



---

**PROGRAMME DE FORMATION EN  
SUIVI ET ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

**NOTES POUR LE MODULE IX : PRINCIPES ET OUTILS DU CONTRÔLE CITOYEN  
DE L'ACTION PUBLIQUE**

**Par M. Abdonel DOUDOU, juriste et praticien des droits de l'homme  
Directeur exécutif de JURIMÉDIA  
Et membre du Comité de pilotage de l'OCID**

---

**Sommaire du module**

- I. Concept, fondements, objectifs et typologie du Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)
- II. Aperçu des principes du Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)
- III. Aperçu de quelques outils de Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)
- IV. Défis pour la mise en œuvre d'initiatives de Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)

**Introduction**

Le présent module de formation sur le Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP) a été intégré dans le programme de formation en Suivi et évaluation des politiques publiques pour permettre aux participant-e-s de :

- Comprendre le concept, les objectifs, l'importance et les principes du contrôle citoyen de l'action publique ;
- Pouvoir se servir des outils appropriés pour engager des actions de contrôle citoyen de l'action publique ;
- Prendre conscience de l'impérieuse nécessité de l'engagement citoyen de toutes les couches de la société et de tous les secteurs d'activité pour rendre possible la formulation et la mise en œuvre effective de politiques publiques en phase avec les besoins réels de la population.

Compte tenu de ces objectifs et des limites assignées au module de formation (pas plus d'une dizaine de pages et de trois ou quatre courtes capsules vidéos de présentation), je me bornerai à vous présenter, dans la partie théorique du module dont j'ai la charge, une rapide description de la

notion de CCAP, de ses fondements et de ses objectifs ; une brève présentation de quelques principes directeurs au cœur du CCAP ; un aperçu de quelques outils ou dispositifs de CCAP généralement utilisés ; et finalement une idée des défis à relever pour engager des initiatives de CCAP. Tout cela sera complété et renforcé par la présentation de quatre études de cas (deux dans l'expérience de JURIMÉDIA, une dans l'expérience de l'ISC et une dernière dans l'expérience de l'OCID). Les plans détaillés de ces études de cas sont fournis en annexes du présent module et des vidéos de présentation vous sont aussi préparées par mes collègues, professeurs Rico CHÉRISTIN et Rosny DESROCHES, lesquels sont en charge de la section pratique du module. Enfin, deux séances d'échanges par visioconférence nous permettront d'approfondir les points sur lesquels vous aurez des questions.

## **I. Concept, fondements, objectifs et typologie du Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)**

Comme déjà développé dans plusieurs des huit modules précédents, notamment ceux sur les principes du management public et le suivi des politiques publiques, la notion de contrôle est très présente en régime démocratique. D'ailleurs, le système démocratique repose fondamentalement sur les élections et l'État de droit, lesquels constituent ou renferment en eux-mêmes des mécanismes de contrôle de l'action étatique. En effet, à travers les élections, les citoyennes et les citoyens exercent un contrôle direct, dit « contrôle vertical » sur les dirigeants qu'ils se sont choisis. Quant au régime de l'État de droit, il établit un ensemble d'institutions appelées à assurer le « contrôle horizontal » des gouvernants et de leurs actions. Ce dernier type de contrôle peut être administratif, financier ou juridictionnel. Parmi les institutions de contrôle, on trouve : le Parlement, la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, les cours et tribunaux, l'Inspection générale des finances, l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC), etc.

Au-delà des élections, une autre forme de contrôle vertical exercé directement par les citoyennes et les citoyens (notamment à travers les organisations de la société civile) est apparue : le Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP). L'émergence du CCAP est la résultante des nombreux efforts déployés pour garantir la bonne gouvernance et renforcer l'efficacité des interventions publiques.

### **1.1 Quid du concept de Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP) ?**

Dans son rapport sur le Développement Humain 2002, le PNUD définit le concept de Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP) en ces termes :

*« Le CCAP est une question de pouvoir, il fait que les personnes n'aient pas juste leur mot à dire sur les décisions officielles, mais puissent aussi demander des comptes à ceux qui les gouvernent ».*

De son côté, la Banque Mondiale le conçoit ainsi :

*« Le CCAP est le fait de pouvoir demander aux représentants officiels, aux employeurs privés et aux fournisseurs de services de rendre des comptes, ce qui implique qu'ils doivent répondre de*

*leurs politiques, de leurs actions et de l'utilisation des fonds* » (Guide sur le développement des Droits et de la réduction de la pauvreté, 2002)<sup>1</sup>.

Et pour Fabio Velásquez, « *le contrôle citoyen est une forme de participation citoyenne à travers laquelle la citoyenneté individuelle ou collective exerce une fonction critique sur le comportement des agents publics. L'objectif est de renforcer la responsabilité et l'intégrité dans la gestion des affaires publiques* » (cité par Claire Launay-Gama in *Séance 5. Processus et effets de l'évaluation citoyenne de l'action publique*, module de Cours en ligne, p. 4).

En d'autres termes, on peut désigner par CCAP toute action engagée par des citoyennes et des citoyens en vue d'apprécier la pertinence des interventions publiques, d'influencer l'élaboration de l'action publique ou d'exiger que ceux et celles qui les gouvernent leur rendent compte de leur administration. Il s'agit donc de toutes les démarches visant la responsabilisation des acteurs publics et l'efficacité de l'action publique.

## **1.2 Les fondements du CCAP**

Par définition même, le CCAP est fondé sur la notion de citoyenneté démocratique, principe pivot du système démocratique. Il est donc de principe qu'en régime démocratique, le pouvoir est responsable devant les citoyennes et les citoyens. C'est pourquoi, comme le précise le philosophe politique Norbert Lenoir, « le pouvoir démocratique doit intégrer dans son institutionnalisation la réaction des citoyens, s'il ne veut pas devenir bureaucratique »<sup>2</sup>. Et c'est justement la dérive bureaucratique du système de démocratie représentative, avant tout, qui a fait prendre conscience de la nécessité du CCAP.

Ensuite, le CCAP a aussi un fondement juridique, tant en droit international des droits de l'homme qu'en droit constitutionnel haïtien par exemple.

Déjà dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il a été établi le droit pour les citoyens de « constater la nécessité de la contribution publique et de son emploi » (article 14), ainsi que celui pour la société « de demander des comptes à tout agent public de son administration » (article 15). De plus, plusieurs instruments internationaux des droits de l'homme consacrent le droit des citoyennes et des citoyens de participer aux affaires publiques de leur pays. C'est le cas de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* en son article 21-1 qui stipule :

« Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». L'alinéa 3 du même article précise que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ».

Par la suite, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* en son article 25 et la *Convention Américaine des Droits de l'Homme* en son article 23 consacrent également ce droit, presque dans les mêmes termes que la Déclaration universelle des droits de l'homme.

---

<sup>1</sup> Voir Saly, *Atelier francophone de formation sur les mécanismes de contrôle citoyen appliqués à la gouvernance locale et la gestion des ressources extractives*, Rapport, IED Afrique, Sénégal, octobre 2010. URL : [http://iedafrique.org/IMG/pdf/rapport\\_atelier\\_Saly.pdf](http://iedafrique.org/IMG/pdf/rapport_atelier_Saly.pdf)

<sup>2</sup> Norbert Lenoir, *La démocratie et son histoire*, Presses de l'Université de France, Paris, 2006, p. 14.

Enfin, la Constitution haïtienne en vigueur garantit elle aussi le droit au contrôle citoyen par diverses dispositions consacrant, soit le droit d'exprimer librement ses opinions (article 28), soit le droit de pétition (article 29), soit le droit à l'information sur la conduite des affaires publiques (article 40), ou encore le droit pour des associations socioprofessionnelles d'envoyer leur représentant participer aux sessions de travail de l'Assemblée Départementale avec voix consultative (article 80-1).

### 1.3 Les objectifs du CCAP

Le CCAP vise généralement trois objectifs :

- ❖ Renforcer les capacités des citoyennes et des citoyens à participer à la prise de décision ou à la gestion des affaires publiques ;
- ❖ Porter les décideurs publics à rendre compte à la population de leur gestion ;
- ❖ Contribuer à l'amélioration de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des interventions publiques.

### 1.4 Typologie du CCAP

On distingue trois types de CCAP, à savoir :

- ⇒ Le **contrôle a priori** exercé avant le déclenchement de l'action publique, dont l'objectif est d'influencer la définition des priorités et la pertinence des choix à être opérés par les décideurs ;
- ⇒ Le **contrôle concomitant** que l'on rencontre surtout lors de la phase d'exécution des interventions publiques, et qui sert à suivre la façon dont les actions planifiées sont mises en œuvre, à noter les écarts pour éventuellement exiger des corrections ;
- ⇒ Le **contrôle a posteriori** intervient au terme de l'exécution de l'action publique et cherche à en mesurer les résultats.

## II. Aperçu des principes du Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)

- a) **Citoyenneté démocratique** - Principe de la citoyenneté démocratique impliquant que les citoyennes et les citoyens soient forgers de leur destinée à travers la prise d'une part active aux processus décisionnels. Il s'agit d'assumer les deux piliers de la citoyenneté démocratique, la représentation (choisir ses dirigeants) aussi bien que la participation (s'impliquer dans les délibérations publiques). À cet égard, Jean Le Gal écrit judicieusement et je cite :  
« *Un citoyen actif et responsable doit faire entendre son avis, proposer des projets et des solutions aux problèmes, s'associer aux débats et aux prises de décision concernant les actions et l'élaboration des règles de la vie collective et assumer des responsabilités dans leur mise en œuvre* »<sup>3</sup>.
- b) **Participation citoyenne** - La **Participation citoyenne** désigne l'implication active des citoyennes et citoyens dans les processus décisionnels leur permettant de contribuer aux décisions pouvant avoir des conséquences sur leur vie. La **Participation citoyenne** requiert

---

<sup>3</sup> Jean Le Gal, *Les droits de l'enfant : Pour une éducation à la citoyenneté*, Éditions De Boeck et Larcier, Bruxelles, 2002, p. 23

une contribution significative de toutes les parties prenantes aux processus de prise de décision, à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques, des programmes et projets des pouvoirs locaux. Le niveau de participation citoyenne varie beaucoup selon les circonstances et le degré d'ouverture des dirigeants, de la simple information, en passant par la consultation, la délibération et le partenariat.

***Aperçu des quatre échelons de la participation citoyenne :***

**i. Information** - Les responsables publics mettent à disposition et rendent public des informations concernant la gestion des affaires publiques et portant sur l'intérêt général. C'est une étape primordiale et préalable à toute démarche participative. Les citoyennes et citoyens ne participent pas directement à la prise des décisions, mais ils en sont informés.

**ii. Consultation** – Les décideurs publics informent les citoyennes et les citoyens sur des questions et projets précis et sollicitent leur avis. La consultation permet aux gouvernants d'évaluer la qualité de leurs services, de mesurer les conséquences des décisions politiques et d'orienter leurs choix selon les desiderata de la population. Il convient de souligner qu'à l'étape de consultation, les autorités ne sont pas tenues de prendre en compte les observations et recommandations recueillies.

**iii. Concertation** – Lorsque les responsables publics décident d'engager un dialogue avec la population et créent des espaces appropriés à cette fin, on atteint le niveau dit de Concertation. Les citoyennes et les citoyens sont informés d'un projet ou d'une décision à prendre, et il leur est offert la possibilité de proposer des idées ou de se faire entendre. Et les autorités sont tenues d'intégrer les propositions et critiques recueillies dans leur décision finale.

**iv. Codécision** - À cette étape, les décideurs publics et la société civile prennent des décisions conjointes sur certaines questions ou enjeux de gestion des affaires publiques. Il s'agit là d'un mécanisme qui relève de la démocratie directe. La codécision est possible seulement s'il existe un bon rapport de confiance entre la population et les autorités. La codécision peut prendre deux formes :

- La ***coproduction ou le partenariat***, c'est-à-dire l'élaboration conjointe d'un projet, impliquant une collaboration étroite des cadres de l'Administration publique avec les membres de la population tant dans l'analyse des besoins que dans l'identification et la mise en œuvre des solutions.
- La ***délégation***, lorsque l'Administration publique délègue une partie de son pouvoir à des groupes de la société civile et accepte de s'engager dans des décisions prises par ces derniers.

La **Participation citoyenne** comme principe de bonne gouvernance sous-tend deux autres principes cardinaux de la gouvernance démocratique : la transparence et la redevabilité.

c) **Transparence** - La *Transparence* est ce principe qui exige la divulgation complète, par les décideurs, de toutes les informations pertinentes concernant les affaires publiques, sauf pour les questions liées à la sécurité des citoyennes et des citoyens. La transparence signifie également que les décisions sont prises et exécutées conformément aux réglementations.

- d) **Redevabilité ou Reddition de compte** - La *Redevabilité* ou l'obligation de rendre compte (reddition de compte, imputabilité, responsabilisation; en Anglais : *accountability*) implique que les décideurs soient tenus responsables devant leurs mandants (la population) de toutes les actions qu'ils auront engagées ainsi que de leur mode de gestion.
- e) **Efficacité et efficience** - Le principe de l'efficacité et de l'efficience, tel que défini par le Conseil de l'Europe par exemple, veut que les résultats soient conformes aux objectifs fixés, que les ressources disponibles soient utilisées de façon optimale, que des systèmes de gestion de la performance permettent de mesurer et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services, et que des audits soient effectués à intervalles réguliers pour évaluer et améliorer les services.

### III. Aperçu de quelques outils de Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)

Les citoyennes et les citoyens, en particulier à travers les organisations de la société civile, peuvent assurer le contrôle citoyen de l'action publique en se servant de toute une panoplie d'outils, de dispositifs ou mécanismes de participation citoyenne à la vie publique. Nous mentionnons ci-dessous quelques-uns de ces nombreux dispositifs, en les présentant selon le temps du contrôle exercé.

#### 3.1 Quelques outils de contrôle a priori

- a) **Le Budget participatif (BP) ou la Gestion participative du Budget** – Il s'agit d'un mécanisme visant à inciter les citoyennes et les citoyens à s'impliquer davantage dans la vie de leur Collectivité, en sélectionnant des priorités de développement à financer par le budget. Le budget participatif (BP) est un processus dans lequel des citoyens peuvent décider de l'affectation d'une partie du budget de leur collectivité territoriale. L'approche du Budget participatif permet à la fois d'accroître la transparence dans l'utilisation des fonds publics et de favoriser l'appropriation, par les parties prenantes, tant des projets que d'un certain nombre de processus administratifs dans la gouvernance de leur Collectivité. Les expériences de Budget participatif ont vu le jour dans les années 80 au Brésil (à Porto Alegre plus précisément). Aujourd'hui, son usage est assez courant en Amérique Latine, en Amérique du Nord, en Europe et dans certains pays africains notamment. L'un des avantages du BP est que les citoyennes et les citoyens qui prennent part au processus finissent généralement par avoir une meilleure compréhension et une vision plus globale des besoins et du fonctionnement de leur Collectivité (commune, province, département, etc.).
- b) **Le Budget sensible au genre** – Établir un budget sensible au genre ou procéder à la budgétisation sensible au genre consiste dans l'application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire. Il s'agit de chercher à comprendre dans quelle mesure la collecte des ressources (impôts, taxes) et leur allocation aux différents programmes et services tendent à renforcer ou à diminuer les inégalités entre les sexes. Car la finalité de la stratégie de budgétisation sensible au genre c'est de parvenir à l'égalité de genre.

- c) ***La Conférence de citoyens ou Conférence de consensus*** – La conférence de citoyens est un processus de délibération citoyenne engageant environ une vingtaine de citoyennes et de citoyens ordinaires dont la mission est d’élaborer librement une position bien informée et représentative de l’intérêt commun. À défaut de la représentativité statistique, les citoyennes et les citoyens sont choisis par tirage au sort ou selon des méthodes classiques d’échantillonnage, mais avec le souci surtout d’inclure une grande diversité d’acteurs au regard de critères multiples (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle, département géographique, tendance politique, milieu de résidence, niveau d’instruction, niveau de revenus, etc.). Ces citoyennes et citoyens profanes reçoivent d’abord une formation leur permettant d’être éclairés sur la question posée pour pouvoir ensuite participer à un débat argumenté sur le sujet et pour enfin trouver un consensus qu’ils consigneront dans un avis rendu public à l’issue du processus.
  
- d) ***Jury citoyen*** – Mise au point en Allemagne dans les années 1970 par le sociologue Peter Dienel, la méthode du Jury de citoyens (ou des Cellules de planification) consiste à permettre à un panel de citoyennes et de citoyens réunissant surtout des acteurs communautaires concernés par la question à l’étude, en petits groupes appelés « cellules de planification », pour discuter et évaluer différentes options d’un problème à résoudre. Comme dans le cas de la Conférence de citoyens, ils sont mis au contact d’experts qui viennent partager avec eux toutes les informations nécessaires à une bonne compréhension des questions en débat. Ce, pour leur permettre de délibérer en connaissance de cause et de faire des choix éclairés.

### 3.2 Quelques outils de contrôle concomitant

- a) ***Suivi-évaluation participatif*** – Le suivi-évaluation participatif s’entend de tout processus de mesure des résultats produits par un programme, un projet ou une action, au moyen de mécanismes itératifs d’identification et d’analyse des indicateurs par les parties prenantes. Des techniques diverses de facilitation peuvent être utilisées dans le cadre d’une démarche de suivi-évaluation participatif. Par exemple : des Fiches d’évaluation par les communautés, des listes de contrôles (check-lists), des Focus groups, etc. Lorsque cet outil est utilisé dans le contrôle a posteriori, on parle d’évaluation participative.
  
- b) ***Enquête de traçabilité des dépenses*** – Il s’agit ici de démarche de collecte et d’analyse de données sur les dépenses engagées dans le cadre d’interventions pour lesquelles des budgets avaient été approuvés. Une enquête de traçabilité des dépenses peut faire appel à une expertise en finances publiques et en audit financier, et à la collaboration de la plupart des institutions de l’administration publique pour accéder aux documents appropriés. Cet outil peut aussi s’appliquer dans le contrôle a posteriori.
  
- c) ***Audience publique*** – Les audiences publiques constituent des rencontres où les décideurs acceptent de se présenter pour informer les citoyennes et les citoyens de leur gestion, et pour répondre aux questions de ces derniers. Il s’agit donc d’une forme d’interpellation citoyenne des responsables publics. On peut également tenir des audiences publiques dans le cadre d’un contrôle a posteriori.

- d) **Recherche-action** – L’approche de recherche-action est définie par Groulx comme « un processus de recherche dont le but est de produire un savoir valable et utile pour l’action ». Elle intègre à la fois « une stratégie de recherche et une stratégie d’action (...) elle s’insère dans des rapports sociaux réels et est liée à une action de changement social »<sup>4</sup>. JURIMÉDIA a utilisé cet outil pour évaluer la situation de l’accès à la justice et le fonctionnement des tribunaux de paix dans le Nord-est en 2013. Cette initiative fera l’objet d’une étude de cas.
- e) **Analyse technique, documentation et plaidoyer** – Cet outil concerne toute une panoplie de travaux de réflexion sur des politiques, programmes ou projets publics aux fins d’en déceler les points forts et les faiblesses, d’en informer les acteurs concernés et de faire des recommandations en vue de l’optimisation de ces interventions. Cela peut concerner l’analyse du budget national, d’une politique sectorielle ou de n’importe quel programme public. Les données collectées sont analysées, documentées et, cela, en vue d’un plaidoyer généralement visant des réformes recommandées dans ces interventions. C’est dans ce cadre qu’il faut considérer le projet SOCAP de l’ISC qui vous sera présenté parmi les études de cas.

### 3.3 Quelques outils de contrôle a posteriori

- a) **Évaluation participative** – L’évaluation participative utilise les mêmes techniques que le suivi évaluation participatif. Elle intervient à la fin d’une action et vise en général à en mesurer les résultats, surtout en termes d’effets et d’impact.
- b) **Enquête de satisfaction des usagers** – L’enquête de satisfaction des usagers consiste en une démarche de collecte de données visant à dresser un portrait statistique de la satisfaction et des attentes des usagers à l’égard des services publics visés. Il s’agit également de chercher à identifier les aspects jugés les plus satisfaisants et les moins satisfaisants à partir d’une analyse conjointe de la satisfaction et des attentes exprimées par les usagers. À titre d’exemple, nous pouvons mentionner, qu’en partenariat avec la firme Papyrus SA, JURIMÉDIA avait réalisé en 2012 une enquête de satisfaction des usagers de la justice dans les juridictions de Cap-Haïtien et de Fort-Liberté. Des enquêteurs munis d’un questionnaire structuré devait se tenir devant les Tribunaux de première instance desdites juridictions pour interviewer avocats, fondés de pouvoir, justiciables et huissiers sur leur satisfaction de l’accessibilité et de la qualité des services fournis.
- c) **Sondage délibératif** – Si le sondage ordinaire vise à photographier l’opinion à un instant donné, l’objectif du sondage délibératif est plutôt de chercher à savoir comment l’opinion d’une population à l’étude évoluerait vraisemblablement si tous les citoyennes et citoyens disposaient de l’information la plus complète possible sur les thèmes abordés dans l’enquête et s’ils avaient pu en discuter avec d’autres. C’est pourquoi le sondage délibératif comprend

---

<sup>4</sup> Robert Mayer et Francine Ouellet, « La diversité des approches dans la recherche qualitative au Québec depuis 1970 : le cas du champ des services de santé et des services sociaux », in Poupart et alii, *La recherche qualitative : diversité des champs et des pratiques au Québec*, Gaëtan Morin Éditeur, Paris, 1988, p. 183.

les trois étapes suivantes : une formation théorique dispensée par des intervenants indépendants des instigateurs du sondage pour permettre aux participants d'acquérir une certaine maîtrise des thèmes retenus, des séances d'échanges avec d'autres acteurs intéressés, et enfin la délibération proprement dite au cours de laquelle les membres de l'échantillon confrontent leurs opinions, avec l'assistance d'un modérateur qualifié. Les expériences de sondage délibératif ont montré généralement que les participants changent significativement d'opinion à la deuxième consultation, c'est-à-dire après avoir été exposés aux informations et aux débats sur les sujets de l'enquête.

### 3.4 Défis pour la mise en œuvre d'initiatives de Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)

- a) *Le CCAP peut mieux réussir dans un contexte de culture démocratique* – C'est là un défi majeur compte tenu de notre culture politique surtout caractérisée par le manque d'ouverture des autorités, le non-respect de la loi et le manque de transparence. Il peut être parfois même périlleux d'engager une démarche de CCAP dans un tel contexte, et s'y engager exige quelquefois beaucoup de courage et de tact.
- b) *Le CCAP peut être mis en œuvre avec succès lorsque la société civile est unie, solidaire et crédible* – Ce défi est une évidence quand on considère notamment la dispersion des efforts des organisations de la société civile, l'absence de grandes coalitions, le manque de professionnalisme et d'indépendance de la plupart des organisations, etc.
- c) *Le CCAP peut mieux réussir dans un contexte où l'accès à l'information est garanti* – L'opacité administrative est vraisemblablement le premier obstacle au succès d'une démarche de CCAP. En effet, malgré les provisions non équivoques de la Constitution haïtienne (article 40), les activistes de la démocratie et des droits de l'homme en Haïti n'ont pas l'avantage de pouvoir compter sur des recours effectifs quand on leur refuse des informations auxquelles ils ont droit. Même après plus de deux décennies de combat, une Loi sur l'accès à l'information n'a toujours pas pu être adoptée par le Parlement haïtien.
- d) *L'individualisme des sociétés contemporaines tendant à dissoudre le lien social et à ruiner tout désir d'association politique* – Comme le souligne judicieusement Philippe Breton, l'individualisme, poussé à un certain niveau, peut affaiblir et même dissoudre le lien social et décourager les citoyennes et les citoyens à s'engager.

En guise de conclusion, je vous invite à bien méditer sur cette affirmation si judicieuse d'un juge de la Cour suprême des États-Unis d'Amérique :

**« C'est la fonction du citoyen d'empêcher le gouvernement de tomber dans l'erreur »**

(Robert Jackson, *Affaire American Communications Association c. Douds*, 1950 ; cité in Rosalie et alii, *Esquisse du gouvernement américain*, p. 109).

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Claire Launay-Gama, *Séance 5. Processus et effets de l'évaluation citoyenne de l'action publique*, module de Cours en ligne, 2016. URL : [http://base.citego.org/docs/mooc\\_dp\\_seance\\_5.pdf](http://base.citego.org/docs/mooc_dp_seance_5.pdf)

Jean Le Gal, *Les droits de l'enfant : Pour une éducation à la citoyenneté*, Éditions De Boeck et Larcier, Bruxelles, 2002

Jonathan Gbede, *Contrôle citoyen de l'action publique : Guide pratique. Savoir, comprendre pour agir*. ADJL-CI et FES. URL : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/elfenbeinkueste/13692.pdf>

Laurent DJEZZAR et Céline GATEAU-LEBLANC, *Contribution à l'élaboration d'un guide de l'évaluation des politiques publiques*, 2018. URL : [https://www.eval.fr/wp-content/uploads/2018/09/publication\\_118.pdf](https://www.eval.fr/wp-content/uploads/2018/09/publication_118.pdf)

Norbert Lenoir, *La démocratie et son histoire*, Presses de l'Université de France, Paris, 2006

Paola Flores et Silvere Jarrot, « La participation citoyenne comme outil de la gouvernance urbaine », *Haiti Perspectives*, Vol. 5, no. 3, automne 2016. URL : <http://www.haiti-perspectives.com/pdf/5.3-flores.pdf>

Robert Mayer et Francine Ouellet, « La diversité des approches dans la recherche qualitative au Québec depuis 1970 : le cas du champ des services de santé et des services sociaux », in Poupart et alii, *La recherche qualitative : diversité des champs et des pratiques au Québec*, Gaëtan Morin Éditeur, Paris, 1988

Rosalie et alii, *Esquisse du gouvernement américain*

Saly, *Atelier francophone de formation sur les mécanismes de contrôle citoyen appliqués à la gouvernance locale et la gestion des ressources extractives*, Rapport, IED Afrique, Sénégal, octobre 2010. URL : [http://iedafrique.org/IMG/pdf/rapport\\_atelier\\_Saly.pdf](http://iedafrique.org/IMG/pdf/rapport_atelier_Saly.pdf)

## ANNEXES

---

**Annexe I – Étude de cas No. 1 : Projet SOCAPP de l'ISC**  
**Par Professeur Rosny DESROCHES**  
**Directeur exécutif de l'ISC**  
**Membre du comité de pilotage de l'OCID**

---

Entre 2014 et 2016, l'Initiative de la Société Civile (ISC) a exécuté avec l'appui de l'Union Européenne et la Banque Mondiale et en partenariat avec le CONHAHE (Conseil Haïtien des Acteurs non Etatiques), le projet SOCAPP (Société Civile et Action des Pouvoirs Publics). Les réflexions et plaidoyers issus de ce projet sont consignés dans 8 bulletins qui présentent plus d'une vingtaine d'articles.

Nous examinerons ici deux contrôles qui ont porté l'un sur le système fiscal haïtien et l'autre sur le système de Gestion des investissements publics.

### **A) Analyse critique du système fiscal haïtien.**

Un système fiscal doit remplir trois fonctions.

- **Une fonction financière** qui consiste à mobiliser de façon équitable, des ressources financières suffisantes pour faire face aux obligations de l'Etat. Le système fiscal haïtien ne remplit pas convenablement cette fonction. Il ne prélève que 12% du PIB du pays alors que les pays voisins sont à 25%. 70% des recettes proviennent de 500 grands contribuables. L'effort de perception se concentre dans le Département de l'Ouest. Les autres départements et le secteur informel contribuent fort peu.
- **Une fonction économique** qui consiste à dynamiser l'économie nationale. Ce qui n'est pas le cas. Exemples : un taux d'imposition de 14 % sur la valeur locative d'une maison, n'incite pas au développement du secteur immobilier. La baisse des tarifs d'importation ainsi que la taxation des matières premières plutôt que les produits finis, ne stimulent pas la production.
- **Une fonction sociale de redistribution.** Après l'Afrique du Sud, Haïti est le pays le plus inégalitaire au monde. 20% de la population ne capte que 1.6 % des revenus alors que 2% captent 26%. Au cours des dernières décennies, la politique fiscale a creusé l'écart entre riches et pauvres au lieu de la réduire.

Le système fiscal haïtien doit être réformé.

### **B) Analyse critique du système de gestion des investissements publics**

Dans le cadre du projet SOCCAPP nous avons procédé à une analyse critique du système de gestion des investissements publics à partir de certaines études faites par des partenaires techniques et financiers. Quatre faiblesses importantes sont à relever dans ce système. Nous utiliserons pour illustrer ces faiblesses, quelques exemples fournis par les trois rapports de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSC/CA) sur l'utilisation des fonds Pétro-Caribe.

- **Mauvaise identification des projets.** Une bonne identification de projet suppose une étude de faisabilité, une évaluation économique, une évaluation financière et une évaluation sociale. Souvent, ces études manquent ou sont bâclées.

Les rapports de la CSC/CA sur les fonds Pétro Caribe signalent : « Pas d'estimation Rigoureuse des besoins Exemples : Lampadaires solaires et Silos de Stockage ».

- **Passation des marchés défaillante.** Plusieurs marchés sont passés de gré à gré alors qu'ils auraient dû faire l'objet d'appels d'offres. Chaque Ministère devrait soumettre au début de l'année son plan de passation de marchés, ce qui aurait permis aux fournisseurs locaux de se préparer pour répondre à ces appels, ce qui aurait stimuler l'économie locale. Les seuils des marchés qu'on peut passer sans avoir l'approbation de la Commission des Marchés Publics (CNMP) sont trop élevés.

Les Rapports de la CSC /CA signalent dans le cadre de l'utilisation des fonds pétro-caribe, des cas de passation de marché non conformes : Ministère de l'Agriculture : ex :travaux d'irrigation dans la plaine du Cul de Sac. Ministère du Tourisme : ex : Gare Routière, Port Touristique des Cayes, Lampadaires du département du Sud, Ecole Débouchette etc.

- **Manque de suivi de l'exécution des projets.**

Il y a d'abord le suivi physique des projets pour constater si les indications du cahier de charges sont respectées. Il y a aussi le suivi financier qui doit s'assurer que les paiements sont effectués en fonction de l'avancement des travaux et si les pièces justificatives fournies correspondent aux sommes versées.

Les rapports de la CSC/CA ont signalé : « Décaissement de montants supérieurs à la valeur des prestations Ex : dans le cas des lampadaires solaires, l'Etat haïtien a perdu 22 millions de Gourdes. Des paiements ont été effectués sans justification ex :Rues du Cap, Aérogare Ile à vache, pont Marigot.

- **Absence d'évaluation a posteriori.** Une fois les travaux livrés, on doit faire une évaluation pour juger de l'effectivité et de la qualité des travaux. La Banque Mondiale dans l'une de ses études a constaté que sur 247 projets exécutés en 2012, un bilan a été dressé pour seulement 92 d'entre eux. Plusieurs de ces bilans sont incomplets. Les -Rapports de la CSC/CA à propos des fonds Petro-Caribe, révèlent que les TPTC n'ont pas effectué une réception formelle et définitive des chantiers des Rues du Cap et de la Route Cayes-Jérémie.

Le système fiscal haïtien et le système de gestion des investissements publics concernent directement l'argent du contribuable. Aussi le citoyen doit exercer un contrôle strict sur ces deux systèmes pour savoir les modalités selon lesquelles son argent est perçu, à quoi il sert et comment il est dépensé. Il y a lieu de rappeler que le peuple anglais qui a instauré le premier Parlement des temps modernes s'était choisi des députés pour négocier en son nom avec le Roi, du niveau des taxes, des impôts et de leur utilisation. A l'occasion des futures élections de parlementaires en Haïti, nous devons discuter avec les candidats au Parlement de fiscalité et de dépenses publiques.

***N.B. Les deux articles sur la fiscalité et la gestion du système des investissements publics seront communiqués au Participants.***

---

**Annexe II – Étude de cas No. 2 : Suivi du Parlement par l’OCID**  
**Par Professeur Rosny DESROCHES**  
**Directeur exécutif de l’ISC**  
**Membre du comité de pilotage de l’OCID**

---

**En 2016**, l’OCID a effectué un suivi des activités du parlement haïtien en vue de :

- déterminer le niveau des relations entre les parlementaires et leurs mandants et de
- capter la perception des citoyens par rapport à leurs parlementaires.

- ✓ 3202 formulaires ont été remplis. Les 10 départements ont été couverts.
- ✓ Voici quelques résultats :
- ✓ 78% des personnes interrogées connaissent le nom de leur député
- ✓ 80% ne connaissent pas l’adresse du bureau de leur député
- ✓ 72% connaissent le nom d’un des trois sénateurs du département.
- ✓ 8% disent connaître l’adresse du bureau du sénateur
- ✓ 77% n’ont eu aucune rencontre avec leur député depuis son installation
- ✓ 82 % n’ont eu aucune rencontre avec leur sénateur depuis son installation.
- ✓ 47.7 % disent qu’ils ne se sentent pas représentés par leur député.
- ✓ 43% disent qu’ils ne se sentent pas représentés par leur sénateur,
- ✓ 39.3 % Ont une mauvaise perception du travail de leur député
- ✓ 34% disent qu’ils ont une mauvaise perception du travail de leur sénateur.

**En 2018**, l’OCID a fait un bilan des activités du parlement pour les deux sessions.

- ✓ 4 séances en Assemblée Nationale
- ✓ 34 séances plénières de la Chambre des Députés
- ✓ 32 séances pour le Sénat.
- ✓ Projets et Propositions de lois votés :
- ✓ Chambre des Députés 14
- ✓ Sénat 8
- ✓ Lois votées par les deux chambres et transmises à l’Exécutif : 7
- ✓ 17 Commissions parlementaires ont été formées pour le Sénat Nombre de réunions : 45
- ✓ 20 Commissions pour la Chambre des Députés. # de réunions : 13

**En 2019**, Suivi du fonctionnement des bureaux des parlementaires dans leur circonscription.

Objectifs du suivi :

- vérifier l’existence et le fonctionnement du bureau
- Connaître des doléances des visiteurs
- Faire des recommandations,

On a pu identifier 57 bureaux de députés sur 83 couverts soit 69 %. Des 57 identifiés, 45 étaient opérationnels. 35 possédaient un registre. Pour les Sénateurs, on a identifié 19 bureaux sur 29, soit 65 %. Seulement 15 étaient opérationnels. 12 possédaient un registre.

**Recommandations :**

1. Publier un guide de fonctionnement des bureaux
2. Former le personnel des bureaux
3. Informer sur l'adresse, le fonctionnement et le rôle des bureaux.
4. Utiliser les bureaux pour communiquer des informations à la population.
5. Exiger des parlementaires, une reddition de comptes sur les fonds reçus pour le fonctionnement des bureaux.

---

**Annexe III – Étude de cas No. 3 : Initiative d'autoévaluation de la gouvernance municipale à Limonade avec le pilotage technique de JURIMÉDIA****Par Professeur Rico CHÉRISTIN****Docteur en Sciences de l'éducation****Directeur de programme de JURIMÉDIA****Coordonnateur de projets de l'OCID**

---

**1) De quoi s'agit-il?**

Une expérience pilote d'autoévaluation de la gouvernance municipale avec les acteurs locaux à Limonade au dernier trimestre de 2014. Menée par le Centre de Formation Citoyenne et d'Appui au Développement (CEFCAD) en collaboration à la JURIMÉDIA et à la Mairie de Limonade.

**2) Pourquoi on l'a fait?**

Cet exercice d'autoévaluation avait trois objectifs majeurs :

- Promouvoir un dialogue politique constructif entre les acteurs locaux sur les principaux enjeux communaux en matière de gouvernance démocratique, de décentralisation et de développement local ;
- Encourager la participation éclairée et structurée de la société civile, des CASEC/ASEC et des organes du pouvoir central représentés dans la municipalité au processus de prise de décisions de l'administration communale ;
- Promouvoir une culture de transparence et de responsabilisation des autorités locales.

**3) Comment l'a-t-on fait?**

Le processus a démarré avec le recrutement et la formation d'une trentaine d'étudiants finissants sur les principes et méthodes de gestion municipale transparente et responsable. Ensuite, trois d'entre eux ont été sélectionnés pour réaliser un stage à la Mairie de Limonade, lequel intégrait en deuxième phase la facilitation, sous la supervision technique du Directeur exécutif de Jurimédia et l'accompagnement logistique des Animateurs de CEFCAD. Ainsi, quatre sessions d'autoévaluation ont été réalisées avec les groupes d'acteurs suivants : les membres du Conseil municipal, les employés de la Mairie, les CASEC et ASEC des trois sections, la société civile à travers le Conseil Consultatif de Limonade (CCL). À la suite de ces exercices, un atelier de synthèse a été organisé à la Mairie pour permettre aux représentants des quatre groupes d'acteurs susmentionnés de trouver un consensus sur les résultats de l'évaluation.

Les séances d'autoévaluation ont été orientées par un outil d'auto-évaluation des performances de la gouvernance locale comportant 47 indicateurs dans trois domaines de performance d'une commune:

- L'organisation et le fonctionnement des principales instances ou entités de la gouvernance communale (Conseil municipal, Assemblée municipale, Société civile) ;
- La gestion administrative et financière de l'administration communale ;
- Les prestations de services à la population et le développement local.

#### 4) **Quels résultats?**

Les constations ainsi effectuées par les différents groupes ont été par suite compilées dans une grille de synthèse faisant ressortir les scores moyens pour tous les indicateurs mesurables et les cibles d'amélioration visées. Les principaux résultats obtenus sont:

- 1) Les entités de la gouvernance locale ont obtenu un score moyen de 2.14 sur 3, soit une conformité aux normes de transparence, de redevabilité et de participation citoyenne estimée à 71.33% par les acteurs ;
- 2) Pour la gestion administrative et financière, l'administration municipale de Limonade a obtenu un score de 2.19 sur 3 ou 73% ;
- 3) Pour la prestation de services et le développement local, le score moyen obtenu est: 1.74 sur 3 ou 58%.

#### 5) **Leçons apprises? Défis? Perspectives?**

- Le Conseil municipal actuel d'alors et la société civile se sont alliés pour assurer une large diffusion du rapport et sensibiliser la population sur l'importance de réaliser cet exercice d'évaluation chaque année dans la commune ;
- La société civile organisera des débats électoraux sur la gouvernance locale et la décentralisation où les candidats seront amenés à s'engager pour l'adoption de l'outil de suivi après leur élection ;
- JURIMÉDIA, CEFCAD et la Mairie de Limonade planifieront des présentations de l'expérience et du rapport dans les universités de la région et pour les acteurs des autres municipalités ;
- L'implication des étudiants et professeurs des centres universitaires de la région sera encouragée dans cette expérience d'autoévaluation au niveau de toutes les communes.

---

**Annexe IV – Étude de cas No. 4 : Recherche-action menée par JURIMÉDIA sur la problématique de l'accès à la justice et le fonctionnement des tribunaux de paix du Nord-est**  
**Par Professeur Rico CHÉRISTIN**  
**Docteur en Sciences de l'éducation**  
**Directeur de programme de JURIMÉDIA**  
**Coordonnateur de projets de l'OCID**

---

#### 1) **De quoi s'agit-il?**

Il s'agit d'une recherche-action conduite par l'équipe de Jurimédia sur la problématique de l'accès à la justice au niveau des tribunaux de paix du Nord-est d'Haïti, de mars à octobre 2013.

#### 2) **Pourquoi on l'a fait?**

Cette recherche a été menée pour permettre à JURIMEDIA de :

- Comprendre et faire comprendre à la communauté la situation réelle des tribunaux de paix et les défis auxquels ils font face dans l'accomplissement de leur mission ;
- Sensibiliser les acteurs concernés, en l'occurrence les justiciables et le personnel judiciaire, sur la nécessité d'un dialogue permanent pour entretenir la confiance et garantir la paix sociale ;
- Dégager, dans la concertation avec les groupes impliqués, des éléments d'analyse pour soutenir un plaidoyer en faveur du droit d'accès à la justice pour tous en Haïti.

### **3) Comment l'a-t-on fait?**

#### **Pour collecter les données, Jurimédia avait réalisé:**

- des séances d'échange avec les justiciables au niveau des communautés à travers des « cliniques juridiques communautaires », en mars 2013 (des réunions informelles avec l'Assistant légal de Jurimédia) ;
- une enquête auprès du personnel judiciaire conduite en juin 2013, avec la collaboration des bénévoles du RADDH (Réseau d'Action pour la Démocratie et les Droits Humains). Cette enquête a été menée à partir d'un questionnaire semi-structuré visant à dresser un état des lieux de la situation et du fonctionnement des tribunaux de paix du Nord-est.

### **4) Quels résultats?**

#### **Quelques constats positifs**

- Les magistrats sont regroupés en association et tiennent des rencontres régulières où ils discutent des problèmes confrontés et concertent sur les voies de solution à envisager ;
- Des mesures ont été prises au Ministère de la justice pour appliquer la Loi du 17 décembre 2007 portant statut de la magistrature révisant le traitement des magistrats en l'indexant sur celui des parlementaires ;
- Le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire a pris une mesure pour faire diffuser le tarif judiciaire dans les différentes juridictions ;
- Quelques magistrats ont eu recours à des structures communautaires (médiateurs des organisations de base, leaders religieux) pour faciliter la résolution pacifique de litiges mineurs portés devant eux ;
- Des mesures de prévention prises par des magistrats (comme par exemple celle de proposer à la population d'écrire un contrat lors de la constitution des « tontines » et de le faire authentifier au tribunal de paix).

#### **Autres constats (les dysfonctionnements)**

- Les tribunaux de paix, censés être des juridictions de proximité, sont paradoxalement assez éloignés d'une grande majorité des justiciables, tant par leur distribution géographique que par leur mode d'opération caractérisé par un formalisme stérile et inapproprié au contexte socioculturel (procédure écrite et en Français pour des populations sans culture écrite et créolophones) ;
- La justice est en panne de sérénité puisque les magistrats subissent une insécurité à la fois physique, politique et sociale (le sentiment d'insécurité physique a été exprimé par le personnel judiciaire dans 11 des 19 tribunaux de paix enquêtés) ;
- Piégée entre le marteau de la corruption et l'enclume du trafic d'influence politique, la justice est en panne de crédibilité et de légitimité, entraînant ainsi une grande méfiance des justiciables ;

- La justice est en déphasage avec la réalité quotidienne des justiciables, compte tenu notamment de la vétusté de certains textes de loi (le Code pénal par exemple, prescrivant des amendes de 16 gourdes pour des délits graves ) et de l'irréalisme ou du caractère franchement utopique d'autres (un exemple parlant est celui du Décret du 1er juin 2005 relatif à la Carte d'identification nationale faisant du port de cette carte une obligation dont la violation est sanctionnée d'une amende de 500 gourdes<sup>4</sup> ) ;
- Les juges de paix sont débordés par la multiplicité de leurs fonctions (conciliation, affaires civiles et commerciales, contraventions, constats, conseil de famille, police judiciaire, etc.) ;
- L'absentéisme de la plupart des juges qui ne résident pas dans leur juridiction d'affectation, en violation flagrante de l'article 38 de la Loi du 17 décembre 2007 sur le statut de la magistrature ;
- L'ignorance par les juges eux-mêmes de certains textes de loi et, surtout, des traités internationaux auxquels l'État haïtien est partie ;
- La majorité des justiciables ne maîtrisent pas les bases de l'organisation de la justice ; ce qui les rend vulnérables aux abus de pouvoir ;
- Le non-respect du principe de publicité restreinte dans les audiences impliquant des mineurs ou portant sur des agressions sexuelles perpétrées contre des filles ou des femmes (une vraie entrave à l'accès à la justice pour ces catégories de victimes, vu les pesanteurs socioculturelles) ;
- Le service d'inspection judiciaire n'est pas effectif et les juges opèrent en dehors de tout contrôle.

## **5) Recommandations ? Leçons apprises? Défis? Perspectives?**

Suite aux constats, Jurimédia avait recommandé de :

- Former et renforcer des capacités juridiques des leaders d'organisations communautaires de base qui serviront ensuite de relais auprès de l'ensemble de la communauté ;
- Fournir les moyens appropriés au Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire en vue de la dynamisation du Service d'inspection judiciaire par la mise en place d'Unités de ce service dans le ressort des tribunaux de première instance, avec la capacité de superviser tous les tribunaux de paix de la juridiction ;
- Nommer un-e Préposé-e à l'accueil et à l'information des justiciables au niveau de chaque tribunal de paix ;
- Instituer une permanence téléphonique à l'Inspectorat judiciaire pour la réception des plaintes et doléances des justiciables conformément à l'article 20- 4 de la Loi du 17 décembre 2007 créant le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (CSPJ) ;
- alléger le travail des juges de paix en leur enlevant la mission de police judiciaire, tel que cela a été souhaité par plusieurs juges de paix que nous avons interrogés, recommandé par le Forum citoyen pour la réforme de la justice <sup>12</sup> et le projet de réforme du Code d'instruction criminelle<sup>13</sup> ;
- Réviser le tarif judiciaire pour la rendre plus équitable, notamment par rapport aux zones rurales où se trouvent les justiciables les plus pauvres et revoir le mécanisme de paiement des frais pour éviter que les juges et greffiers aient trop à manier l'argent. Le justiciable peut, par exemple, payer ses redevances à la Direction générale des impôts (DGI) et présenter son récépissé par la suite au greffe du tribunal.

Cette recherche-action était une belle expérience d'implication de la société civile dans le suivi et l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre au profit de la population. Après l'étude, Jurimédia s'était engagée dans une campagne de plaidoyer auprès des acteurs concernés en partageant les résultats trouvés.