



LES UNIVERSITES SOCIALES DU TOGO

# RAPPORT

## Formation au Contrôle Citoyen de l'Action Publique

Décembre 2020



Avec le Soutien de :

**Brot**  
für die Welt



**TERRE  
SOLIDAIRE**  
Soyons les forces du changement

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION :.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Les principes fondamentaux du concept.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Les phases de conduite du contrôle.....</b>	<b>8</b>
2.1. L'identification du point d'entrée.....	8
2.2. La collecte de l'information.....	8
2.3. L'analyse de l'information.....	8
2.4. La diffusion de l'information.....	8
2.5. La mobilisation des énergies.....	8
2.6. La négociation des changements.....	9
<b>3. Les leviers d'action de communication.....</b>	<b>9</b>
3.1. La sensibilisation.....	9
3.2. La participation.....	10
3.3. Le plaidoyer.....	10
3.4. Le lobbying.....	10
3.5. La dénonciation.....	11
3.6. La protestation publique.....	11
<b>Conclusion.....</b>	<b>12</b>

## INTRODUCTION

Les 21, 22 et 23 décembre 2020, de 9h à 17h, les **Universités Sociales du Togo (UST)** avec le soutien de Brot für die Welt ont organisé un séminaire à la Maison de la Santé à destination de 45 jeunes de Lomé et de l'intérieur du pays portant sur le thème : « **Réussir son Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)** ». Initialement prévue sur 02 jours à destination de 50 personnes, la formation a dû être repensée en raison de nouvelles mesures sanitaires définies 03 jours plus tôt. Ce sont donc trois groupes de 15 personnes qui se sont finalement succédés sur 03 jours. A noter que le Front Citoyen Togo Debout (FCTD), en partenariat avec la coalition « Tournons la Page », a participé à l'organisation de la troisième journée de formation. Le séminaire a été animé par M. **Alain METODJO**, Docteur en Sciences politiques de l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne en France.

Cette formation est la première de la seconde phase du Programme Jeunesse des UST, un programme à destination des jeunes de moins de 35 ans, et s'inscrit dans un objectif de renforcement de l'engagement citoyen de la jeunesse. La formation a pour but d'initier les participants à l'usage pratique de l'outil qu'est le **CCAP** afin de susciter l'émulation d'une culture de redevabilité des gouvernants de l'Etat mais également l'implication des citoyens dans les débats et la vie publique.

Plus spécifiquement la formation a eu pour objectifs de :

- Familiariser les acteurs de la société civile et les citoyens aux notions et à la culture du **CCAP**
- Faire acquérir aux participants des connaissances sur le concept, les enjeux, les objectifs, les avantages et les fondements juridiques du **CCAP**
- Maitriser le processus de mise en œuvre d'un **CCAP**.

Pour se faire le formateur a déployé sa communication autour de de 4 axes principaux :

- Les principes fondamentaux du concept
- Les phases de conduite du contrôle
- Les leviers d'action de communication
- Etudes des cas.

En outre, le **CCAP** est défini comme une évaluation citoyenne ou un contrôle citoyen qui participe à la construction de nouveaux modes de gouvernance, dans le contexte de démoc-

ratification et de décentralisation. Il s'offre comme un instrument d'innovation démocratique. Comment "contrôler" l'action de ceux qui gouvernent la Cité ? Partant de cette question, le CCAP répond de l'ensemble des initiatives cherchant à connaître justement la gestion des gouvernants de l'Etat, au niveau central comme au niveau des collectivités territoriales. Il englobe donc toutes les démarches visant à connaître de la gouvernance des gestionnaires de la chose publique, au niveau de l'Etat central, tout comme des collectivités territoriales. Seulement cet outil de choix, aux mains des citoyens et des acteurs de la société civile, ne peut prospérer que dans des sociétés où un minimum de libertés se déploie.

Pour sa réussite, les acteurs engagés dans un CCAP doivent maîtriser le processus de contrôle, leurs droits et leurs devoirs et également être véritablement crédibles dans leurs actes, qu'ils soient immunisés contre les attraits de facilité et conscients des enjeux de responsabilité sociale.

## 1- Les principes fondamentaux du concept

### Définition :

La notion tire son origine de "social accountability", la responsabilité sociale des décideurs. Cela leur incombe le devoir, d'être responsables de leurs actes, devant la société politique. Qu'on l'appelle contrôle, suivi, veille ou évaluation, le CCAP est un concept qui englobe un ensemble de compréhensions. Le **CCAP** condense l'ensemble des démarches visant à connaître de la gouvernance des gestionnaires de la chose publique, du sommet à la base. Il faut noter que les collectivités territoriales sont au niveau local à la différence de certaines entités qui sont de la gouvernance centrale (Préfet, Ministre...). Un élu n'est pas soumis à la hiérarchie. Il est donc important de faire cette différenciation.

Les deux acteurs qui effectuent le **CCAP** sont les citoyens et les OSC. Cela s'effectue bien souvent dans un contexte de décentralisation et de démocratisation.

Pour l'Observatoire Citoyen de la **RDC (République Démocratique du Congo)**, le **CCAP** est un moyen pour les citoyens à travers l'engagement civique d'exiger de la justice, du gouvernement, des opérateurs économiques, des médias, des bailleurs de rendre compte de la gestion de la chose publique. La finalité du CCAP est d'apporter un changement. Pour le **PNUD**, le **CCAP** doit aller au-delà de la simple appréciation de la chose publique. Il donne l'habilitation de demander des comptes à ceux qui gouvernent.

Que recouvre chaque mot du **CCAP** à savoir Contrôle, Citoyen et Action Publique ?

- Le contrôle est l'activité par laquelle l'on vérifie la conformité d'un acte à la procédure



*Formation CCAP animée par Dr Alain Métodjo, le 22 Décembre 2020 à la Maison de la Santé*

établie. Pour le Larousse, le contrôle est défini comme le fait de vérifier la conformité ou la validité d'un acte par rapport à la réalité.

- Le citoyen est l'individu qui jouit de la citoyenneté. La citoyenneté est associée aux droits et devoirs civiques. La citoyenneté reste liée à l'Etat ou à la Nation. La citoyenneté remonte aux temps anciens : on retrouve cette notion déjà au temps de l'Empire grec. Un citoyen se définit par la participation aux fonctions de l'Etat. On distingue les citoyens passifs des citoyens actifs. Le cas des citoyens passifs est celui par exemple des mineurs (moins de 18ans). Un citoyen au Togo est une personne majeure et bénéficiant de ses droits civiques et politiques.

- L'action publique est un terme générique qui désigne les activités des autorités investies d'une puissance gouvernementale ou territoriale. Cela recouvre aussi bien les activités de régulation menées par des associations ou entités gouvernementales. Cela recouvre une vaste gamme d'activités (délivrance de CNI...). La politique publique est menée par les représentants de l'Etat. L'action publique, à la différence de la politique publique, n'est pas exclusivement menée par le public. L'action publique peut voir la participation des privés.

Abordons des notions voisines : gouvernance, participation, responsabilité sociale

La gouvernance regroupe les formes de gestion selon les normes ou standards de bonne gestion.

La participation regroupe l'ensemble des moyens par lesquels les citoyens peuvent s'exprimer et agir sur la chose publique. On note la notion de démocratie participative. La participation au niveau élémentaire est l'information.

La responsabilité sociale est l'obligation des décideurs de rendre compte de leurs actions vis-à-vis des citoyens, de la communauté.

Qu'implique ce concept ? Il implique la mise en place de mécanismes permettant l'accès aux données de gestion publique.

### *Origine et Evolution du concept :*

Le concept du CCAP puise son fondement juridique dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Elle énonce en son article 14 : "tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi ". Et l'article 15 : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1989 renforcent ces dispositions. De plus, la Constitution togolaise prône la transparence dans la conduite des affaires publiques. Le processus de décentralisation nourrit davantage l'arsenal juridique favorisant la redevabilité des gouvernants. Les partenaires au développement comme la Banque Mondiale, le PNUD font du **CCAP** un enjeu de financement de leurs programmes. Le **CCAP** devient donc un outil de choix aux mains des citoyens et de la société civile.

### *Objectif et enjeux :*

L'on constate que la démocratie représentative a des limites (les citoyens sont de plus en plus déçus par les représentants élus, désintéressement de la chose politique de la part des citoyens) et un faible degré de confiance dans les institutions. De ces constats, la solution est la mise en place de dispositifs de **CCAP**. Cela est dans l'intérêt des citoyens car cela répond à leur soif de démocratie participative et pour les institutions car cela leur donne des initiatives de dialogues avec les citoyens (cela peut être soit un paravent ou un réel instrument d'amélioration de leur gestion). Le **CCAP** devient un instrument gagnant-gagnant tant pour le citoyen que pour les institutions.

Les objectifs sont doublement partagés entre les citoyens et les institutions.

- **Citoyens** : Ils sont en demande d'une démocratie participative. Un développement économique et social plus inclusif. Cela passe par la leur veille à la gestion des affaires publiques, afin de limiter le clientélisme et la mauvaise gestion.

• **Institutions** : Elles valorisent et prennent des initiatives de dialogue avec les citoyens. Mais cette démarche peut aussi être un paravent pour justifier leur travail ou tout au contraire, un réel instrument d'amélioration de leur gestion. L'on assiste alors à une co-responsabilité de l'action publique. Le dispositif s'installe comme un appareil de "feedback social".

Il permet, concrètement, de :

- Restaurer la confiance des citoyens dans les institutions publiques
- Instaurer un dialogue politique entre les divers acteurs
- Co-construire les décisions : adhésion des populations aux politiques publiques
- Promouvoir la transparence dans la conduite des affaires publiques avec la culture de redevabilité

### **Acteurs et modalités de contrôle :**

Il faut savoir que le **CCAP** n'est pas forcément un militantisme axé sur l'alternance mais peut porter sur des domaines de la vie de la société (gestion des buvettes, des marchés publics...). Comme acteurs, nous avons les Citoyens qui ont le droit à l'information, à l'élection de représentants et à la saisine du juge. En second lieu, nous avons également la société civile (faire la distinction entre la société civile -lieu de la vie sociale- et l'Etat -lieu de la vie politique). Notons que la notion d'intellectuel n'est pas forcément liée à un diplôme mais à la provision intellectuelle de l'individu. En troisième lieu, nous avons comme acteurs l'exercice de pouvoirs qui a un droit à l'information, un droit de communication et actions en justice.

Contenu et moment de contrôle : L'élément contrôlé est l'action publique ou l'action de l'Etat. Le moment de contrôle peut être a priori (pertinence des choix), concomitant (suivi-évaluation) et a fortiori (appréciation générale).

### **Sanction :**

Le contrôle débouche sur un changement. C'est sa finalité première.

### **Facteurs de réussite du contrôle :**

Il faut un cadre politique favorable à l'expression démocratique et aux libertés individuelles. Ce n'est pas un outil d'opposition politique mais un outil au développement de la cité. Une autre condition est d'avoir des règles transparentes et inclusives dans la conduite des programmes publics. Il faut également l'émergence d'une société civile crédible dans ses actes. Enfin, il faut une bonne maîtrise de la procédure (aussi bien de leurs droits que des devoirs) par les contrôleurs.

## 2- Les phases de conduite du contrôle

Les phases sont :

- *L'identification du point d'entrée*
- *La collecte de l'information*
- *L'analyse de l'information*
- *La diffusion de l'information*
- *La mobilisation des énergies*
- *La négociation des changements*

### 2-1 *L'identification du point d'entrée*

Il faut d'abord formuler clairement la question à régler le sujet qui intéresse. Il faut ensuite situer le niveau d'échelle (local, régional ou international).

### 2-2 *La collecte de l'information*

Il faut préciser les sources d'informations disponibles (documents écrits et personnes ressources), localiser où ces sources se trouvent et enfin constituer une base de matériaux probants et crédibles.

### 2-3 *L'analyse de l'information*

Il faut étudier rigoureusement les données collectées et apprécier leur pertinence avant de les mettre à la disposition des bénéficiaires et du grand public.

### 2-4 *La diffusion de l'information*

Il faut vulgariser les conclusions de l'évaluation par divers canaux de communication. Pour susciter un débat, ils pourront envoyer les conclusions aux élus et aux techniciens également.

### 2-5 *La mobilisation des énergies*

Les promoteurs du contrôle feront appel à la force du nombre, aux forces vives, pour se faire entendre : sous forme de coalitions, de partenariats, afin de d'amener les techniciens et les élus à les écouter. Les contrôleurs peuvent créer un Réseau autour de la question ou ratisser large dans la société civile.

### 2-6 *La négociation des changements*



*Pr. David DOSSEH lors de la formation CCAP, le 23 Décembre 2020, à la Maison de la Santé*

La finalité du contrôle est l'inscription de ces changements dans le corpus juridique. Pour ce faire, les acteurs impulseront une dynamique de changement, en les traduisant les pratiques identifiées et voulues en actes concrets. Ils travailleront pour institutionnaliser cette finalité du contrôle par la coopération avec les décideurs ou par des leviers de communication : lobbying, plaidoyer ...

### 3- Les leviers d'actions de communication

Quels outils utilisez pour communiquer sur son **CCAP** ? On explorera six leviers à savoir la sensibilisation, la participation, le plaidoyer, le lobbying, la dénonciation et la protestation publique (meeting ou marche). A titre d'information, de nouvelles approches communicatives apparaissent : c'est le cas des CiviTech. Les « CiviTech » sont des nouveaux outils de participation citoyenne entièrement en ligne.

#### 3-1 La sensibilisation

Elle se définit comme l'initiation du public à la compréhension d'une question relevant de l'intérêt commun : ensemble des messages relatifs à la construction d'une opinion et peuvent faire l'objet d'un débat public. Les médias traditionnels comme numériques peuvent être sollicités, pour ce faire. La sensibilisation épouse une démarche pédagogique et exige un

argumentaire clair, concis et cohérent. Elle doit déboucher sur une prise conscience sur la question, du public visé. Les techniques de communication sociale seront privilégiées pour une pratique très affinée.

### **3-2 La participation**

C'est l'ensemble des dispositifs qui facilitent le dialogue entre les élus et les citoyens, la mise en compte de l'avis des habitants ordinaires à la gestion publique. La participation est valorisée pour ses vertus de transparence et de légitimité de la décision et des politiques publiques. La participation requiert un processus de délibération pour adopter les décisions. Dans le cadre du CCAP, on peut utiliser un dispositif participatif pour impulser une analyse et une prise de décision participative. Cela permet l'expertise d'usager (c'est-à-dire des populations elles-mêmes.) face à l'expertise du technicien. Les changements voulus seront portés par les populations elles-mêmes. Les politiques publiques sont alors co-produites par les élus, les experts et les citoyens.

### **3-3 Le plaidoyer**

C'est une construction cohérente d'un argumentaire prononcé ou envoyé à des décideurs, en vue de faire adopter des règles en faveur d'un changement ou le maintien du statu quo (favorable). La maîtrise du processus décisionnel est un impératif pour la réussite du plaidoyer. Le plaidoyer exige un but clair, l'élaboration d'une stratégie rigoureuse et un plan d'action : le message, les outils et supports de communication, les cibles institutionnelles, le temps et les moyens. Un plaidoyer réussi est un plaidoyer qui a atteint le changement voulu.

### **3-4 Le lobbying**

C'est une forme d'intermédiation entre les gouvernés et les gouvernants. Le but de lobbying est d'influencer le processus de décision politique. Le but de lobbying est d'influencer le processus de décision politique, par le biais de contacts directs entre les groupes d'intérêts mobilisés et les acteurs politico administratifs concernés, afin de modifier la décision politique en faveur de ses intérêts. Ce sont ces formes interactions entre les acteurs, à l'occasion des processus de décision, qu'on désigne par "lobby" : les jeux de couloir.

Pour réussir le lobbying, il faut mobiliser des ressources d'expertise ou des relations particulières avec des membres de la haute fonction politique et administrative.

Pour ce faire, il faut : la définition des objectifs, l'identification des cibles et des parties prenantes (stakeholder), le choix des techniques de lobbying, la mise en œuvre des techniques de lobbying et l'évaluation de l'efficacité.

### 3-5 La dénonciation

La dénonciation est une méthode utilisée par un citoyen, victime d'abus ou de violation de ses droits. Le but est de sensibiliser et de demander réparation, en mobilisant autour de la cause.

### 3-6 La protestation publique

C'est un mode de protestation consistant à se rassembler et à défilier publiquement. Elle peut se faire sous forme de meeting ou marche, voire les deux en même temps. La manifestation publique est un droit réservé aux citoyens et aux organisations. Elle demande cependant le respect de la loi, donc un encadrement autorités.

Le but est de mobiliser directement les usagers et de capter l'attention de l'opinion nationale et internationale.



*Vue des participants*

## Conclusion

Cette formation participative sur l'outil qu'est le CCAP a débouché principalement sur deux idées majeures.

- D'abord la dénomination est importante. « Surveiller, Regarder, Superviser, Accompagner, Veiller... », les mots ont une charge symbolique, même s'ils peuvent renfermer la même compréhension selon chaque personne. C'est pourquoi, certains contrôleurs optent pour le mot « Veille » au lieu de « Contrôle ». Pour eux, le mot "contrôle" ferait davantage référence à la police, à la punition, voire à la dénonciation. Mais pour d'autres, le mot "contrôle" conserve ici toute sa dimension, dans la mesure où le Législatif contrôle l'Exécutif. Pour ce faire, le consensus -et non l'unanimité- s'est opéré autour du maintien du vocable "contrôle". Les participants recommandent la mise en œuvre d'une activité de promotion de la culture de "contrôle" auprès des acteurs.

- Ensuite, la création d'un Réseau Togolais du CCAP. Sa mission sera double. Premièrement, sensibiliser les acteurs autour de la culture du CCAP. Infuser aux Elus, Ministres, Fonctionnaires, Experts, Citoyens... la vertu gagnante du CCAP. Deuxièmement, briser les isolements et fusionner les énergies pour être plus productifs et plus consistants.

Il revient donc à chaque participant à cette formation de porter cette charge, afin d'accorder un destin vivifiant au CCAP au Togo et en Afrique.



