



Conférence de consensus 4 et 5 septembre 2015 Dossier du participant

Démocratie participative : cadrage sémantique	02
Extrait du rapport <i>Pour une réforme radicale de la Politique de la ville</i>	03
Le financement de la démocratie participative en France	04
Le financement de la vie associative en France	08
Le financement des organismes en défense de droit au Québec	12
La loi Toscane sur la participation : un financement autonome des collectifs locaux	16



Démocratie participative : cadrage sémantique

La démocratie participative est un terme flou utilisé selon des interprétations parfois contradictoires. Afin de contribuer à la clarté des débats, nous avons souhaité donner quelques éléments de cadrage. La démocratie participative peut être à l'initiative des pouvoirs publics, comme des citoyens ou de collectifs associatifs. Dans le premier cas, la démocratie participative s'inscrit dans une dynamique descendante, les institutions cherchant à recueillir l'avis de la population sur un projet, voire la faire participer à sa conception. On trouve dans ce champ des dispositifs comme les conseils de quartier, le Débat Public, les réunions publiques ou de concertation, etc. La démocratie participative à l'initiative des institutions est, comme vous le verrez ci-dessous, largement financée par les pouvoirs publics.

La démocratie participative à l'initiative des citoyens (qu'on qualifiera également de démocratie d'interpellation) vise à interpeller les pouvoirs publics, à faire remonter des idées ou des projets dans une dynamique ascendante. On trouve dans ce cadre les initiatives autonomes de collectifs de citoyens, de mouvements de la société civile, organisés ou non en association. C'est sur ce second pan de la démocratie participative que nous souhaitons faire porter nos débats, car il apparaît peu financé dans le fonctionnement actuel de notre démocratie. Si les structures associatives importantes sont largement soutenues par les pouvoirs publics, les initiatives émergentes apparaissent plus précaires.



Extrait du rapport *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires :* *pour une réforme radicale de la politique de la ville.*

Co-écrit par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, Rapport au ministre délégué à la ville, juillet 2013.

Donner les moyens de l'interpellation citoyenne

Les discours sur la démocratie participative ont fleuri en France au cours des vingt dernières années, appelant au développement de nouvelles formes de participation des citoyens. Pour autant, seule la démocratie représentative reste financée, que ce soit sous forme du financement des partis politiques ou des représentants élus. La participation n'est financée que quand elle est initiée par les institutions. Nous proposons d'inscrire véritablement un droit d'interpellation citoyenne comme une dimension à part entière du fonctionnement démocratique de la République, et pour cela de dégager les moyens humains et financiers favorisant sa mise en œuvre.

Création d'une Autorité administrative indépendante en charge d'un fonds pour l'interpellation citoyenne

Ce fonds pourra financer toute initiative citoyenne contribuant au débat public sur des enjeux d'intérêt commun (et non sur la base de l'intérêt d'un groupe) posés à l'échelle locale comme nationale. Il ne contribuera pas au financement de projets de services ou d'actions et d'animations sociales. L'objectif est de soutenir la prise de parole citoyenne pour sa contribution au débat démocratique, de permettre que se structure la parole de ceux qui ne l'ont pas, et d'ouvrir ainsi sur une construction conflictuelle de l'intérêt général. Ce financement représentera 1 % prélevé sur le financement public des partis politiques et 10% sur les réserves parlementaires. Les règles de fonctionnement de la haute autorité en charge de les distribuer et de les contrôler seront élaborées après délibération d'une conférence de consensus. On peut imaginer qu'elle sera composée d'élus, de hauts fonctionnaires, de personnalités issues de la société civile et du monde de la recherche, et pour au moins un tiers de représentants associatifs. Elle sera placée sous contrôle parlementaire.

Des critères clairs seront énoncés pour l'octroi de ces financements comme : l'indépendance vis à vis des pouvoirs institutionnels (pas de subventions numériques des collectivités locales, des organismes délégataires de service public et des ministères dépassant 15% du budget) ; la non représentation des collectivités locales et des partis politiques dans la gouvernance de la structure ; la non participation aux élections politiques.



Le financement de la démocratie participative en France

Ce document vise à offrir des repères partagés sur le financement de la démocratie participative. Il n'existe pas à ce jour d'étude systématique présentant un état des lieux précis du mode de financement de la démocratie en France. En effet, le coût de la démocratie participative tend à être invisibilisé : la citoyenneté et la démocratie n'ont pas de prix ! S'intéresser aux questions de financement reviendrait à désenchanter des pratiques inestimables. Il est dès lors difficile de chiffrer précisément le coût des démarches de participation des habitants. Pourtant, estimer comment sont utilisés les deniers publics à cet égard constitue un enjeu démocratique fondamental, permettant d'explicitier les priorités et les choix politiques des gouvernants. Que faut-il inclure ou non dans ces calculs ? Quels acteurs contribuent à nourrir la démocratie participative en France ? Si la conférence de consensus se concentre sur la démocratie participative à l'initiative des habitants, s'inscrivant dans une démarche ascendante, sont ci-dessous présentées les modalités de financement de différentes formes de participation, qu'elle soit à l'initiative des pouvoirs publics ou d'associations.

Le financement de la démocratie participative à l'initiative des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont les institutions ayant le plus recours à la démocratie participative. Parmi elles, les communes et les intercommunalités sont celles qui organisent le plus d'évènements et de dispositifs participatifs, et à qui incombe le financement de ces expériences. Les Régions et les Départements organisent et financent également de façon croissante depuis quelques années des démarches participatives. Il est cependant difficile de chiffrer précisément le coût de la démocratie participative, très variable d'une collectivité à l'autre.

Il faut distinguer le coût de la concertation obligatoire (supposant la prise en compte de l'avis des habitants avant l'arrêt d'une décision publique, comme pour les Plans Locaux d'Urbanisme, les Plans de Déplacements Urbains, les projets d'aménagement requérant une enquête publique, les conseils de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants, etc.), de la concertation facultative, organisée à l'initiative des collectivités qui souhaitent stimuler la participation de leur population.

Le financement de la démocratie participative recouvre dès lors trois champs principaux :

- Des dépenses de personnel. De façon croissante, les collectivités territoriales ont tendance à instituer des services « démocratie participative » ou « concertation » (aux appellations variables), en charge de l'animation des démarches de participation.
- Des dépenses de fonctionnement pour l'animation et la communication des instances de participation : comptes-rendus de réunion, journaux locaux...
- Des dépenses liées à l'organisation d'évènements ou d'expériences participatives. Les collectivités ont fréquemment recours à des prestataires externes (consultants, associations) pour mettre en place et animer leurs dispositifs participatifs, en particulier les plus importants.

Au regard de la très grande hétérogénéité des situations, voici quelques exemples de la ventilation budgétaire du financement de la démocratie participative dans deux grandes villes, sélectionnées pour la diversité de leur situation politique et sociale.



Le budget démocratie participative de deux grandes villes¹

Amiens

Budget total de la ville en 2013 : 211 millions €

Budget Démocratie locale et vie associative : 4, 71 millions € (soit 2,23 % du budget), dont Démocratie locale et concertation : 317.431 € (0,15 % du budget total de la ville) (subventions aux associations 100 000 € / charges d'exploitation 144 431 € / dépenses internes 73 000 €).

Il faut ajouter à cela les frais de personnel (dont au moins cinq équivalents temps plein) et tout ce qui est de la compétence de la métropole notamment la politique de la ville et/ou du développement durable, de la concertation en urbanisme qui pourraient figurer sur d'autres lignes budgétaires.

Bordeaux

Budget total de la ville en 2015 : 512,34 millions €

Budget Démocratie locale et vie associative = 1, 97 % du budget total 2015, dont :

- Vie associative : 9 045 583 €
- Programme Démocratie locale et participation citoyenne 1 081 638 € (personnel 877 918 € / fonctionnement 40 000 € / fond investissement quartier 163 270 € / forum innovation bordelais 30 000 € / moyens vie des quartiers 10 000 €) soit 0,21 % du budget total

Le financement de contre-expertises

La participation des habitants passe par la possibilité de mobiliser leur propre expertise mais aussi de faire appel à des expertises pour co-construire, élaborer des projets ou contre-projets.

Une expérience innovante de financement de la participation des habitants – Le « Plan construction » du Ministère de l'Équipement dans les années 1970

Une expérience innovante de financement de la participation des habitants s'est déroulée dans les années 1970, dans la préhistoire de la Politique de la ville. Le « Plan construction » dirigé par Albert Mollet au Ministère de l'Équipement est en effet à l'initiative de financements nationaux pour des expérimentations originales de participation dans le cadre de la rénovation des quartiers populaires. C'est par ce biais qu'a été financée une des expériences les plus innovantes en matière de démocratie participative, à l'époque et jusqu'aujourd'hui, dans le quartier de l'Alma-Gare dans la ville de Roubaix². Au début des années 1970, un collectif d'habitants roubaisiens – l'Atelier Populaire d'Urbanisme – se mobilise pour être associé à la rénovation de son quartier, d'anciennes courées insalubres qu'il convient de moderniser. Les habitants souhaitent en particulier conserver la sociabilité traditionnelle de ce quartier ouvrier et éviter la construction de barres et de tours qui viendraient à leurs yeux saper les bases d'une vie sociale riche. Ils sollicitent alors le « Plan construction » et obtiennent le financement d'une équipe d'architectes dédiés, l'ABAC, qui va travailler pendant plusieurs années à la réalisation du plan du futur quartier selon les souhaits des

¹ Chiffres issus d'une étude sur les coûts de la démocratie participative, coordonnée par Alice Mazeaud et Magali Nonjon, maîtres de conférences en science politique.

² Cf. P. Cossart, J. Talpin, *Lutte urbaine. Démocratie et conflit à l'Alma-Gare*, Paris, Le Croquant, 2015 (à paraître).



habitants. Chose rare, celui-ci sera effectivement rénové selon les plans définis par l'APU et l'ABAC, en discussion avec la municipalité. L'octroi d'un financement national a ici permis l'organisation autonome des habitants, favorisant leur montée en compétence via la structuration d'une capacité de contre-expertise.

Mobiliser cette expertise est l'objectif de l'association APPUII (Alternatives pour des projets urbains ici et à l'international) qui rassemble des étudiants en architecture et urbanisme et des habitants autour de projets de rénovation urbaine. L'association apporte son expertise et favorise la valorisation des savoirs des usagers dans la rénovation de leurs quartiers, comme à La Coudraie à Poissy ou à Ivry-sur-Seine. Mais de telles initiatives peinent à trouver des financements pérennes. Des expériences passées, comme celle de l'Alma Gare à Roubaix ou la Bellevilleuse dans le 20^{ème} arrondissement de Paris, ont pourtant montré l'apport de telles démarches en termes de qualité du projet urbain et de dynamique citoyenne.

Budgets participatifs et Fonds de participation des habitants

Plusieurs dispositifs de démocratie participative impliquent un pouvoir de décision plus ou moins important des citoyens sur les choix financiers de la collectivité. En particulier, dans le cas des budgets participatifs, la collectivité soumet une partie de son budget d'investissement (hors dépenses de personnel donc) à une délibération publique. En France, ces initiatives sont demeurées à ce jour relativement marginales, les financements étant le plus souvent anecdotiques.

Le budget participatif est né à la fin des années 1980 dans la ville de Porto Alegre au Brésil. Il connaît un succès rapide, la co-décision de l'intégralité du budget d'investissement de la ville entre les élus, les citoyens et les associations se traduisant par une redistribution des ressources en direction des quartiers les plus défavorisés. Il a depuis connu un essor considérable : il est considéré comme une bonne pratique par l'ONU et la Banque Mondiale, si bien que l'on compte plus de 1000 expériences en Europe et dans le monde.

En France, la plupart des expériences se sont avérées limitées : le montant modeste du budget en jeu (et donc des enjeux en discussion) ne parvenant pas à convaincre une majorité de citoyens de s'investir. Il faut signaler quelques expériences plus ambitieuses, comme le Budget participatif de la ville de Paris ou le Budget participatif des lycées de la Région Poitou-Charentes, où près de 10 % du budget d'investissement sont décidés directement par les participants. Un enjeu important dans ce cas concerne les modalités de sélection (*via* une délibération collective entre participants) des projets financés, qui requiert une transparence importante au regard des enjeux en discussion.

À une échelle plus modeste, de nombreuses collectivités (à commencer par la Région Nord-Pas-de-Calais depuis le début des années 2000) ont mis en place des Fonds de participation des habitants, des Fonds pour l'initiative locale ou encore accordent une enveloppe financière à leurs conseils de quartier. Il s'agit de petites sommes (en général entre 1000 et 5000 euros par projet) attribuées pour financer des animations locales à l'initiative des habitants ou des micro projets d'aménagement (jardins partagés, square...). Si ces projets sont de faible envergure, les modalités d'attribution de ces financements sont innovantes : c'est généralement une commission mixte (élus, représentants associatifs ou volontaires tirés au sort) qui tranche de façon transparente.



Le Débat Public : un coût important pris en charge par les maîtres d'ouvrage

La Commission National du Débat Public (CNDP) est une des institutions majeures de la démocratie participative en France, tout projet d'aménagement supérieur à 300 millions d'euros devant faire l'objet d'un Débat Public (la saisine de la CNDP est obligatoire par le maître ouvrage en charge du projet). Autorité administrative indépendante, la CNDP détermine les modalités de participation du public pour les projets dont elle est saisie. Chaque débat public, qui s'étend sur une période de 4 mois, est animé par une Commission particulière du débat public (CPDP) neutre et indépendante. Celle-ci veille au respect de bonnes conditions d'information et de participation du public sur le projet en discussion. À l'issue du débat la CPDP rédige un compte-rendu, recensant tous les avis et recommandations relatifs au projet.

Sur la période 2002-2012 la CNDP a organisé 55 débats (sur des projets relatifs à la construction de lignes à grande vitesse, d'usines de traitement des déchets, de lignes à haute-tension ou le projet Arc Express en Ile-de-France par exemple) pour un coût moyen de 808.814 € (de 300.000 à 4.017.200 €). Ces frais sont à la charge des maîtres d'ouvrage des projets, et donc souvent d'entreprises privées. Ces coûts importants sont liés à un travail en termes de communication – pour susciter la participation du public – et l'organisation de nombreuses réunions (sur plusieurs mois) sur le territoire des projets, afin de faire remonter les avis d'un ensemble diversifié de la population.

En 2015, la CNDP a publié plusieurs propositions visant à approfondir la participation du public et à susciter des formes ascendantes de participation³. Elle préconise en particulier :

- De « permettre à 10 parlementaires, 10 000 citoyens ou une association de protection de l'environnement de la saisir et de lui permettre de s'autosaisir » que le projet soit d'intérêt national ou pas » ;
- De permettre aux assemblées législatives et/ou à 500 000 citoyens de demander un débat public sur des plans, programmes ou options générales (mesure prévue par la loi Grenelle, mais en attente d'un décret). Les grands schémas (transport, aménagement du territoire) et les opérations d'intérêt national doivent être débattus avec tous les citoyens ;
- D'encourager les contre-expertises indépendantes de celles des maîtres d'ouvrage et porteurs de projet.

³ <http://www.debatpublic.fr/democratie-participative-cndp-presente-ses-propositions>. Ces propositions ont été adoptées à l'unanimité par la CNDP. Elles ont aussi été évaluées dans le cadre d'un sondage TNS/Sofres. La plupart d'entre-elles recueillent plus de 90 % d'avis favorables des Français.



Le financement de la vie associative

Les associations constituent un vecteur essentiel de participation des habitants et un rouage fondamental du jeu démocratique. Représentant près de la moitié du financement associatif, les financements publics sont des leviers structurants pour les actions mises en œuvre par les associations. De l'Europe aux communes, chaque niveau territorial contribue au financement associatif en fonction de ses compétences et de ses priorités politiques. En volume, le financement public en direction des associations, toutes collectivités confondues, a progressé jusqu'à la fin des années 2000, la baisse des financements de l'État étant compensée par la montée en charge des collectivités locales, principalement celle des conseils généraux. Mais depuis 2010, on observe une contraction des financements publics. Surtout, les collectivités locales ont recours de façon croissante aux commandes publiques passées auprès de partenaires associatifs ou privés, plutôt que d'accorder des subventions (en déclin constant ces dernières années) : une transformation qui se fait au détriment des petites structures pourtant essentielles à la vie sociale.

Pour mémoire, rappelons que le nombre d'associations vivantes est estimé à 1 300 000 mais seulement près de 183 000 ont recours à l'emploi de professionnels salariés. Aussi, est-il difficile de parler du secteur associatif comme un tout homogène :

- 2 % des associations – essentiellement celles du secteur médico-social, de l'éducation, de la formation et de l'insertion – concentrent 70 % du budget cumulé du secteur associatif ;
- 22 % des associations gèrent un budget annuel inférieur à 1 000 € ; ces associations fonctionnent principalement à partir du travail bénévole et sont souvent actives au niveau communal ou au niveau des quartiers. Leur nombre a augmenté à un rythme rapide de 9 % par an en moyenne ;
- 66 % des associations conduisent des actions sportives, culturelles et de loisirs. Elles sont souvent actives au niveau local (quartier, commune), de petite taille, et fonctionnent avec un travail bénévole important en direction de publics de tous types ; elles vivent le plus souvent à partir de cotisations et de financements communaux.

Alors que les ressources publiques représentaient près de 52% des financements des associations en 2011, on peut noter l'importance du soutien apporté par les collectivités locales, qui représentait 28 % du budget des associations (principalement les communes et départements), contre 11% pour l'État (en déclin constant ces dernières années, les financements de l'État représentaient 15% du budget total des associations en 1999)⁴. Le financement du secteur associatif apparaît donc fortement localisé, ce qui génère des relations de dépendance entre les associations et certaines collectivités locales.

⁴ V. Tchernonog, *Les associations entre crise et mutations : les grandes évolutions*, ADDES/Crédit coopératif, 2012.



Repères sur les budgets des associations en 2011⁵

Budget du secteur associatif : 85 milliards d'euros. Origine des ressources :

Publiques : 49 %

- Communes : 11.5 %
- Départements : 12.3 %
- Régions : 3.5 %
- État : 11.3 %
- Union Européenne : 1.1 %
- Organismes sociaux : 6.7 %
- Autres financeurs publics : 3.2 %

Privées : 51 %

- Ventes aux usagers : 35.8 %
- Dons et mécénat et fondations : 4 %
- Cotisations : 10.7 %

Parallèlement, on note depuis une dizaine d'années la forte diminution des subventions accordées aux associations au profit des commandes publiques. La masse des subventions publiques a baissé de 17 % entre 2005 et 2011, tandis que les commandes publiques ont augmenté durant la même période de 70 %. Aujourd'hui, subventions et commandes publiques représentent une place équivalente dans les budgets associatifs globaux : respectivement 24 et 25 % du budget total du secteur⁶. Ces mutations ont particulièrement affectées les petites et moyennes associations. N'ayant pas toujours les ressources nécessaires en termes de compétences et de taille pour accéder aux commandes publiques, elles connaissent une précarité accrue, reportant sur leurs usagers leur besoin en financement, ce qui pose problème quand ces derniers connaissent également une paupérisation importante sur la même période. Ce sont ainsi les bases mêmes de la démocratie associative qui sont fragilisées par les mutations du financement public⁷.

Le financement des associations dans le cadre de la Politique de la ville

Le soutien de l'État à la vie civique passe notamment par la Politique de la ville qui est un financeur important de la démocratie associative et participative en France. L'action du ministère délégué à la Ville en faveur de la participation dans les quartiers populaires passe notamment par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSé), fondue dans le Commissariat général à l'égalité des Territoires (CGET) en 2014. Le CGET finance chaque année environ 12 000 associations dans le cadre de la politique de la ville⁸.

⁵ Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français » 2011-2012.

⁶ Chiffres tirés de Ibid.

⁷ Sans compter que les commandes publiques font des associations des prestataires des collectivités, ce qui limite leurs capacités d'action autonome.

⁸ Nous n'évoquons ici que le soutien aux associations, et non les actions en matière d'emploi ou les activités coordonnées plus ou moins directement par les institutions dans le cadre de la politique de la ville (en matière de réussite éducative, le programme « ville, vie, vacances », etc.).



Une étude conduite en 2012 par l'ACSé offre un panorama assez complet de l'action de la Politique de la ville en matière de soutien à la participation associative dans les quartiers populaires⁹. On constate tout d'abord une forte inertie des financements. Ainsi, en 2012, seules 20 % des associations bénéficiaient pour la première fois d'un financement politique de la ville. Si ce chiffre n'est pas négligeable, il indique qu'il peut être difficile pour une dynamique participative émergente d'être soutenue par les partenaires institutionnels. Régulièrement, ces associations se voient refuser un premier financement au prétexte qu'elles ne peuvent garantir leur solidité. Ce constat est renforcé par l'étude du type d'associations financées par l'ACSé. Ainsi, alors que seules 21% des associations françaises sont rattachées à un réseau ou à une fédération, 62% des associations financées par la Politique de la ville appartenaient à un réseau ou une fédération en 2012. Les associations financées sont donc principalement les branches locales de grosses structures nationales.

Le budget médian des associations financées s'élève à 140 000 €, seul un quart d'entre elles ayant un budget annuel inférieur à 50 000 €¹⁰. Si les petites associations sont peu soutenues par la Politique de la ville, ce sont celles qui en sont les plus dépendantes financièrement : « *Les petites associations sans salarié sont particulièrement dépendantes : pour 40 % d'entre elles, le financement de la Politique de la ville constitue plus de 70 % de leur budget* ».

Enfin, seul un quart des associations financées par la politique de la ville ont été créées par un ou plusieurs habitants des quartiers prioritaires. En finançant majoritairement des associations de taille moyenne ou importante, le ministère délégué à la Ville soutient surtout des actions issues d'acteurs extérieurs à ces quartiers, ce qui peut poser la question du financement d'initiatives autonomes issues des quartiers populaires.

D'autres évolutions fragilisent les associations :

- Les changements incessants des priorités de la politique de la ville et de ses procédures, sa « parcellisation » avec des dispositifs particuliers qui obligent les associations à recentrer leurs actions en fonction des orientations et de l'organisation de l'État : on passe ainsi de l'intégration à la lutte contre les discriminations, de l'accompagnement scolaire à la réussite éducative, de la prévention de la délinquance à la sécurité... ;
- La généralisation de la procédure de l'appel à projets qui consacre deux difficultés supplémentaires pour les petites associations notamment : seuls les projets sont subventionnés excluant tout financement du fonctionnement ; l'augmentation très significative du travail administratif puisqu'à chaque action correspond un dossier de demande de subvention ;
- Le renvoi vers les fonds européens ou les fondations pour compenser les baisses des financements publics.

En outre, les subventions versées aux associations dans le cadre de la politique de la ville sont évaluées par des commissions internes où siègent différents représentants des institutions intervenant sur les territoires prioritaires concernés. Les associations ne participent pas à ces délibérations, dont les critères d'attribution sont peu publicisés. Surtout, les chercheurs

⁹ « Les associations dans la politique de la ville », Repères, ACSE, n°6, 2014.

¹⁰ Sachant que 90% des associations en France ont un budget inférieur à 50.000 €. Cf. V. Tchernonog, *Les associations entre crise et mutations*, op. cit.



spécialistes de la Politique de la ville notent une municipalisation de son fonctionnement : quand bien même les cadres de référence et les financements sont nationaux, ils sont fortement influencés par les choix des élus locaux. Une telle municipalisation ne favorise pas l'émergence et la structuration de collectifs autonomes d'habitants.



Le financement des organismes en défense de droit au Québec

Par Simon Tremblay-Pepin, chercheur à l'Institut de recherche et d'informations socioéconomique (IRIS)

Qu'est-ce qu'un organisme communautaire au Québec?

Le terme « organisme communautaire » n'étant à peu près pas utilisé en France, il semble important de préciser ce qu'il signifie au Québec. Ce qu'on désigne comme le milieu communautaire au Québec peut être rapproché du milieu associatif français à certains égards, mais avec d'importantes nuances.

Au Québec, un organisme communautaire est une organisation sans but lucratif, autonome de l'État dans son fonctionnement quotidien et dont les structures de pouvoir sont généralement centrées autour d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration. L'assemblée est composée des gens du quartier ou de membres de la population concernée. Donc, la prise de décision se fait sur la base de l'organisme même et non par une structure externe. Cependant le financement, lui, peut venir de l'État. En fait, plusieurs milliers de groupes communautaires sont financés par le gouvernement du Québec tout en conservant une autonomie d'action.

Pour être en phase avec le thème de la « démocratie d'interpellation », nous nous concentrerons, dans ce petit document sur les groupes qui se spécialisent en « défense de droit » (termes employés par les groupes eux-mêmes) ou en « promotion des droits » (termes employés par le ministère). Ces groupes sont financés par l'État pour faire connaître leurs droits aux citoyens et assurer la défense de ceux-ci par de l'information et de la sensibilisation, mais aussi par de l'activisme politique et de la militance. Le gouvernement du Québec finance donc des groupes qui organisent des manifestations et des occupations de bureaux de ministre contre ses propres décisions. Voyons quelle histoire particulière a mené à cette situation pour ensuite expliquer un peu plus en détail ce que représente son financement.

Bref historique¹¹

Les organismes communautaires (appelés alors les groupes populaires) naissent surtout vers la fin des années 1960 et dans les années 1970. « On voit se consommer une rupture avec les élites traditionnelles du milieu et leurs modes de prise en charge des personnes plus démunies. En parallèle du développement de l'aide bénévole de tradition religieuse ou laïque et des organismes gravitant autour de l'Église actifs dans les loisirs et les activités charitables, naissent les premiers comités de citoyens des quartiers défavorisés. Revendiquant de meilleures conditions de vie, ils rejettent la dépendance et misent sur la participation, la reconnaissance de leurs droits et l'action collective. C'est là l'origine, l'âme et le cœur du mouvement

¹¹ DEPELTEAU, Julie, *Enjeux liés au financement et à la gouvernance des organismes communautaires québécois*, Montréal, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, 2013, 35 p.



communautaire autonome québécois. »¹² À cette époque, ces groupes ne sont pas financés par l'État sauf à de rares occasions, quand leurs activités correspondent périodiquement aux objectifs étatiques.

Tout cela changera à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Après d'importantes luttes du mouvement communautaire pour assurer son financement récurrent. Le résultat de ces luttes se concrétisera à travers le rapport Rochon (1988) qui propose une réforme de la santé dans laquelle les groupes communautaires seront financés pour accomplir la mission dont ils se sont dotés avec leurs membres. L'autonomie se trouve préservée, car le financement n'est pas conditionnel à la réalisation d'un objectif imposé par l'État. Rapidement, cependant, le gouvernement offrira du financement supplémentaire pour des projets qui correspondent à ses objectifs.

C'est en 1995 que sera créé le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA, maintenant SACAIS car on y a ajouté les « initiatives sociales »), on établira six ans plus tard une politique de financement et de reconnaissance. « La politique contient (...) l'idée d'un seuil plancher de financement qui implique une participation financière « significative » du gouvernement permettant aux organismes de couvrir leurs frais généraux et ceux liés à l'accomplissement de leur mission. De plus, face à la résistance importante dont ont fait preuve les milieux communautaires, la politique souligne l'importance du financement pour les groupes de défense collective des droits »¹³. Depuis l'adoption de cette politique les groupes communautaires sont en constante lutte pour assurer que le gouvernement la respecte tandis que lui cherche généralement à les instrumentaliser pour atteindre ses propres objectifs.

Financement en 2011-2012

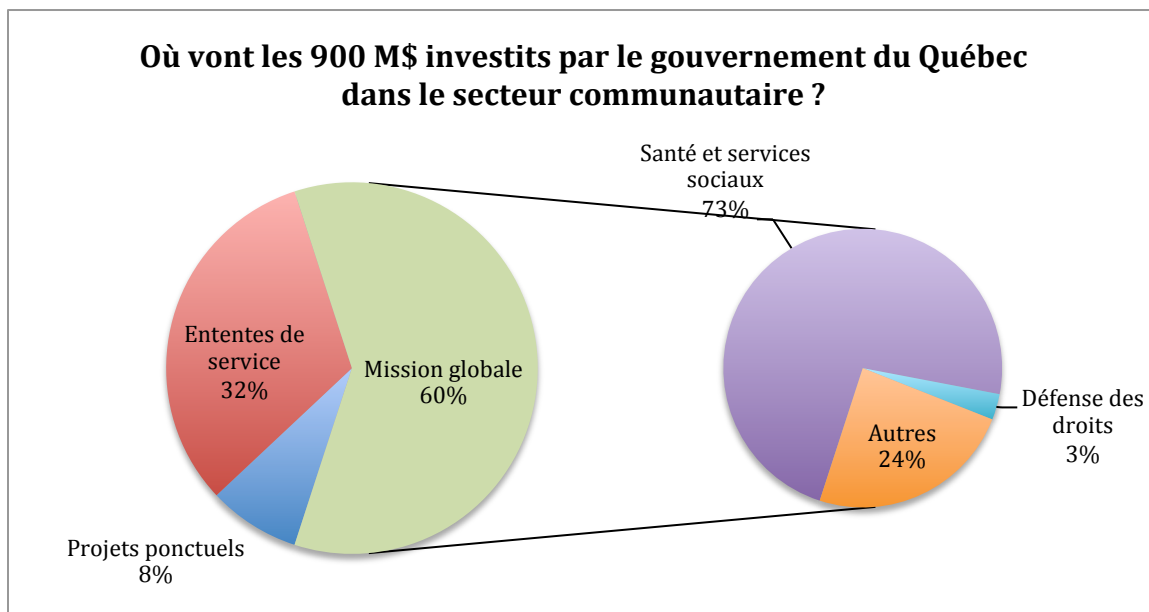
Le financement total des groupes communautaires au Québec représente 900 M\$ annuellement. Suivant les directives de la politique mentionnée plus haut, 530 M\$ (60%) va au financement à la mission des organismes, un financement qui favorise leur autonomie car le gouvernement ne le modifie pas en fonction de ses propres critères de réussite, mais en fonction de la reconnaissance de l'importance de la mission de l'organisme. Le reste des sommes est consacré soit à des ententes de service (32 %) par lesquels les groupes offrent des services au nom du gouvernement ou à des projets ponctuels (8 %) notamment des projets d'infrastructures.

Le financement des groupes de défense de droit est un financement entièrement à la mission. Il correspond à 18 M\$ annuellement. Le graphique suivant vise à bien faire comprendre la part qu'il représente dans le financement du milieu communautaire.

¹² Réseau Québécois de l'action communautaire autonome, *Le mouvement communautaire autonome n'est pas né d'hier*, non daté, p.1.

¹³ DEPELTEAU, *op. cit.*, p.15.





Source : Gouvernement du Québec, *État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire 2011-2012*, Québec, avril 2013.

Le financement des groupes en défense de droit est donc une petite part du financement total des groupes communautaires. Il permettait néanmoins de financer 333 organismes en 2011-2012, ce qui signifie que les groupes reçoivent en moyenne un peu moins de 55 000\$ par année, un montant très modeste pour assurer la survie d'un organisme. Face au budget global du gouvernement du Québec ce 18 M\$ est évidemment minime. En effet, ce montant représente 0,02 % des 64 G\$ de dépenses de programmes du gouvernement du Québec. En proportion du budget de 407 G€ pour les missions générales du gouvernement français, ce montant équivaldrait à 81,4 M€.

Bénéfices du modèle

Il est très difficile de mesurer les bénéfices de ce financement, aussi modeste soit-il, tant ils sont importants. Au Québec ce financement a été déterminant dans la consolidation du mouvement féministe, des groupes qui défendent le droit au logement, des groupes de défense des consommateurs, de promotion du transport collectif, de défense des travailleurs et travailleuses accidenté-es, etc. Le financement récurrent de ces groupes a permis :

- De stimuler le débat public sur des enjeux essentiels;
- De transformer les lois et les politiques publiques pour les rapprocher de la situation et des préoccupations des communautés, grâce à la mobilisation citoyenne ;
- De donner au gouvernement des interlocuteurs organisés et informés ;
- De sensibiliser et d'informer les personnes directement touchées de leur droits et responsabilité pour éviter les dénis de justice ;
- De diriger les citoyen-nes vers les bons services gouvernementaux en fonction de leur situation.

Critiques de l'évolution du modèle

Le financement de la défense de droit au Québec a mené à plusieurs réflexions et critiques à travers les années. En voici quelques unes :

- Comme la politique adoptée par le gouvernement n'oblige aucun financement précis ni aucune indexation du financement, les groupes communautaires en défense de droit passent un temps important à défendre, chercher ou revendiquer du financement ;
- Devant des groupes sous-financés, le gouvernement a beau jeu d'offrir des ententes de service qui permettent d'augmenter le financement, mais qui lient les groupes à ses propres objectifs et les détournent de leurs missions fondamentales ;
- Le financement stable et récurrent a transformé certains groupes populaires et militants en organisations plus rigides, moins proche des gens qu'ils servent ;
- De même certain-es salarié-es sont devenu-es le centre de leur organisme prenant un espace qui devrait être celui des membres qui se désengagent des groupes.

Bien sûr, ces critiques ne s'appliquent pas à tous les groupes et les problèmes qu'elles relèvent ne sont pas uniquement causés par le financement récurrent et stable de la part du gouvernement. Cependant, il est évident que le mode de financement gouvernemental est un enjeu structurant du monde communautaire au Québec.

Références

- DEPELTEAU, Julie, *Enjeux liés au financement et à la gouvernance des organismes communautaires québécois*, Montréal, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, 2013, 35 p.
- DEPELTEAU, Julie, FORTIER Fortier et HÉBERT Guillaume, *Les organismes communautaires au Québec Financement et évolution des pratiques*, Montréal, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, 2013, 39 p.
- Gouvernement du Québec, *État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire 2011-2012*, Québec, avril 2013
- SHRAGGE, Eric, *Action communautaire : dérives et possibles*, Montréal, Ecosociété, 2006, 246 p.



La loi toscane sur la participation¹⁴ :

un financement autonome des collectifs locaux

Par Ilaria Casillo, Maitresse de conférence à l'Université Marne-la-Vallée et membre de l'Autorité de garantie et promotion de la participation et du débat public

Tout d'abord, il convient de rappeler qu'en Italie le système de décentralisation donne aux Régions le pouvoir de légiférer sur un certain nombre de sujets et domaines : par exemple la loi électorale¹⁵. C'est ainsi que la Toscane a pu légiférer dans le domaine de la participation citoyenne « comme forme ordinaire de gouvernement ».

Au-delà d'un simple rappel historique, l'histoire de la loi Toscane est importante car elle a largement influencé les dispositifs de participation prévus par la loi et leur fonctionnement.

Une loi co-construite

La particularité de la loi n. 46/2013 est d'avoir émergé au sein de la société civile puis d'être ensuite rentrée dans l'agenda du gouvernement régional. Il ne s'agit pas cependant d'une loi « d'initiative populaire », dans le sens référendaire du terme, mais plutôt d'une loi d'impulsion populaire. Cette impulsion a vu le jour à Porto Alegre en 2002 au Forum Social Mondial lors duquel un réseau toscan de collectivités territoriales, d'associations, d'intellectuels et chercheurs avait présenté la « Charte pour une globalisation du bas, solidaire et non hiérarchique ». Lors de ce forum est née l'idée d'héberger en Italie (plus précisément à Florence) le Forum social européen que la région Toscane, a accueilli en novembre 2002).

Après le Social forum de Florence, le network toscan de Porto Alegre organisa un séminaire où, pour la première fois, l'idée d'une loi régionale sur la participation fut posée et entra officiellement dans le programme du gouvernement. Un ministre régional fût alors chargé de ce dossier. À partir de là, une véritable « chaîne délibérative » s'est constituée avec un comité technique politique, plusieurs séminaires d'échanges mais surtout avec l'organisation d'un Electronic Town meeting (ETM) le 16 novembre 2006 rassemblant plus de 400 participants habitant la Toscane et ayant réfléchi à la loi, à sa structure et à ses dispositions.

C'est lors de cet ETM qu'une série de questions cruciales – telles que l'auto-saisine de l'APP pour activer un débat public ou la saisine de la part des citoyens – ont été posées par les participants et ont fait l'objet d'échanges très intenses. À partir de là une série d'aller-retour entre la Région

¹⁴ La Loi « Débat public régional et promotion de la participation à l'élaboration des politiques régionales et locales » (l.r. n. 46) a été approuvée le 23 juillet 2013 par l'Assemblée Régionale de la Toscane, signée le 2 août et publiée sur le Bulletin Officiel de la Région Toscane n. 39 du 7 août 2013. Plus d'informations sur www.regione.toscana.it/partecipazione

¹⁵ La loi constitutionnelle n. 1/1999 et l'article 122 de la Constitution prévoient que la système électoral régional relève de la compétence des régions dans les limites du respect des lois de l'État.



et la société civile a été entamée : séminaires, table de concertation, sessions de présentations aux agents et chefs de services régionaux... En cinq mois (de mars à juillet), quatorze versions du texte de loi ont été produites.

Cette « chaine délibérative » caractérisant la démarche participative de construction de la loi a eu des conséquences également sur la démarche adoptée pour approuver la loi. Ainsi, les groupes de travail mis en place ont proposé une innovation juridique non négligeable : « la loi à terme », c'est-à-dire son adoption pour une période limitée de cinq ans. Au terme de cette période, et suite à une évaluation de la part de la Région, que les élus pouvaient décider d'approuver définitivement la loi ou de l'abroger.

En 2012, au terme des cinq ans d'expérimentation, cette évaluation a permis d'approuver la loi et de la renforcer : le débat public est devenu obligatoire (auparavant il était facultatif) et l'Autorité indépendante en charge de l'application de la loi est devenue un organe collégial (et non plus monocratique). C'est ainsi que la nouvelle loi 46 « Débat public régional et promotion de la participation citoyenne à l'élaboration des politiques régionales et locales » est entrée en vigueur en août 2013.

Aujourd'hui, la législation de la Région Toscane dans le domaine de la participation représente un exemple (presque unique au niveau international si l'on considère l'échelon institutionnel intermédiaire de la Région Toscane) d'une loi qui promeut l'expérimentation institutionnelle de procédures et de pratiques participatives et délibératives provenant directement des citoyens.

Les finalités de la loi

Les finalités de la loi rappelées dans l'article 1 sont de « contribuer à renouveler la démocratie et ses institutions en les intégrant à travers des pratiques, des processus et des outils de démocratie participative », et de concourir ainsi à la création d'« une plus grande cohésion sociale, à travers la diffusion de la culture de la participation et la valorisation de toutes les formes d'engagement civique, des savoirs et des compétences diffusées dans la société ».

Les autres finalités affichées dans la loi sont les suivantes :

- renforcer, à travers la participation, la capacité de construction, de définition et d'élaboration des politiques publiques ;
- promouvoir la participation comme forme ordinaire d'administration et de gouvernement ;
- créer et favoriser de nouvelles formes d'échange et de communication entre les institutions et la société ;
- valoriser les savoirs diffusés et les compétences existantes au sein de la société, en faisant également entendre les intérêts peu représentés ;
- valoriser et diffuser les nouvelles technologies de l'information et de la communication en tant qu'outils au service de la participation démocratique des citoyens.
-



Que contient la loi ?

La loi est structurée autour de deux axes :

- la mise en place du débat public ;
- **le soutien financier, logistique et/ou méthodologique aux processus participatifs locaux.**

C'est ce deuxième volet qui nous intéresse ici car il repose sur le même principe que celui d'un fonds pour une démocratie d'interpellation

La loi régionale prévoit un soutien financier, méthodologique et/ou logistique aux processus participatifs locaux, ayant un objet bien défini et circonscrit, et se déroulant dans une durée maximale de six mois (sauf délais ou exceptions justifiées n'allant pas au-delà de trois mois).

Les méthodes et les outils des projets soumis à évaluation de l'Autorité doivent assurer la plus large « inclusivité », c'est-à-dire que tous les points de vue doivent y être inclus et chacun doit pouvoir avoir l'opportunité de s'exprimer.

Il appartient à l'Autorité d'évaluer et d'admettre les projets présentés, sur la base d'une série de conditions indiquées par la loi. Il convient notamment qu'aucune décision définitive n'ait été déjà prise concernant l'objet en question. Ceux qui demandent le soutien de l'Autorité doivent, au début du processus, s'engager à « tenir compte » du résultat du processus participatif ou, en tout cas, justifier de façon adéquate et publique les raisons du non-accueil ou de l'accueil partiel des résultats.

Qui peut présenter un projet de processus participatif local ?

Les acteurs pouvant présenter un projet de processus participatif sont les suivants :

- a) Collectivités territoriales de la Région Toscane (individuellement ou en association) ; Entreprises ;
- b) Associations et citoyens (sur la base d'un nombre déterminé de signatures, défini par la loi sur la base de différents seuils démographiques) ;
- c) Les établissements scolaires aussi peuvent présenter une demande : dans ce cas, il ne faut pas présenter des signatures mais une décision des organes collégiaux. La nouvelle loi établit les délais et les temps spécifiques pour les processus proposés par les établissements scolaires.

Le fait que les citoyens puissent proposer des démarches participatives et recevoir des financements pour les mener en toute indépendance constitue un trait très innovant du modèle toscan de participation.

