

ENTRE DYNAMIQUES LOCALES ET TRANSFERTS DE MODELE : EXPERIENCE PARTICIPATIVE A PLOCK EN POLOGNE

ENQUETE PICRI-IDF « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN EUROPE : VERS UNE
DEMOCRATIE TECHNIQUE ? »

I. DONNEES GENERALES SUR LA VILLE DE PLOCK ET LE CONTEXTE POLONAIS

Le projet étudié se réfère à la mise en place d'un fonds, dans la ville de Płock, sous l'égide du Programme des Nations Unies pour le Développement, PNUD/UNDP, impliquant le secteur public (Mairie de Płock), privé (l'entreprise pétrolière PKN Orlen), ainsi que le « tiers secteur », à savoir les associations de Płock.

Notre recherche sur le cas de la mise en place du « Fonds de subventions » (*fundusz grantowy*) de Płock, effectuée dans le cadre du projet PICRI, entamée en juillet 2006, a impliqué tout d'abord l'analyse des sources disponibles sur le sujet : les documents présentant l'expérience, les appels d'offre, les rapports d'activités, les rapports d'évaluation, les comptes-rendus des débats et décisions du conseil municipal, souvent accessibles en ligne. Pour comprendre le contexte de la mise en œuvre de ce projet, il a été nécessaire de consulter les sources produites par les principaux partenaires : les autorités de la ville de Płock, l'entreprise PKN Orlen, le PNUD, mais aussi la littérature secondaire relative aux réformes conduites en Pologne entre la fin de la période communiste et l'adhésion à l'Union européenne.

En Pologne, des entretiens semi-directifs ont été effectués à Varsovie et à Płock avec les initiateurs et partenaires du projet : responsables politiques et administratifs à la Mairie de Płock (notamment le vice-président de la ville ainsi que le chef du service de la Promotion et de la coopération internationale), la responsable du fond de subventions et le plénipotentiaire de la Mairie, chargé des relations avec les ONG, deux responsables d'associations ayant bénéficié des subventions (une chargée d'aide aux jeunes handicapés et l'autre, de l'intégration des personnes handicapées par la pratique du tennis), enfin, une responsable du PNUD à Varsovie, chargée du suivi du projet de Płock, un ancien responsable du PNUD ayant participé à la mise en œuvre du projet, ainsi qu'un ancien représentant de l'entreprise Orlen qui a contribué au lancement du projet. Pour obtenir une vision plus large de la mise en place des dispositifs participatifs en Pologne, nous avons rencontré un salarié de la Fondation du Développement de la Démocratie Locale (FRDL) à Varsovie, responsable du programme « Pologne transparente » (*Przejrzysta Polska*).

Le cas du fonds des subventions de Płock s'apparente à une forme de partenariat public-privé doté d'une composante sociale, ce qui lui vaut la qualification de « partenariat multisectoriel ». La participation des citoyens – via leurs représentants – que le projet implique apparaît plutôt comme un sous-produit que comme un objectif explicite du dispositif. Cependant, si la notion de la participation des citoyens reste dans l'ensemble secondaire – si on la compare aux notions d'efficacité ou de transparence de l'utilisation des

fonds publics et privés au niveau local – l'expérience de délibération qui a accompagné la mise en place du Fonds a clairement marqué la plupart de nos interlocuteurs.

Personne responsable de la démarche participative :

Anna Grzegorzewska
Prezes Fundacji „Fundusz Grantowy dla Płocka”
Centrum ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi
09-402 Płock
ul. Misjonarska 22
tel. (00 48) 24 366 02 84
mail: koordynator@ump.pl

Population

Aujourd'hui, Płock compte près de **130 000 habitants**. Avant la guerre, comme beaucoup d'autres villes polonaises, Płock avait une population culturellement diversifiée, un quart de ses habitants étant juifs. Au cours de la seconde Guerre Mondiale, la ville a perdu un tiers de ses près de 34 000 habitants, dont 8 000 juifs exterminés dans les camps nazis. Aujourd'hui, la ville compte peu d'étrangers ; 200 Roms (60 familles environ) vivent à Płock.

Caractéristiques générales de la ville

Płock est situé dans la région de Mazovie, qui est aussi celle de la capitale du pays, à 110 km au nord-ouest de Varsovie au bord de la Vistule. C'est une des villes les plus anciennes du pays, dotée d'un patrimoine architectural significatif. Florissante au Moyen Age et à la Renaissance, la ville a connu un déclin depuis les invasions suédoises au XVIIe siècle. Lors du second partage de la Pologne, en 1793, Płock revient à la Prusse. Après le bref épisode du Duché de Varsovie créé par Napoléon, Płock devient chef-lieu de voïévodie au Royaume du Congrès avant d'être incorporée dans l'Empire russe. La période de l'entre-deux-guerres apporte une dynamique transitoire, avec la construction des liaisons ferroviaires et d'un pont. Les autorités communistes implantent une usine de production de machines agricoles dans les années 1950, mais c'est surtout la construction du combinat Petrochemia Płock, dans les années 1960, qui conduit à l'augmentation du nombre d'habitants ; 8000 personnes y trouvent un emploi.

Entre 1975 et 1998, période à laquelle la Pologne comptait 49 voïévodies (entités déconcentrées), Płock était le chef lieu d'une voïévodie du même nom. Avec la réforme de l'administration territoriale, la fusion des anciennes et la création de 16 nouvelles voïévodies en 1998, l'administration de la ville cherche à compenser cette perte de statut tout en essayant de tirer des bénéfices de la décentralisation.

Aujourd'hui, en comparaison avec d'autres villes de la même taille, Płock bénéficie d'une situation économique relativement favorable. Un élément décisif pour la mise en place du dispositif étudié ici est l'implantation à Płock d'une des plus grandes entreprises industrielles du pays : PKN Orlen, combinat industriel pétrolier et chimique datant la période communiste. La société par actions PKN Orlen (*Polski Koncern Naftowy ORLEN*) a été créé en 1999 du fait de la fusion de deux grandes entreprises pétrolières : *Petrochemia Płock* et *Centrala Produktów Naftowych*, pour devenir le plus grand producteur et distributeur de carburants dans le pays. Orlen est le premier employeur de Płock, le plus grand contributeur au titre de l'impôt sur les sociétés et aussi le donateur principal du fonds « participatif » destiné aux ONG locales, qui est l'objet de cette étude.

Les principales activités productrices de la ville sont – à part les raffineries et la pétrochimie – l'industrie transformatrice et le bâtiment, mais aussi l'industrie textile (une usine de Levi Strauss y fonctionne), l'industrie alimentaire et les machines. La proximité relative de Varsovie peut être considérée à la fois comme un avantage et une contrainte. Dans la région agricole et industrielle de Mazovie, Płock attire les investissements ; il a été plusieurs fois placé en première position dans des classements du montant d'investissements par habitant parmi les villes de taille comparable. La ville cherche à développer son offre touristique en rénovant le centre ville, en construisant un amphithéâtre et en organisant des événements culturels. Cela étant, Płock reste assez mal desservi par transports publics : pas de liaison ferroviaire directe pour Varsovie, seulement des lignes de car privées. En ce qui concerne sa structure sociale et le tissu associatif, la ville semble souffrir du symptôme de ville dortoir, qui a connu un important accroissement de la population à l'époque de la construction du combinat. Il s'agissait principalement d'une population ouvrière, placée dans les immeubles excentrés, construits à proximité de l'usine. En 2005, au regard du niveau de formation, 17,6 % d'habitants de Płock étaient diplômés du supérieur, 41,3 % du secondaire, 18,4 % avaient un diplôme d'enseignement professionnel et 20,95 % d'enseignement primaire (7-8 années d'école).

Malgré un tissu industriel développé au-dessus de la moyenne et un taux d'investissement important, le taux de chômage à Płock oscillait autour de 19 % (en 2005, ce chiffre était relativement stable depuis 1990, avec une légère baisse entre 1997-2000). Ce taux correspond au taux de chômage enregistré en Pologne (19 % des actifs en 2005, chiffres aujourd'hui en baisse : 16 % fin 2006 et 13 % en juin 2007) mais dépasse celui de la région de Mazovie (14 % en 2006, 11 % en 2007 obtenu grâce au faible taux de chômage enregistré dans la capitale du pays). Le pourcentage d'habitants bénéficiant de l'aide sociale était de 13,8 % en 2005 (contre 11,9 % en 2004). 34 % des habitants actifs travaillent dans le secteur public et près de 66 % dans le secteur privé.

Principales compétences (santé, éducation, infrastructure urbaine, etc.):

Les infrastructures partagent les problèmes matériels des autres régions du pays (les financements publics ne parviennent pas à couvrir les besoins). Le recours à des fonds privés, est recherché. Comme d'autres villes polonaises, Płock compte sur les fonds structurels européens pour développer ses routes et rénover son parc immobilier. La construction d'un deuxième pont, doit faciliter le trafic entre les deux parties de la ville

Parmi les infrastructures éducatives, Płock accueille le lycée réputé être « le plus ancien de Pologne » (Lycée Małachowski). La ville compte six établissements d'enseignement supérieur, dont une filiale de l'Ecole polytechnique de Varsovie (une école d'ingénieurs)¹ qui réunissent environ 11000 étudiants.

Le système politique en Pologne et la division territoriale du pays

Les transformations survenues en Pologne après 1989 s'inscrivent dans un contexte de libéralisation politique et économique. Les politiques de privatisation, la libéralisation des prix entreprise dès 1989 – connues sous le nom de la « thérapie de choc » lancée par le ministre des Finances Leszek Balcerowicz (1989-1991), réorientent l'économie polonaise vers le marché commun. En même temps, cette politique conduit à une augmentation considérable du chômage et des inégalités sociales.

¹ Cette ouverture s'inscrit dans la stratégies des grandes universités polonaises, qui ouvrent des filiales en province, ce qui permet d'offrir une formation sur place aux étudiants de province tout en permettant une augmentation de leur taille, de leurs effectifs et en ouvrant en même temps de nouveaux débouchés en termes d'emplois pour leurs enseignants.

La croissance du secteur associatif – partiellement amorcée dès l'avant 1989 – s'accompagne d'un discours reposant sur la valorisation de l'initiative individuelle et de la « société civile » dans un contexte de désengagement de l'Etat d'un nombre de domaines traditionnels de son intervention (social, santé, culture etc.).

Parmi les pays du bloc soviétique, la Pologne a été la première à mettre fin à l'ancien régime et ce, de manière consensuelle.² Une table ronde réunissant les dirigeants communistes modérés et les leaders de l'opposition réunis autour du syndicat *Solidarność* – entre février et avril 1989 – avait abouti à un compromis permettant la tenue d'élections semi démocratiques le 4 juin 1989. Les réformes lancées en 1989 ont donné lieu à la mise en place des institutions démocratiques reposant sur la division des pouvoirs. Après des décennies du centralisme autoritaire, caractérisé par le monopole du parti unique (Parti Ouvrier Unifié Polonais, POUP), les réformateurs issus de l'opposition, ont rapidement cherché à mettre en place les principes de l'autogestion territoriale.³

Le système politique de la Pologne est celui d'une république parlementaire. Il a été inscrit dans la Constitution votée en 1997 et ratifiée lors d'un référendum (une « petite constitution » provisoire était en vigueur depuis 1992). Le pouvoir législatif est exercé par la Diète (*Sejm*, chambre basse) composée de 460 députés et par un Sénat qui compte 100 sénateurs. Le mode de scrutin électoral pour la chambre basse est la proportionnelle avec un seuil de 5 % pour les partis politiques (8 % pour les coalitions). Les élections au Sénat reposent sur un scrutin majoritaire (avec 2-4 sénateurs élus par circonscription).

Le Premier ministre, qui préside le Conseil des ministres et dirige l'administration centrale, est nommé par le Président de la République et soumis à l'approbation de la Diète. Le président est le plus haut représentant de l'Etat. Il est le gardien de la constitution et de l'intégrité de l'Etat, il dispose de pouvoirs en matière de politique internationale et militaire. Il a le droit d'émettre son veto sur les projets de loi qui lui sont soumis.

La première loi sur le gouvernement local, adoptée en 1990, a délimité les compétences entre le pouvoir central, les 49 voïévodies (départements) de l'époque et les communes. Elle a posé les jalons de l'autonomie locale en instaurant la commune (*gmina*) autogérée. La commune, qui acquit ainsi une personnalité juridique, a en charge désormais, parallèlement à d'autres tâches administratives, une partie des services de santé, de l'aide sociale, le logement communal, l'éducation et la culture à son niveau.

La législation à l'origine de l'organisation territoriale, telle que nous la connaissons aujourd'hui en Pologne, date de 1998-1999. C'est alors qu'à l'initiative du gouvernement du centre-droit (Action électorale Solidarité AWS/ Union de la Liberté UW) – et en vue de l'adhésion envisagée à l'Union européenne – les 49 voïévodies datant de 1975 ont été regroupées dans 16 régions (nouvelles voïévodies). Il en résulte un système territorial à trois niveaux : les 16 voïévodies regroupent des districts (*powiat*) au nombre de 308 districts de campagne et 65 districts de ville. Le troisième niveau, local, compte 2489 communes.

² Cette évolution a bien entendu été possible dans le contexte de l'abandon par Mikhaïl Gorbatchev, en 1988, de la « doctrine Brejnev » imposant une « souveraineté limitée » aux pays satellites et de la politique de réformes entamée par l'URSS.

³ Parmi les exemples de reconversion de l'expertise politique en matière de démocratie locale, on peut évoquer la création de la Fondation pour le Développement de la Démocratie Locale (FRDL), dirigée par le professeur Jerzy Reguński, ministre de la Réforme des collectivités locales et sénateur (1989-1991). Il s'agit de la plus importante ONG spécialisée dans les questions de l'autogestion communale, financée, par de nombreux fonds étrangers et polonais, privés et publics. Elle avait formé, jusqu'à la fin de l'année 1995, environ 113 000 responsables locaux.

Les **régions/voïévodies** sont des collectivités régionales décentralisées. Elles ont la charge des politiques de développement économique, de la construction et de l'entretien des infrastructures d'importance régionale (dont les chemins de fer), l'éducation (dont les établissements de l'enseignement supérieur), une partie des établissements de santé, la politique sociale au niveau de la région. Les voïévodies sont gérées et représentées par un « Office du maréchal » (*Urząd marszałkowski*), le maréchal étant l'équivalent du président du Conseil régional. Parallèlement, il existe à ce même niveau une administration déconcentrée : l'Office de la Voïévodie (*Urząd wojewódzki*), dirigée par un voïévode, qui représente le gouvernement central et contrôle *a posteriori* les décisions de l'Office du maréchal (Aïssaoui 2005). La répartition des tâches entre ces deux niveaux n'est pas toujours très claire ; ils sont soumis à des rivalités politiques et à des conflits parfois aigus, par exemple lorsqu'il s'agissait de statuer laquelle parmi ces deux administrations devait être responsable en dernier ressort de la gestion des fonds communautaires.

Le **district** (*powiat*) est chargé des infrastructures scolaires et d'enseignement secondaire, des politiques de la famille, d'aide aux personnes handicapées, de la culture et du patrimoine, du tourisme, de la lutte contre le chômage, dans la mesure où ces actions n'empiètent pas sur les prérogatives des communes. Cet échelon dispose de relativement faibles ressources matérielles et politiques.

Les **communes** (*gmina*) supportent les charges des politiques que les gouvernements successifs ont cherché à « décentraliser », sans que les moyens budgétaires nécessaires à leur réalisation n'accompagnent ce mouvement. Il s'agit notamment de l'éducation, de l'aide sociale, de la politique régionale, de l'environnement, de la lutte contre le chômage. De nombreux experts admettent qu'il s'agit largement d'une « décentralisation des difficultés budgétaires » (Gilejko 2006). Le cas de Płock témoigne également de ces contraintes matérielles qui pèsent sur les communes.

La loi du 20 juin 2002 a introduit le principe de l'élection des maires au suffrage universel direct (jusqu'alors, c'est le conseil municipal qui nommait le maire). Dans les villes de moins de 20 000 habitants, le scrutin majoritaire est de rigueur. Dans les villes de plus de 20 000 habitants, le scrutin est proportionnel. La dissociation entre l'élection du maire et du conseil municipal conduit à la situation, où le maire peut représenter une formation politique qui ne dispose pas de majorité au conseil municipal.

Les dernières mandatures et les configurations politiques à la mairie de Płock

L'initiative du Forum pour Płock a été lancée à la fin du mandat du conseil municipal dominé par la gauche et les élections de 2002. De nouvelles élections ont eu lieu en novembre 2006. Le mandat du conseil municipal actuel doit durer jusqu'en 2010.

Aux élections de 2002, à l'issue des élections municipales, le conseil a été légèrement dominé par la gauche. La coalition de gauche (Alliance de Gauche Démocratique (SLD) / Union du Travail (UP) + un conseiller sans affiliation partisane) avait remporté 13 sièges (sur un total de 25). L'opposition, composée du parti conservateur, Droit et Justice (PiS), de l'Autodéfense paysanne (*Samoobrona*) et du comité « Notre ville Płock » a obtenu 12 sièges. En novembre 2002, juste après la mise en place du Forum pour Płock, qui sera étudié plus loin, le maire élu représentant l'Alliance de gauche démocratique (SLD, formation issue de l'ancien parti communiste) a été contraint à la démission après des révélations de fraude électorale dans un des bureaux de vote. Le vote ayant été très serré, c'est son adversaire, Mirosław Milewski qui

est devenu président de cette ville, depuis un moment dominée par le SLD. Le Conseil municipal est ainsi dominé par la gauche, alors que le président de la ville, Mirosław Milewski, est de droite (PiS). M. Milewski a été reconduit en 2006.

Le mandat du conseil municipal qui avait mis en place le Forum pour Płock, puis le Fonds des subventions, s'est éteint en 2006. Le nouveau conseil municipal, élu en novembre 2006 est composé de 8 conseillers municipaux du PiS, 6 conseillers du nouveaux parti « La Gauche et les démocrates » (LiD, *Lewica i Democraci*), issu de la fusion entre le SLD et le Parti Démocrate (ancienne Union de la Liberté), 5 conseillers de la Plateforme Civique (PO) libérale, 4 du comité « Notre ville Płock » et 2 du Parti Paysan (PSL). Le Conseil municipal est composé de 25 membres dont 7 femmes.

Budget total en euros

Le budget de la ville de Płock est d'environ 606 millions de zlotys (environ 160 millions d'euros) en 2006. L'objectif du conseil municipal est de construire 1000 nouveaux logements. Les premières dépenses sont la voirie (29 % du budget 170,9 mln zł) et l'éducation (28 % du budget, 163,3 mln zł). La « promotion de la ville et l'administration » (qui implique un programme de revitalisation de la vieille ville et l'achèvement de la construction d'un amphithéâtre au bord de la Vistule) représente 6% du budget soit 38 mln de zlotys. Enfin, la politique du logement représente 3 % soit 19,6 mln de zlotys. La politique de logement et « l'augmentation de l'attractivité de la ville » pour le tourisme du week-end font partie des priorités officielles.

II. ACTUELS MECANISMES DE PARTICIPATION OU DE GESTION INNOVANTE

1. Formes participatives sectorielles

On peut difficilement parler des formes participatives sectorielles liées aux différents services municipaux. Il existe, au sein de l'administration municipale, des personnes responsables des différents secteurs (éducation, santé et affaires sociales, sport et culture – à noter la présence d'une personne chargée des personnes handicapées) qui sont en contact avec les associations actives dans chacun des secteurs. L'échange d'informations s'effectue par ce biais. Les associations postulent à des « concours » publiés par la mairie pour obtenir des subventions, système qui est très répandu en Pologne aujourd'hui.

2. La question du *gender-mainstreaming* et des politiques adressées aux femmes

Il ne semble pas y avoir de politique de *gender-mainstreaming* ni des politiques sectorielles adressées aux femmes en particulier, à l'exception d'un centre d'accueil social pour les femmes en difficulté. Quelques projets financés par le fonds de subventions étudié ici se sont adressés aux femmes en priorité (on peut évoquer une formation proposée aux femmes au chômage). Cependant, les responsables municipaux actuels ne semblent pas considérer la question de la promotion de l'égalité hommes/femmes comme une priorité. (La justification avancée par un responsable est qu'il ne faut favoriser aucun groupe social, que ce soit pour des raisons de sexe, d'ethnie etc.).

3. L'agenda 21 et les mécanismes participatifs visant un développement durable

Une stratégie du développement durable de la ville de Płock a été mise en place avec le soutien du PNUD qui promouvait les principes de l'Agenda 21 en Pologne. L'actualisation de cette stratégie a été l'objectif principal de la démarche proposée par le PNUD à la ville de Płock en 2002, donnant lieu à une consultation appelée « Forum pour Płock » (cf. infra) qui a abouti à la mise en place du « fonds de subventions ».

Płock a en outre obtenu le label du programme « Pologne transparente » (*Przejrzysta Polska*), lancé par le quotidien libéral *Gazeta wyborcza* et sa fondation, ainsi que la Fondation Batory (financée notamment par la fondation Soros), la « Fondation polono-américaine pour la Liberté », deux associations polonaises œuvrant dans le domaine de la démocratie locale et de l'éducation des citoyens et la Banque mondiale. Le « modèle de la commune transparente » se fonde sur 6 critères qui incluent entre autres le principe de la transparence, l'absence de tolérance face à la corruption et la participation sociale. Ce dernier critère implique, selon les concepteurs du modèle, une communication efficace face aux citoyens, l'éducation des jeunes dans le domaine de l'éthique de la vie publique ainsi que la consultation des organisations sociales. La consultation, voire l'information, prime donc sur l'éventuelle association des citoyens au processus décisionnel. Dans tous les cas, l'accent est placé clairement davantage sur les groupes sociaux organisés et notamment les organisations non gouvernementales que sur les citoyens « ordinaires ».⁴

4. Y a-t-il un budget participatif ?

Un « fonds de subventions » (*Fundusz grantowy*), une nouveauté en Pologne, a été lancé pour la première fois à Płock (cf. plus loin). Des « citoyens méritants », issus notamment du milieu

⁴ D'après le représentant de la Fondation pour le Développement de la Démocratie Locale (FRDL) à Varsovie, le critère de participation est le plus difficile à mettre en œuvre et à mesurer.

associatif (cf. infra), ont été invités au comité d'évaluation de projets. Cette solution, ainsi que les longues délibérations qui ont accompagné la mise en place de ce dispositif, s'apparentent à une démarche participative. Celle-ci reste pourtant limitée, la participation n'étant pas pensée comme un objectif mais plutôt comme un moyen pour remplir au mieux les objectifs des différents acteurs liés à l'idée d'actualiser la stratégie du développement durable de la ville.

5. Autres expériences participatives : conseils de quartier, planification et l'association des usagers au fonctionnement des services publics

Le « Forum pour Płock » a été la première expérience qui puisse s'apparenter à un jury citoyen. Il existe en principe des « conseils des habitants » (existant déjà à l'époque communiste) dans chacun des 24 quartiers de la ville, dont le pouvoir de décision et les ressources semblent cependant limitées. Selon le vice-président de la ville, la participation aux élections pour ces conseils de quartier est très faible.

Conformément à la législation actuelle, tout projet de planification urbaine doit être consulté avec les habitants concernés. Cependant, en pratique, cette consultation est très sommaire. Un débat a par exemple été organisé par la mairie avec les habitants d'un quartier, mais selon un représentant de la mairie, « personne n'est venu à la réunion ». La question n'a pas été posée de savoir si la réunion a été suffisamment préparée et annoncée en amont.

En juin 2005, le conseil municipal a adopté un « programme local de la revitalisation de la ville » pour les années 2005-2013 et, au-delà, jusqu'en 2020. Celle-ci vise la revitalisation des grands ensembles d'HLM et des terrains ayant appartenu à l'armée. Sa mise en place permet de postuler à des cofinancements européens dans le cadre du « programme opérationnel régional intégré » (Conseil municipal de Płock, 28 juin 2005).

En ce qui concerne l'association des usagers au fonctionnement des services publics, dans l'organigramme de la mairie, le département des Affaires administratives dispose d'un « Bureau des services aux clients (usagers) » chargé entre autres de « recueillir les opinions et conceptions des habitants de Płock concernant le fonctionnement de leur ville », mais aussi toutes sorties de requêtes, suggestions et plaintes.

6. Les caractéristiques du tissu associatif urbain

Le tissu associatif urbain de Płock n'est pas particulièrement important ; il se situe dans la moyenne des villes de ce type. Sur plus de 200 associations enregistrées auprès du plénipotentiaire de la ville chargé des ONG, une soixantaine sont des organisations actives. En 2007, la base de données informatisée polonaise Klon/Jawor recense 529 organisations non gouvernementales à Płock.⁵ La majorité des projets financés par le Fonds de subventions relèvent du domaine social, mais aussi celui de l'éducation, du sport et de la culture. La base de données informatique sur le site de la mairie de Płock dénombre 65 ONG dans le domaine « Culture, éducation, religion, patrimoine », 23 organisation dans le domaine « Social », 88 dans le domaine « Sport, tourisme, récréation », 36 dans le domaine « Technique, science, économie, protection de l'environnement » et 59 dans le domaine « Santé, prophylaxie, sécurité publique »⁶.

⁵ En comparaison, la ville d'Ostrów Wielkopolski (accueillant une expérience participative similaire), qui compte 73 000 habitants compte 233 associations enregistrées dans la même base de données en 2007. <http://bazy.ngo.pl/>.

⁶ http://bip.ump.pl/?do=mapa_org

Les associations peuvent être réparties en trois groupes : celles qui fonctionnaient avant 1989, celles qui ont été créées après cette date et celles, plus récentes, apparues dans les années 2000. La particularité de Płock consiste, selon l'experte Lidia Kuczmierowska, en la présence importante d'associations anciennes, qui plongent leurs racines soit dans la période communiste soit dans l'entre-deux guerres, voire, pour certaines, encore au XIX^{ème} siècle. Cette situation, qui pourrait être un atout pour le secteur associatif local, ne semble pourtant pas valorisée par les pouvoirs publics, ni pour renforcer les ressources de ces organisations, ni dans la politique de promotion de la ville (Kuczmierowska 2004).

7. Les buts officiels poursuivis dans la mise en place de la démarche participative

Le but officiel de l'initiative était de réaliser un système de suivi (*monitoring*) de la **stratégie de développement durable de la ville** de Płock. Les moyens de sa mise en œuvre étaient la réalisation d'un **audit** de la stratégie de développement existante et la création d'un **Forum pour Płock**, composé des représentants des différents secteurs impliqués dans la réalisation de la stratégie (public, privé et associatif).

L'audit de la stratégie de développement devait se fonder sur des procédures prévues par l'Agenda 21 : « le dialogue social et l'évaluation de la satisfaction des habitants ». Les indicateurs adoptés pendant l'audit devaient être ceux pratiqués par l'ONU et l'Union européenne. Le Forum pour Płock, tel qu'il était conçu, devait associer « les représentants de tous les groupes intéressés : autorités de la ville, responsables au niveau communal, représentants de la police et des services de la ville, du business, de l'Eglise, organisations écologiques, sociales, sportives, éducatives, culturelles etc.) »⁷

Le réseau que l'on espérait établir grâce à ce Forum devait aider à réaliser les objectifs principaux de la stratégie du développement durable de la ville :

- « - Stimuler le développement des entreprises ;
- Améliorer les conditions de vie des habitants et l'état de la sécurité publique ;
- Améliorer le fonctionnement et le développement de l'infrastructure technique ;
- Protéger l'héritage historique et culturel ;
- Protéger la nature et améliorer l'état de l'environnement »⁸.

Enfin, le Forum devait contribuer à « dynamiser la communauté locale » et renforcer les ONG.

Au-delà de ces objectifs officiels, l'enchevêtrement d'autres objectifs, qui avaient sous-tendu la mise en place des dispositifs étudiés, doit être replacé dans son contexte politique et local et sera étudié plus loin.

⁷ Lettre d'intention pour la réalisation de la stratégie « Forum pour Płock », Płock, 14 octobre 2002, signée par le représentant du PNUG en Pologne, Colin Glennie, le Président du conseil administration de PKN Orlen, Zbigniew Wróbel et le président de la ville de Płock, Wojciech Hetkowski.

⁸ *Ibid.*

III. ORIGINES DES DEMARCHES PARTICIPATIVES

1. Origines de la démarche participative (donner une chronologie précise) ?

1997 :	Stratégie de développement de Płock jusqu'en 2012
Octobre 2002 :	Signature de l'accord entre le PNU, la Mairie de Płock et PKN Orlen sur la réalisation du projet « Forum pour Płock »
Janvier 2003 :	Lancement du premier « Forum pour Płock »
Mai 2003 :	Signature de l'accord sur le Fonds de subventions
2003-2005 :	Trois premières éditions (appels d'offre) du fonds de subventions
Décembre 2005 :	Signature de l'acte juridique de création de la Fondation <i>Fundusz Grantowy dla Płocka</i> (Fonds de subventions pour Płock) par la Mairie de Płock, PKN Orlen et Basell Orlen Polyolefins
Mars 2006 :	Enregistrement de la fondation, projet désormais autogéré
2006 :	Première édition du concours pour les subventions de la Fondation.

2. Contexte d'émergence du Forum

Bien que nous ayons affaire, avec l'exemple de Płock, à un cas de transfert transnational, la référence idéologique de cette démarche participative ne se situe pas à Porto Allegre. Il ne s'agit pas d'une approche critique des effets de la mondialisation économique, visant à remettre le citoyen au centre de la décision. En revanche, l'inspiration serait à chercher du côté de la stratégie onusienne de soutenir le développement à travers un programme centré sur les villes et visant à promouvoir des partenariats alliant les autorités publiques et les entreprises, ainsi que le secteur à but non lucratif.

D'une manière générale, il s'agit d'accepter le développement libéral des échanges économiques, tout en essayant de l'accompagner. Il est certes possible, dans le cas de Płock, de déceler la volonté de rapprocher les citoyens de l'action publique : cependant, il s'agit moins de les inclure à la prise de décision que d'« injecter du social », à savoir de consulter les citoyens organisés et de valoriser leurs initiatives, pour s'assurer une meilleure acceptation des décisions publiques, pour répartir les fonds de l'entreprise donatrice de manière plus efficace et pour professionnaliser les organisations du secteur à but non lucratif.

- **Contexte international : la stratégie de développement lancée par l'ONU**

C'est en septembre 2000, lors du « Sommet du Millénaire » des Nations Unies, que les « **objectifs du millénaire pour le développement** » (OMD) ont été définis. L'objectif affiché est d'éradiquer la pauvreté du monde d'ici à 2015. Il s'agit plus précisément de réduire de 50 % l'extrême pauvreté, la faim, de garantir l'éducation primaire pour tous, de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, de combattre les maladies etc., enfin, d'assurer un développement écologique durable et de mettre en place un partenariat mondial pour le développement.⁹ La déclaration du millénaire prévoit aussi d'associer d'une manière résolue le « secteur privé et la société civile dans la réalisation des objectifs et programmes de l'ONU ».

Un peu plus tôt, en 1999 à Davos, Kofi Annan avait appelé les entreprises à soutenir le programme *Global Compact* qui prévoyait d'encourager les entreprises à développer des pratiques visant à assurer le respect des droits de l'homme, de l'environnement naturel et à

⁹ Ces OMD relatifs au partenariat global incitent les pays du Nord à un cofinancement plus généreux en imposant aux pays du Sud « une gestion saine de leurs finances publiques et un engagement sur la voie de la bonne gouvernance » (Pirrotte 2007).

agir en faveur d'un développement durable. Ce programme diffuse entre autres la notion de la « responsabilité sociale des entreprises » (*Corporate social responsibility*, CSR). Ce projet a été promu en Pologne par l'antenne du PNUD, de même que l'Agenda 21 qui vise un développement durable prenant en compte les intérêts économiques, sociaux et écologiques. Le Sommet de Johannesburg de 2002 a réaffirmé les orientations lancées par l'ONU, en insistant sur la coopération entre les trois secteurs (public, privé, à but non lucratif) pour la réalisation des objectifs pour le développement.

Ce discours trouve une résonance dans la communication de la **Commission européenne** qui insiste sur le partenariat entre les trois secteurs.

Bref, il s'agit d'une vision largement promue aujourd'hui par les grandes organisations internationales, vision qui repose, en fin de compte, sur une minimisation du rôle de l'Etat et sur la valorisation du marché, ainsi que de la « société civile ». Le discours officiel du PNUD conteste le caractère conflictuel des intérêts économiques et sociaux, privilégiant une vision pacifiée de ces relations. « Dans une perspective de longue durée, les objectifs sociaux et économiques ne sont pas conflictuels par nature, mais intégralement reliés (...) Une coopération étroite entre les secteurs public et privé peut influencer positivement le contexte économique (la compétitivité) en soutenant le développement social ».¹⁰

La stratégie du PNUD de promouvoir le développement au niveau des territoires et la coopération intersectorielle a rencontré un contexte favorable en Pologne, et plus précisément dans le cas de Płock, où une configuration spécifique a permis la mise en place de l'initiative.

- **Contexte national et local : la dimension politique du projet**

Au début des années 2000, le **PNUD** accompagnait une centaine de villes polonaises dans la préparation des programmes de développement, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'Agenda 21, sans que le lancement de ces programmes ne s'accompagne d'une consultation sociale particulière. C'est notamment le programme *Umbrella* – devenu ensuite une association de consultants – qui vendait ces services d'audit (« audits du développement social ») à des villes polonaises. Ces audits, impliquant la mise en place d'indicateurs permettant un suivi et une évaluation de la mise en œuvre de la stratégie étaient des « produits » assez demandés.

Les autorités municipales en Pologne étaient d'autant plus ouvertes à ce genre de conseil que les textes de lois en préparation à la fin des années 1990 obligeaient les villes à se doter d'une stratégie de développement à moyen terme. Ces dispositifs étaient liés au contexte de la préparation de l'adhésion à l'UE et au lancement des fonds de pré adhésion. Dans ce cadre là, il y a eu des contacts et liens personnels existants entre les autorités de Płock et les responsables du PNUD à Varsovie. La ville de Płock disposait, depuis 1997, d'une « Stratégie de développement de la ville jusqu'en 2012 », qui ne comportait toutefois pas d'indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés.

Dans ces circonstances, le **rôle de l'entreprise PKN Orlen** semble à la fois décisif et indissociable du contexte politique du moment. Comme pour d'autres grandes entreprises à participation du capital public, les nominations à la direction d'Orlen sont des décisions politiques prises au plus haut niveau.

¹⁰ UNDP, *Fundusz grantowy dla Płocka* - Fond des subventions pour Płock. Rapport non publié.

Au moment de la mise en place du dispositif étudié ici, les relations entre Orlen et les autorités de la ville étaient tendues. Ces relations, structurellement difficiles, s'étaient encore détériorées à l'époque du gouvernement du centre-droit en Pologne (1997-2001). Orlen était en général perçue comme une entreprise dominante, impliquée dans le jeu politique au niveau national et peu intéressée par le dialogue avec les autorités au niveau local. L'entreprise finançait, certes, de très nombreux projets dans sa région d'implantation mais elle préférait, semblerait-il, tisser des liens clientélistes en répondant à des demandes d'aide à différents niveaux (hôpitaux, écoles, complexes sportifs) que d'entretenir un dialogue régulier avec les autorités de la ville.

En 2001, une coalition de gauche dirigée par le SLD remporte les élections parlementaires en Pologne, ce qui implique un renouvellement de l'équipe dirigeante d'Orlen et ce, dans une atmosphère de scandale. En février 2002, le PDG, Andrzej Modrzejewski, est arrêté par les fonctionnaires de l'Office de la protection de l'Etat (UOP), sur l'ordre du procureur général.¹¹ Le nouveau PDG d'Orlen, Zbigniew Wróbel, affilié au SLD, représente la même orientation politique que le maire de Płock. Attaché aux « *public relations* » et intéressé par l'amélioration de l'image de l'entreprise, Wróbel souhaite profiter de la configuration favorable pour améliorer les relations avec les autorités de Płock.

Une autre motivation importante qui sous-tend l'idée de lancer un projet de partenariat avec la ville et les représentants de la société civile est celle de **rationaliser l'action philanthropique de l'entreprise**, qui restait tributaire des liens établis avant 1989. A l'époque communiste, comme tout combinat industriel, *Petrochemia Płock* avait une fonction sociale importante. Aux côtés des crèches d'entreprise et des séjours de vacances pour ses employés, une relation symbiotique d'était développée entre la ville et le combinat. Dans les années 1990, cette situation a perduré, malgré le démantèlement de la plupart des services sociaux d'avant. *Petrochemia* – devenue Orlen – avait continué à satisfaire les demandes locales (émanant des crèches, des hôpitaux, des clubs sportifs). En 2002, la nouvelle direction avait souhaité limiter ces pratiques peu contrôlées en définissant des **règles d'attribution des fonds**, basées sur des critères plus objectifs.

Pour résumer, le contexte immédiat ayant favorisé le lancement du projet est la conjonction de plusieurs évolutions :

- La nécessité pour les villes polonaises, de préparer une stratégie de développement local et de mettre en place la « décentralisation » de l'administration publique en s'appuyant sur les secteurs privé et associatif dans un contexte budgétaire tendu.
- Pour diffuser les dispositions de l'Agenda 21, le PNUD accompagne une centaine de villes polonaises dans l'élaboration des stratégies de développement durable.
- La notion de « responsabilité sociale des entreprises » (*Corporate social responsibility*) devient un label prisé par les grandes entreprises polonaises comme Orlen qui cherche à améliorer son image au niveau local et national.

¹¹ Cette arrestation spectaculaire donne lieu à des révélations, deux ans plus tard, par le quotidien *Gazeta wyborcza*, de ses circonstances politiques, révélations qui déclenchent une véritable « Orlogate » avec la mise en place, en mai 2004, d'une commission d'enquête parlementaire, dont les auditions sont télétransmises pendant de longs mois.

3. Une configuration intersectorielle d'acteurs sous les auspices du PNUD : familiarité, socialisation, convergence

C'est un représentant d'Orlen, proche de l'ancienne équipe mais resté dans l'entreprise, qui a été chargé des activités visant à promouvoir la « Responsabilité sociale » de l'entreprise. Ce salarié, spécialiste de communication et des relations avec les médias, représentait Orlen dans les forums promouvant la mise en œuvre de la « Responsabilité sociale des entreprises » en Pologne (notamment le « Forum du Business responsable » et le cercle *Global compact* animé par le PNUD). Familier des cercles onusiens, il a approché le PNUD pour réfléchir à une proposition commune pouvant convaincre les autorités de Płock. L'audit destiné à actualiser la stratégie de développement existante, ainsi que des consultations sociales ont été la solution proposée aux autorités de la ville. Il s'agissait de mettre en avant une **approche innovante**, allant au-delà de ce qui était pratiqué en Pologne, approche qui imposerait de nouvelles pratiques, plus transparentes, du partage de fonds. La **démarche délibérative** devait permettre d'engager les leaders locaux dans le projet, de lancer de nouvelles procédures permettant de rompre avec les anciennes pratiques opaques grâce au contrôle social. Le caractère novateur de l'initiative permettait d'assurer une bonne visibilité dans les médias polonais, voire, dans les forums internationaux, via le PNUD.

Il s'agissait clairement d'un processus top-down. L'antenne Varsoivienne du PNUD, en tant qu'acteur neutre du point de vue des acteurs locaux, doté de moyens et d'expertise, et reconnu internationalement est devenue la cheville ouvrière du processus.

Il convient d'ajouter que signature de l'accord de coopération s'est effectuée dans un climat politiquement tendu. Quelques semaines à peine après la signature de l'accord, le maire élu de la ville de Płock, Wojciech Hetkowski (SLD), a été contraint à la démission, au bénéfice de son adversaire de droite, Mirosław Milewski, après des révélations de fraude électorale. Les nouvelles autorités de la ville ont été initialement méfiantes à l'égard du projet, perçu comme un élément de la campagne électorale du SLD. C'est finalement grâce à l'argumentation des différents porteurs, convaincus par l'initiative, au sein de la mairie, d'Orlen et du PNUD que les autorités de la ville ont accepté de porter le projet. L'argument financier a sans doute pesé en faveur de cette décision, puisque Orlen proposait de débloquer un million de zlotys en deux tranches annuelles.

Si le projet a pu être lancé à Płock, c'est dû non seulement à des facteurs conjoncturels mais aussi à l'initiative des représentants des trois organismes familiarisés avec le mode de fonctionnement et les priorités du PNUD. Des éléments biographiques et les ressources accumulées par ces individus permettent de comprendre mieux l'alchimie qui a pu se nouer entre eux et la convergence de leurs approches.

→ Le représentant d'Orlen en charge du projet avait vécu longtemps aux Etats-Unis – où il avait notamment acquis une expérience professionnelle dans une radio – et avait travaillé pendant trois ans, après son retour dans le pays, pour l'agence USAID en Pologne. Grâce à ses compétences, la nouvelle direction de l'entreprise a accepté de garder ce responsable, nommé à l'époque du gouvernement de centre-droit au conseil d'administration d'Orlen et identifié plutôt comme un proche des cercles issus de l'opposition démocratique (*Solidarność*).

→ Le représentant du PNUD, qui connaissait bien la ville de Płock pour y avoir mené un premier audit, spécialiste de la protection de l'environnement, expert du PNUD depuis 1997, disposait de nombreux contacts auprès des collectivités territoriales polonaises, auxquelles il

avait « vendu » plus de 150 stratégies de développement durable. Il avait formé une vingtaine de collaborateurs, qui savaient lui indiquer, en cas de besoin, les interlocuteurs pertinents à la mairie, et situés à des postes stratégiques.

→ A Plock, un fonctionnaire de la Mairie, ayant déjà travaillé avec le PNUD, responsable du service de promotion de la ville s'était employé, en 2002, à convaincre les nouvelles autorités, qui venaient tout juste d'être élues, de poursuivre et approfondir la coopération.

La rencontre entre ces trois responsables – et d'autres personnes venues les seconder – est celle d'individus dotés de ce qu'on pourrait appeler un **capital international** (séjours à l'étranger ou familiarité avec le travail des organisations internationales, connaissance de langues) et d'une ouverture à d'autres secteurs, impliquant une **approche pragmatique** des problèmes. Pour les deux premiers, l'investissement personnel dans ce projet novateur était aussi un moyen – on peut en faire l'hypothèse – d'assurer temporairement leur emploi, dans un contexte d'incertitude.

Une des clés de la mise en œuvre du projet réside dans les **stratégies de rapprochement**, voire de socialisation des différents partenaires aux méthodes et principes promus par le PNUD. Orlen et le PNUD avaient déjà travaillé ensemble dans des projets liés à l'initiative *Global Compact*. De son côté, le PNUD avait réussi à cibler, au sein de l'administration municipale, des fonctionnaires la fois jeunes, ouverts et suffisamment haut placés dans la hiérarchie pour pouvoir insuffler de nouvelles idées aux maires qu'ils conseillaient. Avant de lancer la coopération avec de nouvelles villes, le PNUD organisait un atelier, auquel il conviait des représentants de la ville, mais aussi des journalistes. Ces rencontres avaient pour objectif l'intégration de ces différentes personnes et leur familiarisation avec l'idée du partenariat intersectoriel. Les jeunes employés municipaux en question, acquis d'avance à l'idée d'un tel partenariat, étaient considérés par le PNUD comme des « agents de changement » pour leur capacité de persuasion des autorités de la ville. Cette stratégie, expérimentée à Plock, semble avoir porté ses fruits également dans une autre ville, où un dispositif similaire avait été mis en place, Ostrów Wielkopolski, grâce à l'association d'une conseillère du maire de la ville.

Pour saisir les enjeux de cette collaboration étroite entre les organisations représentant les différents secteurs, on peut ajouter que la direction d'Orlen semble avoir saisi rapidement l'intérêt qu'elle avait à être associée à un projet novateur, sans précédent, sous le patronage du PNUD. Souffrant de l'image d'un combinat post-communiste, d'une entreprise associée à des pratiques politiques et industrielles pas toujours exemplaires (scandale de corruption, pollution de l'environnement), les dirigeants de l'entreprise avaient pris conscience que **l'intérêt considérable de la presse** pour le Forum était la meilleure **campagne de publicité** qu'ils pouvaient imaginer. La **portée internationale** du projet, assurée par le PNUD, avait incité les autorités de l'entreprise à poursuivre l'expérience dans d'autres villes, notamment celles où Orlen avait des implantations. C'est ainsi qu'un projet similaire avait été lancé à Ostrów Wielkopolski. C'est dans ce cadre que le représentant de PKN Orlen, qui avait lancé l'idée de créer le Fonds de subventions, a rejoint, pour un an, le PNUD, en 2004/2005 « selon le principe d'échange des salariés », d'où il a géré directement le projet de Plock en tant que « *project manager* » et d'où il a tenté de diffuser le modèle élaboré à Plock.

4. Le lancement du Forum pour Plock : une délibération marquante

Dans ce contexte, en octobre 2002, le « Forum pour Plock » a été lancé, grâce à un accord de coopération signé par la Mairie de Plock, PKN ORLEN et le PNUD, associant, aux côtés des

responsables des trois organismes initiateurs, les représentants du secteur associatif et des journalistes de la presse régionale : 80 personnes en tout. Le Forum comprenait 19 représentants des entreprises de Płock, 19 représentants du secteur associatif, ainsi qu'un nombre comparable de représentants de la mairie, des partis politiques représentés au conseil municipal, enfin, des communes et districts de Płock. Ces consultations avaient pour objectif de **revoir la stratégie de développement de la ville** en définissant un certain nombre de priorités, avec un calendrier et des indicateurs plus précis.

La participation au Forum impliquait donc les représentants des trois secteurs, sous l'égide du PNUD, ce dernier veillant à offrir des conditions permettant à chacun de s'exprimer sur un pied d'égalité (ce qui n'allait pas sans poser des difficultés dans le cas de la rencontre des représentants de la plus grande entreprise polonaise et des petites ONG locales).

Il s'agissait initialement de s'appuyer sur l'instrument du *Public Private Partnership*. En même temps, un des objectifs proclamés dès le début était d'encourager les représentants des trois secteurs – public, privé et non lucratif – dans la planification, l'accompagnement et le suivi du développement de la ville. La coopération de ces trois secteurs était présentée comme un pas vers une « implication plus importante de la société (civile) dans la gestion de la ville » (*uspolecznienie – Vergesellschaftung*). Le Forum visait à « faire émerger des leaders locaux et à créer un réseau des personnes qui allaient coopérer entre elles – et avec les autorités locales » à l'issue des 6 mois de consultations.

Les **délibérations du Forum**, encadrées par le PNUD, qui ont pris la forme de formations, débats et ateliers, ont été saluées comme une expérience inédite et enrichissante par les différents participants. Avant de définir les actions à entreprendre, les discussions ont tourné autour des visions du développement de la ville, de ses problèmes et des priorités d'action collective. Ces ateliers ont été organisés d'une manière ludique et pratique, visant à une meilleure prise en compte par les participants des contraintes et modes de fonctionnement des différents acteurs des politiques de proximité. Les jeux de rôle par exemple – un mode d'apprentissage privilégié par d'autres organisations internationales – ont permis aux participants (des ONG notamment) de mieux comprendre la complexité du fonctionnement des différents services de la mairie, et les choix que ces services étaient contraints d'effectuer pour répondre aux différentes demandes.

Grâce à ces ateliers et simulations, les fonctionnaires municipaux ont pu se confronter aux limites de la mise en œuvre de l'ancienne stratégie de développement et réfléchir aux moyens de réaliser une partie des objectifs, de sélectionner parmi eux les priorités. Pour les représentants des différents organismes participant au Forum, il s'agissait surtout d'une première occasion de faire connaissance, d'identifier les interlocuteurs, de comprendre leurs objectifs.¹² Le fonctionnement interactif des débats avait permis de gommer les différences de position et des ressources détenues par les différents partenaires. L'invitation des journalistes de la presse locale par le PNUD était une décision qui a porté ses fruits à moyen terme, puisque les journalistes s'approprient de cette manière le projet et suivent son avancement puis en rendent compte régulièrement dans la presse.

Parmi les organisations participantes désignées par la mairie, un certain nombre de personnalités revient régulièrement ; elles deviennent des porte-parole reconnus de leurs associations. Si les représentants associatifs qui finissent par être cooptés sont en principe des individus actifs, voire dotés de ressources sociales et culturelles, la démarche n'en demeure pas moins innovante et l'objectif d'aboutir à une meilleure connaissance et reconnaissance des besoins et compétences des différents acteurs participants semble avoir été atteint.

¹² L'occasion de faire connaissance semble également été appréciée par les représentants des entreprises qui ont commencé à organiser les rencontres des responsables d'entreprise qui ne se connaissaient pas forcément auparavant et mieux connaître ainsi ce milieu.

5. L'institutionnalisation de la participation

Les consultations au sein du Forum pour Płock ont abouti à l'actualisation de la stratégie du développement de la ville et à la création, en 2003, d'un « Fonds des subventions » (*Fundusz grantowy*), administré initialement par le PNUD, alimenté par la ville de Płock, ainsi que par les entreprises PKN Orlen et Levi-Strauss.

- **Montants des sommes investies**

Le Fond des subventions a connu depuis trois éditions. La première et la deuxième édition du concours ont abouti à la dotation d'une trentaine de projets dans le domaine de l'aide sociale (personnes handicapées, enfants, sans abris), de l'éducation, de la culture.

1^{ère} édition (2003/2004)

La Mairie : 600 000 zł (environ 150 000 euros)

PKN Orlen : 500 000 zł

Levi Strauss : 196 000 zł

Total : 1 296 000 zł

2^{ème} édition (2004/2005)

PKN Orlen + Mairie de Płock = **1100 000 zł**

Troisième édition (2005/2006)

Il restait 600 000 zł, dont 594 086 ont été attribués (506 845 pour les « grandes subventions » et 87 223 « petites subventions »).

Fondation « Fonds des subventions », 2006

Les trois fondateurs contribuent au capital initial de la fondation : la ville de Płock donne 600 000 zł (158 000 €), Orlen : 300 000 zł (79 000 €), Basell Orlen 100 000 zł (26 000 €).

Dans la première édition du concours publié par la fondation (2006/2007), 26 organisations sur les 52 postulantes ont pu bénéficier de subventions.

- **Nombre et caractéristiques sociales de participants**

La participation est tournée vers les **citoyens organisés et actifs**. On valorise la société civile organisée, les organisations non gouvernementales capables de répondre aux besoins des habitants.

En théorie, les subventions sont orientées notamment envers « les exclus ». Cependant, on voit mal quels mécanismes sont sensés favoriser leur participation. Initialement, le fonds s'adressait aux associations déjà établies, enregistrées et disposant de compétences en matière de montage de projets. L'évolution la plus importante a abouti à l'inclusion de « groupes informels » au nombre des personnes pouvant prétendre à une subvention, ce qui a permis d'encourager les initiatives des écoliers. Selon la représentante du PNUD à Varsovie, le projet a permis d'atteindre 4500 personnes.

Le **comité de pilotage** qui décide de la répartition de fonds constitue un dispositif original puisqu'il est composé de personnalités de la vie locale et associative, conseillées par des experts du PNUD. C'est le comité de pilotage (*steering committee*), qui sélectionne les projets à soutenir. Les participants du Forum se sont mis d'accord pour désigner des « **citoyens**

méritants » reconnus par les habitants de Plock à travers des plébiscites organisés par les médias locaux (presse, radio, télévision). Parmi ces citoyens méritants, on dénombre :

- une enseignante de polonais engagée dans le travail social, élue « Prof de l'année »,
- un chirurgien orthopédiste, élu « médecin du trentenaire de l'hôpital de la voïévodie »,
- un fondateur et président d'un hospice, en même temps conseiller municipal élu « Citoyen de Plock de l'année 2003 » pour son engagement dans le travail social,
- une lycéenne (devenue entre-temps étudiante en pédagogie), active dans le volontariat et notamment le travail avec les personnes handicapées, lauréate d'un concours municipal visant à récompenser les jeunes engagés dans le volontariat (« Les 8 magnifiques »),
- un prêtre élu « Citoyen de Plock de l'année 2004 », spécialiste du droit canonique et notamment matrimonial, engagé dans le travail caritatif.

Chaque année, le nouveau « Plockien de l'année » élu rejoint le comité pour participer à l'évaluation de projets. Ces personnes étaient accompagnées par des experts du PNUD dans leurs décisions (pour l'évaluation formelle des demandes), mais leur avis devait rester prépondérant. Il s'agissait ainsi de relier le savoir expert des salariés du PNUD en matière d'évaluation de projets et de leur faisabilité avec un savoir d'usage des personnalités de Plock, à même de dire si, selon elles, une association était vraiment capable de mettre en œuvre ses déclarations ou pas. Les critères d'appréciation par les membres associatifs du comité se fondaient sur ce « savoir d'usage » (Le besoin est-il réel ? Quel sera le groupe bénéficiaire ? Combien de personnes profiteront du projet ? L'association a-t-elle une expérience dans ce domaine ? etc.).

La composition du comité, ainsi que les longues délibérations qui ont accompagné la mise en place de ce dispositif, peuvent s'apparenter à une démarche participative. Celle-ci reste pourtant limitée, la participation étant moins un objectif qu'un moyen pour remplir au mieux les objectifs de la stratégie du développement durable promue par le PNUD et de légitimer cette nouvelle forme de gestion.

- **Conception, critiques et révision des *procédures et techniques de participation***

Le choix des procédures et techniques de participation est le fruit d'une délibération perçue comme longue, chronovore, laborieuse et, malgré tout, fructueuse. S'agissant d'une initiative pionnière, il n'a pas été facile au début de convaincre les principaux partenaires de l'utilité d'une telle démarche. Les **réserves** ont été nombreuses.

- A la **mairie de Plock**, de nombreuses voix évoquaient par exemple les barrières juridiques interdisant l'utilisation des fonds publics dans un but et en faveur de destinataires qui n'étaient pas connus d'avance (puisque ces derniers devaient être seulement désignés par le jury). L'initiative, une fois lancée, ayant été identifiée avec l'équipe de la mairie en place, les critiques éventuelles (mêmes constructives) semblent avoir été interprétées parfois comme des attaques contre la mairie.

- Au sein **d'Orlen**, beaucoup de responsables de voyaient pas l'utilité de confier l'argent du groupe à des personnes extérieures, qui devaient décider de leur emploi, au lieu de préserver la prise de décision au sein de l'entreprise, dans son intérêt. Une fois la profitabilité de l'initiative en termes d'image établie, les réserves internes à l'entreprise semblent cependant avoir été de plus courte durée que celles de la mairie.

- Le **milieu associatif local** n'a pas été unanimement convaincu par l'initiative lors de son lancement. Les procédures mises en place par le PNUD ont obligé les organisations souhaitant bénéficier des subventions de répondre aux standards de montage et de

présentation de projet. Les organisations se sont donc trouvées contraintes de présenter leurs demandes de manière formalisée, de justifier leur bien fondé, de préciser leur faisabilité, de trouver des cofinancements etc. Cette procédure n'a pas enchanté une partie des associations et certaines d'entre elles ont été confrontées à des difficultés dans le montage des projets. Mais un argument de poids avancé par le PNUD était que des procédures similaires étaient requises par d'autres bailleurs de fonds et notamment par les programmes de l'Union européenne. Il s'agissait donc d'anticiper et de préparer la nécessaire adaptation des ONG locales à ce marché concurrentiel.

Après de longues délibérations, ces critiques ont pu être surmontées et le dispositif mis en place. La procédure de l'appel d'offre aboutissant au choix des associations élues par le comité de pilotage s'effectue de manière annuelle. A part un contrôle a posteriori, la transparence recherchée de l'initiative devait permettre un contrôle « social » tout au long de la procédure (articles de presse, dialogue entre les associations et la coordinatrice du projet).

Le fonctionnement du comité de pilotage a donné lieu à un grand nombre de débats animés à l'interne, lors de la sélection des projets. A l'externe, il a provoqué des critiques, qui ont porté sur le constat de **conflits d'intérêts** décelables auprès de certains membres du comité : en effet, certains d'entre eux étaient impliqués dans l'évaluation des projets dont ils étaient eux-mêmes porteurs, voire auteurs. Le point culminant de ces tensions a été un petit scandale local, qui a temporairement terni l'image du dispositif, tout en contraignant les membres du comité à une réflexion critique sur leur travail. Le retard pris dans la réalisation d'un grand projet (terrain de sport) par un membre du comité de pilotage a déclenché une série d'articles de presse dénonciateurs. Mais en fin de compte, ces critiques ont conduit à la mise en place d'un certain nombre de **garde-fous procéduraux** visant un fonctionnement plus transparent. Les personnes qui siègent au comité de pilotage n'ont désormais plus le droit de se prononcer sur leurs propres projets ou bien elles doivent quitter la salle au moment du vote.

Les critiques avancées conduisent à des **révisions du mode de fonctionnement** qui témoignent d'un certain **processus d'apprentissage**. Les tâtonnements constatés dans les premières éditions du projet ont fait l'objet d'un audit et d'un rapport effectué par une experte indépendante de Varsovie. Les suggestions incluses dans ce rapport ont donné lieu à des améliorations : en 2005, la procédure de concours a été ouverte à des groupes informels (écoliers notamment), qui ont obtenu la possibilité de prétendre à des « micro-grants » (moins de 3000 zlotys soit 800 €). Avec cette modification, il a été à nouveau difficile d'obtenir l'accord de la mairie pour financer les projets des écoliers et lycéens, dépourvus de statut juridique. L'implication des enseignants a permis de dépasser ces réticences.

- **La stratégie de pérennisation et ses effets imprévus : la Fondation**

Dès la mise en place du Fond, géré par le PNUD de manière transitoire, il a été annoncé que l'objectif était de créer une organisation dotée de personnalité juridique, capable de gérer les sommes réunies de manière autonome. Fin 2005, le conseil municipal de Płock a décidé de créer une **Fondation « Fonds des subventions pour Płock »** (*Fundacja Fundusz Grantowy dla Płocka*) (<<http://fundusz.ump.pl>>), capable de gérer les subventions d'une manière indépendante de la tutelle du PNUD.

La Fondation semble impliquer une **structure administrative** plus lourde :

- Le conseil des fondateurs comprend les présidents et directeurs de la ville de Płock, d'Orlen, et de l'entreprise Basell Orlen Polyolefins (deuxième partenaire industriel).

- Le conseil de la fondation comprend six responsables de ces trois organisations.
- Le conseil d'administration de la fondation est composé de trois femmes : l'ancienne responsable du fonds des subventions, la directrice d'une maison d'aide sociale à Płock et la directrice du département budgétaire à la mairie de Płock.
- Enfin, le conseil de programmation comprend les membres de l'ancien comité de pilotage. Le rôle de ces derniers semble plus réduit si on le compare au fonctionnement de l'ancien Fonds, où il avait joué un rôle clé, mais ceci reste à vérifier dans la pratique.

Paradoxalement, l'institutionnalisation de l'initiative, par sa transformation en une Fondation, proposée d'ailleurs par une évaluatrice indépendante, a partiellement remis en question le principe même du partenariat multisectoriel. En effet, au moment même où l'idée de transformer le Fonds en une Fondation a été réalisée, une nouvelle loi sur les finances publiques est entrée en vigueur en Pologne, qui interdit aux autorités publiques de verser des subventions à des fondations. Par conséquent, l'idée d'octroyer une personnalité juridique au Fonds, en vue de le pérenniser a donc mené à la situation paradoxale, dans laquelle la mairie de Płock a été contrainte de se retirer du projet en tant que cofinancier. En fin de compte, il semblerait que la Fondation sera financée principalement par les grandes entreprises privées. Est-elle en passe de devenir une Fondation d'entreprises ? Que deviendra sa composante participative ?

Au moment de réalisation de cette enquête, plusieurs solutions sont encore à l'étude. La mairie continue à soutenir la Fondation, en s'y impliquant personnellement, en mettant à disposition des locaux et grâce au versement initial de 600 000 zlotys. Un des objectifs des concepteurs de la fondation est de postuler désormais à des fonds européens, par exemple pour proposer des formations destinées aux membres des ONG.

6. L'expérience participative locale a-t-elle influencé d'autres expériences ?

Les **tentatives de reproduction** de l'expérience de Płock sont une manière d'interroger la portée de ce genre de dispositif et de réfléchir aux possibilités de sa propagation éventuelle. Ces tentatives de reproduction impliquent des retombées en termes d'image pour la ville de Płock qui est alors présentée à chaque fois comme la ville « pionnière » de ce genre de démarche participative.

La ville d'**Ostrów Wielkopolski** (dans la région de Poznań) s'est inspirée quasi directement du programme mis en œuvre à Płock. En janvier 2004, la ville a signé un accord de partenariat en vue de créer un Fonds des subventions similaire, en s'appuyant sur le partenariat avec le PNUD et – une fois de plus – avec l'entreprise Orlen. Comme à Płock, une stratégie de développement durable a été définie après un audit et grâce à des « consultations sociales ». L'exemple d'Ostrów est considéré comme plus probant encore que celui de Płock par la responsable du PNUD chargée de la gestion du projet. Selon cette dernière, les autorités d'Ostrów se sont montrées plus accessibles et moins formalisées face aux propositions innovantes que celles de la ville de Płock. Une raison suggérée est la taille plus réduite d'Ostrów, ville où les responsables associatifs se connaissent mieux et où le secteur associatif semble plus dynamique. Par conséquent, le projet mené à Ostrów a pu acquérir son autonomie au bout de deux ans déjà.

D'autres villes ont suivi et notamment **Wałbrzych** en Basse Silésie, ainsi que **Tarnów** dans le Sud-Est du pays. A Płock, Wałbrzych et Ostrów, les projets insistent sur la stratégie de développement durable avec des actions plus précises dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, la santé, la culture. A Tarnów, le domaine prioritaire est celui de l'éducation.

<http://liga.undp.org/pl/>

Le responsable du programme *Umbrella*, qui a accompagné le lancement du programme à Płock, a diffusé son savoir également en Ukraine occidentale, où des démarches participatives semblent avoir acquis une certaine dynamique, ancrée dans le contexte local.

IV. QUELLE DEMOCRATIE TECHNIQUE ?

1. La démarche participative est-elle informelle ou se base-t-elle sur des règles claires ?

Lors de l'avancement du projet, les règles de participation ont évolué. Il faut distinguer entre les premiers débats participatifs – davantage informels et ouverts, mêmes s'ils étaient déjà encadrés – et la mise en place du Fonds de subvention. Le comité de pilotage de ce dernier travaillait à partir de règles en apparence claires, en remplissant les formulaires d'évaluation selon des critères connus d'avance.

2. Y a-t-il un calcul précis du coût et des bénéfices de la démarche participative ?

Il semblerait qu'un calcul approximatif des coûts et bénéfices de la démarche a été effectué par PKN Orlen, pour qui la mise en place du fonds constitue un allègement de ses charges administratives de sélection et de gestion du projet. Selon le responsable de projet, il est cependant impossible d'effectuer un calcul précis car aucun suivi d'ensemble des dépenses « sociales » n'avait été effectué avant la mise en place du Fonds.

3. L'évaluation de la démarche participative

L'évaluation de la démarche a été effectuée par le PNUD, pendant les trois années lors desquelles il suivait administrativement le projet. Le PNUD avait élaboré des indicateurs de mesure de progression des différentes phases du projet, basés par exemple sur le nombre de formations menées à bien, le nombre d'articles de presse parus ou le nombre de volontaires engagés dans les projets des associations locales. Il avait aussi fait appel à une experte indépendante pour évaluer le projet et le fonctionnement du tissu associatif local de manière externe. Désormais, l'évaluation appartient aux autorités chargées de gérer la nouvelle Fondation.

4. Critiques portées au fonctionnement concret de la démarche participative

Une partie des critiques est de nature politique et elle a la particularité de changer de cible. L'initiative participative de Płock a tout d'abord été décriée par l'exécutif de droite comme un instrument du président déchu en 2002, membre du SLD. Plus tard, une administration municipale dirigée par un président de droite se voyait reprocher par les conseillers municipaux de gauche de développer des pratiques clientélistes risquant de favoriser certaines associations au détriment d'autres. Ces critiques se sont taries progressivement, cependant, la mise en place de nouvelles structures administratives (centre de coopération avec les associations, plénipotentiaire chargé des ONG...) a été interprétée par certains comme la création de « sinécures » pour les proches du président. Le fait que le PNUD gérait le projet et que des concours ont été organisés pour recruter des personnes compétentes pour gérer le Fonds a pu, semblerait-il, atténuer ces critiques.

Enfin, les critiques les plus prononcées dans l'espace public par l'intermédiaire de la presse, ont porté sur les modes d'attribution des subventions avec le reproche de favoritisme. Ces critiques semblent avoir traversé le milieu associatif lui-même, sachant qu'il faut les replacer dans le contexte, celui des organisations qui, sans se connaître forcément, se retrouvent souvent en concurrence pour l'obtention des fonds. Cette situation semble avoir accru les rivalités entre les « anciens » et les « nouveaux venus », accusés, parfois, d'avoir été créés dans le simple but d'obtenir l'accès aux fonds.

5. Y a-t-il un processus en cours de modernisation administrative ?

Nous pouvons parler d'une tentative de modernisation administrative via l'introduction d'un partenariat multisectoriel, dans lequel les entreprises (Orlen et Basell Orlen Polyolefins) jouent un rôle prépondérant. Au niveau de la réforme interne de l'administration, la mise en place du Fonds des subventions avait suscité des critiques, du fait de l'orientation du projet qui aboutissait, selon certains, à « prendre du pouvoir aux fonctionnaires ». Il semblerait qu'un des objectifs de l'expérience était de modifier les hiérarchies administratives et de **renforcer la transparence d'attribution** des fonds, objectifs qui semblent avoir été en partie atteints.

Les **citoyens**, qui apparaissent le plus souvent comme les **consommateurs** de l'action publique à Plock, ont pu, pour certains d'entre eux, jouer le rôle des **co-décideurs**, voire de **co-réalisateurs** des projets/actions publiques, puisque les associations impliquées dans le projet prennent en charge un grand nombre de projets, notamment dans le domaine social, de la santé et de l'intégration des personnes handicapées. Il n'est pas certain que les citoyens associés à la prise de décision parviennent systématiquement à jouer le rôle de contrôleurs de l'action publique. Cette situation a pu se produire notamment grâce à l'intervention des journalistes, associés au Forum pour Plock, qui ont pu informer les lecteurs de l'avancement des projets financés par le Fonds, voire les avertir s'ils trouvaient que ces évolutions n'allaient pas dans le bon sens.

6. Qui assure l'animation des discussions ? Les animateurs bénéficient-ils d'une formation spéciale à cet effet ?

Les ateliers du Forum pour Plock ont été animés par des experts du PNUD. Avec la mise en place du Fonds de subventions, le PNUD avait salarié une coordinatrice locale (3 personnes se sont relayées à ce poste), en plus de la personne coordinatrice du projet à Varsovie. Les coordinatrices ont été formées par le PNUD au fonctionnement des projets gérés par l'organisation et aux techniques de rédaction des projets.

7. Transparence: étendue et qualité des informations échangées ; création de structures d'information spécifiques

Si on s'interroge sur les résultats au niveau local et plus particulièrement pour les associations, on peut constater une plus importante reconnaissance officielle des ONG. Il est également possible de parler d'une transparence accrue des procédures d'attribution des fonds et d'une information beaucoup plus accessible sur l'offre ouverte aux associations.

Le projet du Fonds – devenu Fondation – a abouti à des investissements matériels et personnels. Dans le bâtiment, où réside la coordinatrice du Fonds/Fondation, un Centre de coopération avec les ONG et un Centre de volontariat ont été créés avec une salle de réunion mise à la disposition des ONG. La mise en place de ces structures a impliqué la création de trois postes dont un « Plénipotentiaire de la ville chargé des ONG ».

Le centre de coopération avec les ONG informe ces dernières des concours organisés, et leur demande, en retour, des informations sur leurs réalisations pour les enquêtes qu'il remplit et les bulletins qu'il édite.

L'information est diffusée notamment à travers un site destiné aux ONG qui recense, d'une manière claire, la législation relative au secteur associatif, les coordonnées des ONG,

l'information sur les concours, les formulaires ainsi que les petites annonces publiées par les associations elles-mêmes (<http://www.ump.pl/cwop/index2.php>).

Cependant, il est trop tôt pour dire si cette mise en valeur des ONG est davantage qu'un geste formel et si elle ne se réduit pas à un encadrement public de l'activité associative, aboutissant au renforcement des organisations déjà établies, voire – l'hypothèse ne peut être exclue sans que cela paraisse certain – conformes à la ligne politique générale de la mairie.

8. Quels sont les types de « savoir citoyens » mobilisés dans la participation, et dans quelle mesure sont-ils réellement intégrés dans le processus de prise de décision ?

Le savoir d'usage semble le type de compétences le plus mobilisé dans le dispositif. On peut cependant parler également du « savoir professionnel diffus », notamment dans le cas des journalistes intégrés au dispositif, qui ont utilisé leur savoir faire pour faire connaître l'initiative.

V. BILAN D'ENSEMBLE

1. Quel bilan peut-on porter sur l'authenticité et la dynamique de cette expérience participative ?

En dehors des facteurs globaux précédemment évoqués et « mis en sens » en Pologne par l'antenne du PNUD, l'expérience de Płock ne peut être saisie sans la prise en compte des **facteurs locaux** et notamment des intérêts et attentes des différents partenaires, parties prenantes du projet. Si on se pose la question des attentes des différents partenaires, placées dans le projet, on comprend mieux la pluralité des intérêts qui les ont conduits à s'impliquer.

→ Les **responsables de PKN Orlen** ne cachent pas qu'en dehors de l'objectif avancé en premier lieu (dynamiser le développement de la ville et améliorer de la qualité de vie de ses habitants), deux autres objectifs, plus pragmatiques, se dessinent.

Il s'agit, tout d'abord, de « **rationaliser** » l'**activité caritative** de l'entreprise. En tant que plus grand conglomérat de la ville, Orlen était sollicitée continuellement et subventionnait toute sorte d'initiatives. La lecture et le choix des projets consommaient beaucoup de temps et de l'énergie des employés. Aucun contrôle d'ensemble ne permettait d'établir la hauteur globale des dépenses, les subventions pouvant être attribuées sur différents budgets gérés par les nombreux directeurs adjoints du groupe. L'existence du Fond de subventions permet aux porte-parole de l'entreprise de rediriger les postulants potentiels. De cette manière, la création du Fond a permis à Orlen de se décharger d'une partie du travail et des responsabilités qui l'accompagnaient, tout en garantissant un minimum de transparence dans l'octroi des fonds.

Les gains sont donc matériels : moins de temps de travail investi, une plus grande efficacité est escomptée du moment où les projets choisis sont viables. En même temps, les dépenses effectuées dans ce nouveau système permettent sans doute de réaliser des économies financières et en tout cas, d'avoir une meilleure visibilité des dépenses.

Enfin, l'engagement dans l'initiative peut s'expliquer par la volonté **d'améliorer l'image** du Konzern au niveau local et à un niveau plus large, en associant son image de marque – ternie par des scandales successifs – à des actions philanthropiques innovantes.

→ Pour la **Mairie de Płock**, l'actualisation de la stratégie du développement – en insistant sur un développement durable et équilibré (non seulement économique, mais aussi social, culturel et écologique) – implique d'associer les ONG pour s'assurer d'un soutien plus large. Les **retombées en termes d'image** sont non négligeables : en valorisant la coopération multisectorielle, les autorités espèrent paraître plus proches des préoccupations des habitants de la ville. Ces retombées sont aussi celles en termes d'image internationale : l'engagement dans une initiative pionnière non seulement en Pologne mais dans la région d'Europe centrale et orientale a pu bénéficier à la ville grâce, notamment, à la publicité effectuée par l'UNDP. Des délégations étrangères (suisse, géorgienne, bulgare), sont venues se renseigner sur le fonctionnement du dispositif. Autre retombée concrète, Płock a été choisi par UNITAR (Institut des Nations Unies pour la Formation et la recherche) pour y installer, en juin 2004, un Centre International de Formation des Autorités Locales (CIFAL). Seuls 11 centres de ce genre existaient dans le monde en 2005, dont 5 en Europe (2 en France, 2 en Espagne).

→ Pour les ONG, il s'agit avec le Fonds/Fondation d'une source de financement supplémentaire, qui s'ajoute à d'autres sources existantes : la mairie, le Conseil régional, le Fond national de réhabilitation de personnes handicapées (PFRON) etc. Fonctionner par projet, répondre à des appels d'offre, suivre les concours publiés constitue le quotidien contraignant pour les associations polonaises, qui ont besoin de moyens pour fonctionner.

Pour les ONG qui réussissent à déposer des projets et à obtenir des fonds (un projet sur deux est retenu en moyenne), l'initiative représente un gain.

La mise en place du Fonds – aujourd'hui Fondation – a permis d'organiser une série de **formations au montage et à la gestion des projets** (définition des priorités, *fund-raising*, utilisation de l'Internet, évaluation, aspects juridiques et comptables etc.). Ces formations sont appréciées des différentes manières par les associations, mais dans l'ensemble jugées utiles.

Ces formations n'apparaissent pas comme essentielles pour les représentants des associations qui se mobilisent depuis des années pour collecter des fonds (pour permettre le fonctionnement d'un centre journalier pour les handicapés par exemple). Ces associations savent rédiger un projet, elles vivent de l'engagement de leurs bénévoles et leurs représentants n'ont pas le temps d'assister aux formations. D'autres associations, peu professionnalisées et dirigées souvent par des personnes âgées, sont à ce point dépourvues de ressources qu'elles auraient besoin d'une assistance très pratique à l'utilisation de l'Internet et à la rédaction des projets, aide qui n'est pas prévue dans le dispositif.

Sur le plan administratif et politique, les personnes interrogées évoquent un **rapprochement entre les représentants des différents secteurs**.

- Selon plusieurs responsables, la mise en place de la consultation, la création par la mairie d'un centre de coopération avec les ONG et les formations organisées pour les militants associatifs ont contribué à diminuer la distance entre les ONG et la mairie. Les représentants des associations savent désormais qu'il y a des personnes à leur écoute, soucieuses de leur transmettre les informations qui peuvent leur être utiles.

- Il semblerait que les relations entre la mairie et l'entreprise Orlen se soient améliorées à cette occasion, avec la réserve que ces relations restent fortement tributaires du contexte politique et que leur réchauffement pourrait très bien être conjoncturel.

- Enfin, les associations ont pu acquérir des compétences leur permettant de répondre à d'autres appels d'offre et d'accroître ainsi leurs ressources.

Il serait difficile en revanche d'estimer l'impact sur le plan économique et environnemental. Ni la taille ni la durée du projet ne permettent l'élaboration de telles estimations.

2. Cette expérience participative semble-t-elle s'inscrire dans une évolution globale, être l'une des avant-gardes de celle-ci ou au contraire quelque chose d'exceptionnel ?

Les conditions qui ont abouti à la création du Forum pour Płock semblent réunir une série de facteurs exceptionnels et la mise en place du Fonds de subvention tient aussi de plusieurs effets de conjoncture.

Certains éléments du dispositif s'inscrivent cependant dans une évolution plus globale, comme la volonté de décentraliser (voire de privatiser) l'action publique en sollicitant l'initiative des citoyens (via leurs associations) pour la réalisation des projets d'intérêt public. L'action caritative des entreprises tend actuellement à se développer en Pologne. D'une manière générale, la législation tend à favoriser, progressivement, la philanthropie privée. Une loi en vigueur prévoit la possibilité de déduire les dons effectués à des organisations d'utilité publique de la base d'imposition, comme cela se fait déjà dans d'autres pays.

3. L'expérience semble-t-elle porter une dynamique de démocratisation des choix techniques ? Sur quelles dimensions ? Pourquoi ?

Dans l'ensemble, il ne s'agit pas, avec le cas de Płock, d'une stratégie visant à replacer les citoyens au cœur du processus décisionnel. Nous pouvons plutôt parler d'une **convergence des priorités des secteurs public et privé**, passant par la mise en avant du secteur associatif. Cette stratégie présente certaines opportunités pour les associations, sans exclure des contraintes supplémentaires.

- De la part des responsables de la mairie, soutenues par le PNUD, on observe une stratégie visant la professionnalisation du secteur associatif. Il s'agit de renforcer le savoir-faire et les compétences des ONG, notamment en matière de collecte et de gestion des fonds, pour les encourager à solliciter à l'avenir des fonds communautaires.

- Les motivations de l'entreprise Orlen à s'impliquer dans le projet sont multiples : au-delà de l'objectif affiché (dynamiser le développement de la ville), il s'agit clairement de « rationaliser » l'activité caritative de l'entreprise et d'améliorer son image.

- S'il était important pour la ville de montrer qu'elle prenait en compte les besoins des ONG, la participation n'était pas le premier objectif du projet. Elle était présente en arrière-fond, sans que cette idée ne soit clairement exprimée ni ressentie par les partenaires. Le projet n'a pas mené à une participation plus large des citoyens à la vie publique. Cependant, l'idée que les responsables associatifs puissent co-décider de l'usage des fonds mais à la disposition du public constitue une avancée au regard de la situation antérieure.

Si on se pose la question de l'impact de cette expérience, la première réponse qui revient de manière quasi-unanime est le **renforcement des compétences des ONG**. Leur savoir-faire en matière de montage des projets, de la recherche de l'information s'est considérablement accru. Certaines d'entre elles commencent à solliciter des financements communautaires comme le Fonds Social Européen. La mairie de Płock est perçue comme une administration ouverte aux ONG. L'avis de nombreux responsables associatif est que malgré les lacunes, « il se passe beaucoup plus de choses à Płock » que dans d'autres villes de cette taille.

- **Ces associations se sentent-elles plus fortement impliquées?**

Cela dépend. Leur existence a été reconnue, notamment avec la création du poste d'un plénipotentiaire en chargé des ONG a été créé. Ce bureau leur offre une aide matérielle : mise à disposition d'une salle de réunion, d'un accès à l'Internet. Mais les ONG ne sont pas associées directement à l'évaluation des politiques de la ville. Le fond fonctionne d'une manière indépendante des politiques de proximité.

D'une manière générale, il ne semble pas y avoir de réflexion globale sur la participation qui dépasserait les injonctions générales au « renforcement de la composante sociétale » de la prise de décision. Il semblerait plutôt que plusieurs définitions individuelles (et parfois contradictoires) de la participation coexistent.

Pour pousser la critique un peu plus loin, il est possible de percevoir la tendance, perceptible aussi dans d'autres initiatives impliquant le milieu associatif, de gommer la dimension politique de ces différents dispositifs. Le comité de pilotage du fonds est censé être apolitique, proche des préoccupations des citoyens, et basé sur des critères objectifs. En même temps, les militants associatifs sont bien ancrés dans un contexte (différent s'il s'agit d'un conseiller

municipal, d'un prêtre ou d'une enseignante), ils ont des convictions, des engagements politiques qui guident sans doute en partie leurs choix.

Le plénipotentiaire en charge des ONG est formellement indépendant de la Fondation, même si la décision de créer son poste est un sous-produit de cette initiative.

Le plénipotentiaire contribue à organiser ce milieu. Il classe les ONG selon leurs secteurs d'activité et anime les rencontres du « groupe consultatif ». Ce groupe comprend deux représentants du Centre de coopération avec les ONG (dont le plénipotentiaire lui-même), trois représentantes de la mairie et six représentant(e)s des différents secteurs d'activité des associations enregistrées auprès du plénipotentiaire. Le groupe consultatif comprend neuf femmes et trois hommes.

La question pourrait se poser si la tendance générale revient à valoriser les associations connues, actives des domaines d'activités traditionnels plutôt que des mouvements alternatifs, contestataires de l'ordre établi. Une étude plus détaillée s'imposerait pour pouvoir y répondre. Si parmi les organisations, qui ont bénéficié de financements en 2007, on retrouve certaines dont les représentants avaient déjà participé aux réunions du premier « Forum pour Płock », d'autres organisations, qui n'étaient pas représentées à l'époque, ont pu bénéficier de fonds. De nouveaux projets ont pu également obtenir des financements, comme le festival « Jardins du Rock » ou des projets des écoliers.

Enfin, parmi les effets imprévus, on ne peut exclure d'emblée l'apparition de nouveaux écarts entre les ONG dotées de compétences pour monter des projets, postuler à des financements européens et celles, peu dotées de ces compétences. Les responsables du projet étaient conscients, au cours de son déroulement, que la mise en place de nouveaux critères exigeants de dépôt de candidature pour postuler aux financements allait défavoriser celles parmi les anciennes organisations, qui vivaient de leurs acquis et de leurs bonnes relations institutionnelles, sans être en mesure de construire et de motiver un projet. Dans cette perspective, l'expérience n'a fait qu'anticiper les contraintes liées aux programmes de l'Union européenne, qui exigent une forte professionnalisation des organisations bénéficiaires.

Conclusion

L'expérience participative à Płock en Pologne témoigne de la dialectique entre les dynamiques locales et le transfert de modèle. Conçue officiellement comme un élément de mise en œuvre de la stratégie onusienne, elle converge avec le contexte de transformations libérales en cours en Pologne. La mise en place d'un Fonds de subventions cadre bien avec la tendance au désengagement de l'Etat des affaires publiques, la valorisation du mécénat d'entreprises, et l'appel fait aux ONG pour combler le vide des déficiences de l'action publique.

Cependant, davantage que la traduction d'un modèle global avec des adaptations au contexte local, l'initiative de Płock recouvre des logiques particulières des partenaires impliqués.

Elle apparaît comme un élément de légitimation des partenaires : aux autorités de la ville et de l'entreprise Orlen, elle assure des gains en termes de visibilité et d'image, notamment internationale. Pour PKN Orlen, l'initiative signifie de plus un gain matériel, notamment de temps. Pour l'agence polonaise du PNUD, il s'agit d'un projet modèle, qui peut être cité comme une réussite. La réaction des ONG semble plus mitigée : certaines perçoivent dans le projet une tentative de « saupoudrage » de moyens. D'autres, apprécient le gain de savoir-faire et de nouvelles opportunités permettant de lancer de nouveaux projets.

Le paradoxe de ce cas consiste dans le brouillage des limites sectorielles institutionnalisées par les principaux acteurs en jeu. Dans ce jeu de rôles déroutant – si on creuse la configuration particulière des acteurs de ce partenariat multisectoriel –, la grande entreprise industrielle agit – au début – comme un acteur politique. L'organisation internationale en charge du développement poursuit une logique commerciale, en ce qu'elle cherche à « vendre » son « produit » que sont les stratégies de développement durable. La mairie de la ville de Płock, qui reste au début le partenaire réticent de cette expérimentation, accepte de jouer le jeu et pour tirer des bénéfices. Elle profite de l'intermédiaire du PNUD pour tenter de resserrer ses relations avec Orlen et d'éviter que l'entreprise déplace son siège social ailleurs. Elle cherche à améliorer ses services et son image auprès des ONG qui sont des multiplicateurs importants.

Quant aux ONG, elles ont été davantage qu'un prétexte d'action, un facteur stimulant la réflexion auprès des partenaires dotés des ressources pour prendre les décisions. Le résultat a été le fruit des délibérations, des tâtonnements, des expérimentations et des adaptations. Dans l'ensemble, les représentants associatifs, même si leur rôle a été surtout consultatif, ont dû être pris au sérieux. Les structures et les informations à leur disposition leur permettent de développer leurs actions dans un environnement plus favorable. Si le montant des fonds qui seront à disposition à la Fondation reste inconnu, on peut avancer que le « piège rhétorique » des bonnes intentions s'est refermé sur les concepteurs du projet, qui ont fini par les mettre partiellement en œuvre.

Références

Aïssaoui Hakim, « L'élargissement européen au prisme des fonds structurels : vers une européanisation de la gestion publique du territoire en Pologne ? », *Politique européenne*, n° 15, hiver 2005, p. 61-84.

Conseil municipal de Płock, 28 juin 2005, *Uchwała Nr 729/XLIII/05 Rady Miasta Płocka* (Décision du conseil municipal), accessible sur le site de la mairie de Płock <<http://bip.ump.pl/index.php>>.

Gilejko Leszek, « Administracja publiczna III RP – zmiany i wyzwania ». *Prace i materiały ISM*, Varsovie, Szkoła Główna Handlowa, Instytut Studiów Międzynarodowych, 2006, p. 145-148.

Kuczmierowska Lidia, rapport, *Organizacje pozarządowe w Płocku - diagnoza obecnej sytuacji oraz propozycje możliwych form wsparcia*, 31 août 2004, 28 p.

Pirotte Gautier, *La notion de société civile*, Paris, La Découverte, 2007.

Sintomer Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

UNDP, *Fundusz grantowy dla Płocka* (Fond des subventions pour Płock).