



## Lettonie : participation citoyenne à l'élaboration du budget

Au terme de trois ans de procédure et par un vote de son Parlement le 16 juin, la république balte est devenue le 35<sup>e</sup> État membre de l'OCDE. Souvent cité en exemple au sein de l'Union européenne pour la façon dont il s'est relevé de la crise économique et financière, le pays est vivement encouragé par cette organisation internationale à poursuivre les réformes qu'il a engagées en impliquant ses citoyens dans l'action publique.

Comme le souligne Edgars Rinkēvičs, ministre letton des Affaires étrangères, « le processus d'adhésion à l'OCDE n'a jamais été un but en soi afin de faire partie d'une autre organisation internationale ; c'est un instrument pour améliorer les politiques dans presque tous les domaines de l'activité économique ou sociale<sup>1</sup> ». Entre son adhésion à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004 et l'adoption de l'euro le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le pays a été le plus touché d'Europe de l'Est par la crise, qui s'est traduite par la perte de près d'un quart de son PIB entre 2008 et 2010<sup>2</sup>. Le gouvernement de Valdis Dombrovskis – aujourd'hui vice-président de la Commission européenne chargé de l'Euro et du Dialogue social – a alors fait le choix de réduire de façon drastique les dépenses de l'État, avec comme objectif d'aligner effectifs et ratios sur les moyennes européennes.

Le bilan de la première année de l'exécutif en place ne peut laisser indifférent<sup>3</sup> : deux ministères (sur 16) ont été supprimés et la moitié des 75 agences publiques ont été fermées, 29 % des fonctionnaires ont été licenciés et les traitements des agents publics ont été diminués en moyenne de 26 % afin d'être alignés sur ceux du secteur privé. Ces réformes conditionnaient la mise en œuvre du plan triennal d'assistance financière<sup>4</sup> qu'a obtenu la Lettonie fin 2008 auprès de l'Union, de la BERD, du FMI et de la Banque mondiale, auxquels se sont associés cinq pays nordiques<sup>5</sup>, la Pologne et la République tchèque pour un total de 7,5 milliards.

### Une population qui s'implique activement

Grâce à une extrême rigueur budgétaire, le pays a limité le recours à l'aide internationale à moins de 60 % du montant alloué. Le programme de post-surveillance mis en place par les créanciers s'est terminé en janvier 2015 et 75 % des sommes empruntées ont été remboursées. Dans un pays qui a pu ainsi renouer avec la croissance en moins d'un an, le gouvernement n'a toutefois pu mettre en œuvre chacune de ses réformes qu'après avoir négocié des accords<sup>6</sup> avec tous les partenaires sociaux et d'autres représentants de la société civile (ONG).

La période post-soviétique puis la crise avaient créé une situation de défiance croissante envers les institutions. C'est dans ce contexte qu'est née, en 2011, manabalss.lv, une plateforme dédiée à la démocratie participative<sup>7</sup> qui permet à tous les citoyens lettons de déposer une proposition de loi. Celle-ci doit obligatoirement être examinée par la Saeima (le Parlement) dès lors qu'elle remplit les critères requis (être légale, fournir une solution et un plan d'action) et recueille 10 000 signatures. En cinq ans d'existence, un million de citoyens – soit la moitié de la population – a déjà soutenu une de ces propositions (ce qui ne peut se faire que par une connexion authentifiée permettant de vérifier l'identité).

<sup>1</sup> <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/economic-affairs/oced/latvia-s-accession-to-the-oced>

<sup>2</sup> [http://www.lepoint.fr/economie/lettonie-un-miracle-economique-grace-a-l-austerite-06-06-2013-1677309\\_28.php](http://www.lepoint.fr/economie/lettonie-un-miracle-economique-grace-a-l-austerite-06-06-2013-1677309_28.php)

<sup>3</sup> <http://www.24hgold.com/francais/contributor.aspx?article=4566840994G10020&contributor=Alex+Korbel>

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/latvia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/latvia/index_en.htm)

<sup>5</sup> Le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Norvège et la Suède.

<sup>6</sup> [http://www.baltic-course.com/eng/markets\\_and\\_companies/?doc=16600](http://www.baltic-course.com/eng/markets_and_companies/?doc=16600)

<sup>7</sup> Traduction de « ma voix (mon vote) » : <https://manabalss.lv/> (site en letton et en russe).

À ce jour, 9 initiatives sur les 22 qui ont été validées<sup>8</sup> ont donné lieu à une révision de la législation. Parmi les propositions qui ont été formulées et ont reçu le plus grand nombre de soutiens, on peut citer la « demande d'application du taux réduit de TVA aux denrées alimentaires<sup>9</sup> », argumentée par le fait « qu'une majorité des résidents y consacrent près d'un tiers de leurs revenus, ce qui est nettement plus élevé que dans le reste de l'Union ». Le gouvernement a demandé à surseoir à cette mesure, qu'il a chiffrée à 200 millions d'euros annuels, car il estime ne pas encore pouvoir l'assumer économiquement : « Cela représente l'équivalent du budget de la Défense et nous est nécessaire pour maintenir le niveau d'équipement imposé par l'appartenance du pays à l'OTAN ».

## Coopération organisée et institutionnalisée

L'article 78 de la Constitution lettone<sup>10</sup> et la « loi sur les référendums nationaux, l'initiative des lois et les initiatives citoyennes européennes<sup>11</sup> » promulguée le 11 octobre 2012, sont les bases juridiques de la participation citoyenne directe au processus législatif. Mais dès 2005, le gouvernement avait engagé un travail de collaboration avec le monde associatif, en formalisant le « Mémoire de collaboration entre le gouvernement de la République de Lettonie et les ONG ». En inaugurant le forum mondial des ONG qui s'est tenu à Riga le 3 mars 2015, Laimdota Straujuma<sup>12</sup> précisait que « ce sont aujourd'hui plus de 360 organisations qui sont représentées dans les conseils consultatifs ministériels et participent à l'élaboration du Plan d'action du gouvernement et du budget de l'État ».

Un Conseil pour la mise en œuvre du Mémoire<sup>13</sup> a été créé en janvier 2006. Il doit garantir son application en assurant la participation de la société civile au processus de prise de décision, à tous les niveaux et à toutes les étapes. Chaque ministère a désigné un ou plusieurs « référents ONG »<sup>14</sup> qui assurent la coordination de cette coopération entre les services de l'État et les associations signataires et doit en rendre compte au Parlement. Taisa Trubača, directrice adjointe du Budget au ministère des Finances, rappelle que « la coopération de son Administration avec les ONG a été instituée comme l'une des priorités du gouvernement et sa mise en œuvre se fait par l'intermédiaire du Conseil consultatif<sup>15</sup> ».

Invité au lancement de l'Open Government Partnership, le 20 septembre 2011 à New York, le président letton en exercice, Andris Bērziņš, a annoncé que son pays rejoignait ce Partenariat (qui compte aujourd'hui 69 pays participants). Un rapport d'évaluation indépendant, publié en avril 2014 par Zinta Miežaine, chercheuse au Centre d'études politiques letton Providus, montre que le pays a réalisé 15 des 17 objectifs (dont les cinq liés à la participation citoyenne) fixés en matière de gouvernement ouvert<sup>16</sup>.

## La citoyenneté au cœur de l'actualité

Ces processus de démocratie participative prennent une réelle importance, car tous les résidents ne sont pas encore sur un pied d'égalité en matière de droits civiques et économiques. En 1991, le pays a décidé d'accorder la citoyenneté lettone aux seules personnes parlant couramment l'unique langue officielle<sup>17</sup> et pouvant justifier que leur famille était installée sur le territoire national avant l'occupation soviétique (1940), excluant de fait la communauté russe. La Lettonie a ainsi créé le statut de « non-citoyen », une situation quasi unique en Europe<sup>18</sup>. Ils sont donc aujourd'hui 252 000 (soit 12,7 % de la population) à ne pouvoir voter, accéder gratuitement aux soins, recevoir d'allocations familiales ou de chômage, postuler pour des emplois du secteur public ou du domaine judiciaire.

Le 21 avril 2016, un collectif a adressé une pétition<sup>19</sup> au Parlement européen, dans laquelle il a appelé son attention sur la « surreprésentation » créée par le fait que les non-citoyens sont comptabilisés par l'État letton dans la base de calcul pour le nombre de ses députés à Strasbourg. Le 26 mai 2016, la Saeima a assoupli fortement les règles d'acquisition de la nationalité, en l'accordant à tout requérant se reconnaissant comme Letton et pouvant justifier de quinze ans de résidence dans le pays lors de sa demande<sup>20</sup>.

Jean-François Adrian

<sup>8</sup> <https://citizenos.com/topics/00efa891-6335-4b67-91a7-25b7929771a8>

<sup>9</sup> Trois pays de l'UE (le Danemark, l'Estonie et la Lettonie) n'appliquent pas le taux réduit pour les denrées alimentaires.

<sup>10</sup> <http://www.fm.gov.lv/files/files/EF4C91710360001275291803470431.pdf>

<sup>11</sup> <https://www.cvk.lv/pub/public/28862.html>

<sup>12</sup> Premier ministre de Lettonie de janvier 2014 à février 2016. Au 17 juin 2016, 404 organisations étaient représentées.

<sup>13</sup> [http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/MK\\_Noteikumi/Cab\\_Reg\\_No\\_14\\_-\\_Memorandum\\_of\\_Co-operation\\_between\\_Non-governmental.doc](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/MK_Noteikumi/Cab_Reg_No_14_-_Memorandum_of_Co-operation_between_Non-governmental.doc)

<sup>14</sup> <http://www.mk.gov.lv/content/kontakti-0> (page en letton).

<sup>15</sup> <http://de.slideshare.net/OECD-GOV/d1-pms2a-taisa-trubaca-latvia>

<sup>16</sup> <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Latvia%20OGP%20IRM%20Public%20Comment%20%28Eng%29.pdf>

<sup>17</sup> Lors d'un référendum qui s'est tenu en février 2012, 74 % des votants ont refusé que le russe devienne la 2<sup>e</sup> langue officielle.

<sup>18</sup> En Estonie, le statut de « citoyenneté indéterminée » concerne 82 000 résidents.

<sup>19</sup> <http://www.rusojuz.lv/en/ouvents/26003-Petition-to-the-European-Parliament-on-rights-for-noncitizens/>

<sup>20</sup> <http://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/24844-saeima-non-ethnic-latvian-citizens-can-now-register-as-latvians>