

LE CONTRÔLE CITOYEN DE L'ACTION PUBLIQUE : QUEL IMPACT ?

Document de synthèse de la rencontre

Bogotá, 12 & 13 novembre 2014
Universidad Externado de Colombia

LE CONTRÔLE CITOYEN DE L'ACTION PUBLIQUE : QUEL IMPACT ?

Bogotá, 12 & 13 novembre 2014

Universidad Externado de Colombia

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'ensemble des intervenants et des participants.

Nous voulons aussi remercier la collaboration de l'Ambassade de France en Colombie, l'Ambassade de France au Mexique, le Service de coopération régional pour l'Amérique du Sud, l'Université Externado et Transparencia por Colombia.

SOMMAIRE

7	Le contexte de la rencontre
9	1. Le contrôle citoyen : une alternative à la démocratie représentative ?
12	2. Le contrôle citoyen : une pratique diversifiée qui s'enracine en Amérique latine
17	3. L'impact et les effets du contrôle citoyen
21	4. Des obstacles pour la mise en pratique et l'impact du contrôle citoyen
25	5. Vers un dialogue démocratique
31	Liste des intervenants

LE CONTEXTE DE LA RENCONTRE

Créé à l'initiative de la Fondation Charles Léopold Mayer en 2006, l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) est un espace international de réflexion et de proposition sur la gouvernance publique. Il travaille avec des partenaires du monde entier, sur une base interculturelle, interdisciplinaire, interacteurs et interéchelles. Dans le cadre de son axe thématique de recherche « la coproduction du bien public », l'IRG analyse et compare, d'une part, la participation et l'incidence des acteurs non étatiques dans la production du bien public et d'autre part, leurs processus d'interaction avec les pouvoirs publics.¹ Il met ainsi en relief des expériences de gestion publique concertée dans différents domaines (la santé, l'éducation, les ressources naturelles...). L'Institut a également développé un savoir-faire méthodologique pour la réalisation d'évaluations, capitalisations et systématisations d'expériences sur ces mêmes sujets.

Dans la plupart des pays d'Amérique latine, depuis deux décennies environ, beaucoup d'organisations de la société civile mènent un suivi rigoureux des institutions démocratiques et de leurs représentants. Ces pratiques sont souvent connues comme des pratiques de « contrôle social » ou de « contrôle citoyen » et elles constituent actuellement l'un des éléments essentiels de la participation citoyenne.

Dans certains cas, il s'agit d'une observation ponctuelle et conjoncturelle; dans d'autres cas, c'est un suivi à long terme avec une mise en place d'outils d'évaluation et d'analyse adaptés. Le travail peut se faire aussi bien au niveau local que national, en fonction du type d'institution évaluée. Enfin, la portée et l'impact de ce contrôle sont différents selon les contextes. Ceci ouvre d'ailleurs un débat parmi les organisations de la société civile, les organisations internationales et les institutions de l'État, sur le mode de gouvernance appliqué ou voulu pour ces actions.

C'est dans ce contexte latino-américain que l'IRG a voulu mettre en lumière des expériences d'observation et de contrôle de l'action publique. Nous avons

1 <<http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article25>>

souhaité également analyser si le contrôle social menait vers des processus de dialogue entre les gouvernements et les gouvernés, susceptibles de déboucher sur une action publique concertée et plus légitime. Grâce au soutien de la Coopération régionale pour l'Amérique du Sud, l'Ambassade de France, l'Université Externado et la Corporation Transparencia por Colombia nous avons pu organiser une première rencontre sur le sujet.

Les 12 & 13 novembre 2014, la rencontre « Contrôle citoyen de l'action publique : quel impact ? », a donné lieu à une réflexion sur les processus, le but et l'impact des pratiques de contrôle social sur l'action publique.

Au cours des deux journées, 25 intervenants dont des fonctionnaires, des représentants d'organisations sociales et des universitaires de Bolivie, du Pérou, d'Équateur, du Paraguay, du Mexique, de Colombie et de France ont partagé leurs expériences et analyses sur le contrôle social de l'action publique. Depuis l'exigence des droits fondamentaux jusqu'à l'élaboration concertée des politiques publiques dans les domaines du transport, de la santé, de l'extraction minière, des luttes contre la corruption... les intervenants ont montré la grande diversité des pratiques de contrôle social. Ils ont également abordé la problématique des effets sur les acteurs citoyens, les institutions publiques et l'action publique. Enfin, ils ont évoqué la responsabilité mutuelle des acteurs, le dialogue entre les citoyens et les institutions publiques et leurs répercussions sur le changement démocratique. Nous partageons ci-dessous la synthèse de la rencontre.

1. LE CONTRÔLE CITOYEN : UNE ALTERNATIVE À LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ?

En Amérique latine, dans les années 1990, on observe une défaillance des systèmes latino-américains de démocratie représentative à l'heure de répondre aux attentes des citoyens dans la construction du bien public. Un fossé se creuse alors entre les populations et leurs élus, entraînant une méfiance mutuelle. De même, de nombreux groupes de citoyens critiquent les systèmes électoraux et le manque de représentativité des gouvernements. Enfin, on déplore la verticalité du système démocratique représentatif. C'est dans ce contexte que naissent les pratiques de « contrôle citoyen », dans le but de suivre de près l'action publique, d'exiger que les gouvernements rendent des comptes et de combler, en partie, les lacunes de la démocratie représentative.

- **La méfiance des citoyens envers leurs représentants**

Les exposés des intervenants ont souligné, presque à l'unanimité, la méfiance existante chez les citoyens latino-américains envers leurs représentants, même élus. Le contrôle citoyen est exercé alors comme une vigilance citoyenne pour éviter l'abus de pouvoir et l'entropie représentative, a expliqué Fabio Velásquez pendant la conférence d'ouverture. D'abord, ce manque de crédibilité est né de pratiques politiques nuisibles qui ont été décrites comme « corruption » par Transparencia por Colombia et Ana Carolina González, comme « cooptation » dans le cas du Paraguay ou « clientélisme » au Mexique. Ces trois termes décrivent une réalité similaire, où les mandats politiques sont mis à profit d'intérêts et d'objectifs personnels et privés. Edinson Malagon a parlé d'un sentiment d'échec et d'impuissance de la société face à ces comportements. Tous les exposés de la deuxième table « Contrôle citoyen et ressources naturelles » ont mis en exergue les abus de pouvoir et la création d'alliances d'intérêts privés qui méprisent le droit de la communauté à participer à la prise de décisions sur des actions l'atteignant directement. Tel est le cas, par exemple, des impacts environnementaux des

industries d'extraction minière. Ana Carolina González et Gustavo Ávila ont montré que l'argent produit par les industries d'extraction non seulement n'améliorait en rien la situation de la communauté mais, en plus, il risquait bien de l'empirer, dans un contexte « d'évaporation de l'argent public ».

- **Le manque de représentativité de la démocratie représentative**

Au-delà de ces pratiques opaques qui discréditent les autorités publiques, les exercices de contrôle citoyen cherchent à combler les déficiences du système démocratique représentatif. Avant tout, la création des missions d'observation électorale naît des fraudes qui ont caractérisé, et caractérisent encore, de nombreuses élections latino-américaines. Tel est le cas choisi par Alejandra Barrios concernant les élections locales de l'année 2007 en Colombie, qui ont engendré une grande méfiance envers le système électoral du pays. De même, le manque de représentativité des institutions élues a encouragé les citoyens à intervenir dans les processus de décision. La plupart des parlements latino-américains ne reflètent pas la diversité sociale, culturelle, raciale ni sexuelle qu'ils sont censés représenter. Ces organes élus se sont beaucoup éloignés des populations qu'ils représentent et ils ne peuvent pas, ne veulent pas ou ne savent pas répondre aux attentes de leur électorat. Dans plusieurs pays, cette situation a affaibli le symbole du vote – droit fondamental de toute démocratie représentative – et engendré un sentiment d'inutilité que le développement des mécanismes de contrôle citoyen a essayé de compenser.

- **La verticalité de la démocratie représentative**

Comme l'a signalé très clairement Fabio Velásquez lors de la conférence d'ouverture, le contrôle citoyen est né, et il naît encore, de la verticalité fondamentale de la démocratie représentative, qui crée un vide entre les représentants élus et le peuple. Les délibérations parlementaires, qui constituent la base du processus de création des lois pesant sur la vie des citoyens, laissent peu de place au dialogue avec ces derniers. De la même façon, la centralisation des organes du pouvoir rend difficile la prise en compte des réalités et des besoins à l'échelle locale dans la formulation des politiques publiques. Face à cette situation, s'il n'y a pas une large décentralisation de l'organisation publique, les citoyens se sentent loin du centre de décision et étrangers aux décisions prises. La démocratie impose aussi sa verticalité à travers la complexité et la

technicité de ses processus, incompréhensibles pour la plupart des citoyens. Dans ce sens, la participation citoyenne est une réponse toute naturelle.

Ainsi, la méfiance, le manque de représentativité et la verticalité sont trois grandes caractéristiques des systèmes latino-américains de démocratie représentative qui ont été mis en relief pendant les exposés. En réaction à ces déficiences de la démocratie représentative, les mécanismes de participation citoyenne s'installent et se renforcent progressivement en Amérique latine. Néanmoins, même si l'engagement citoyen naît d'un mécontentement vis-à-vis de la démocratie représentative et dans le but de provoquer des changements, la rencontre ne nous permet pas de conclure si ces pratiques en question constituent une véritable alternative. La question reste alors posée...

2. LE CONTRÔLE CITOYEN : UNE PRATIQUE DIVERSIFIÉE QUI S'ENRACINE EN AMÉRIQUE LATINE

La diversité des pratiques de contrôle citoyen exposées pendant la rencontre nous amène à considérer, d'une part, les différentes façons de mettre en place un contrôle citoyen et, d'autre part, une série de facteurs (contexte politique, cadre juridique, etc.) qui ont favorisé ces exercices, permettant qu'ils s'enracinent peu à peu dans la vie démocratique latino-américaine.

- **Une pratique diverse**

Le lancement du budget participatif de la commune de Porto Alegre (Brésil) en 1989 a été considéré comme l'exemple le plus significatif de dialogue entre les citoyens et les autorités publiques quant à la définition d'un budget public. Ceci étant, dans d'autres pays du continent, de nombreux et différents exercices de contrôle social ont également proliféré.

Sans aucun doute, la rencontre montre bien que, depuis 25 ans, des pratiques considérées comme de vigilance, d'observation ou de participation citoyenne s'enracinent de plus en plus dans la région. Elles visent toutes à un contrôle plus grand des citoyens sur la définition, la mise en pratique et le suivi des politiques publiques. Cependant, sous le titre de ce que l'on a appelé « des pratiques de contrôle citoyen », les exposés de la rencontre ont bien mis en évidence l'existence d'une grande diversité des sujets du contrôle citoyen, des acteurs qui y participent, des manières dont les initiatives sont prises ainsi que des méthodes appliquées. Cela illustre que, d'une part, il n'y a pas une manière unique de faire du contrôle et, d'autre part, que le contrôle citoyen est un exercice dynamique, adaptable, qui répond à un contexte local, culturel et/ou législatif spécifique. Nous caractériserons par la suite cette diversité.

Premièrement, la rencontre reflète une diversité thématique. Ana Paulina Sabbagh a mis l'accent sur l'action citoyenne sur les sujets de corruption. Alejandra Barrios nous a parlé d'observation électorale, Micaela Gaymer et le collectif Chuqua la Vaca nous ont présenté leurs exercices dans le domaine des transports publics, Gustavo Ávila et Ana Carolina González ont parlé de l'extraction minière, Ana Joaquina Ruiz et Luis Ortiz de politique de la santé, Carolina Albornoz de réparation des victimes du conflit armé colombien. On pourrait y ajouter l'éducation, les systèmes d'eau, la décontamination et les sujets environnementaux en général, le soutien aux personnes handicapées et bien d'autres... Cette diversité des sujets qu'englobe le contrôle citoyen montre bien la complexité de ses pratiques et l'impossibilité de le restreindre à un seul exercice.

Deuxièmement, nous observons une diversité d'acteurs de contrôle et d'acteurs contrôlés. Comme dans les cas de l'*Observatorio La Paz Como Vamos*, de *Propuesta Ciudadana* ou de la *Misión de Observación Electoral*, le contrôle peut être exercé à travers la constitution légale de groupes de la société civile. Le cas du collectif *Chuqua la Vaca* dans le quartier de Kennedy à Bogota offre un exemple de l'existence d'un contrôle à travers des collectifs informels, qui s'exerce au nom d'une communauté et souvent à travers la voix de leurs leaders. Pour finir, nous avons le cas d'un contrôle citoyen pratiqué par des groupes institutionnalisés, constitués à l'initiative des autorités publiques, comme le prévoit la Loi des victimes de 2011 en Colombie ou le cas de l'élaboration du Plan Régional Concerté de Développement à Lima (Pérou). Ces groupes naissent de la volonté de certaines autorités publiques de donner une place institutionnelle aux opinions des citoyens, sous une forme qui peut être consultative ou bien s'inscrire dans le processus de décision (comme dans le cas des budgets participatifs). Les groupes contrôlés sont également divers : il peut s'agir aussi bien d'un Parlement que d'un gouvernement national, d'une entité territoriale ou d'une entité d'organisation électorale.

Troisièmement, on note l'utilisation de méthodes variées. L'exercice peut apparaître de façon spontanée et ponctuelle ou, au contraire, trouver son origine dans une action de concertation organisée par les pouvoirs publics, comme dans les cas des budgets participatifs, des parlements ouverts ou des tables de concertation pour traiter des sujets spécifiques. En relation à la méthodologie du contrôle, parfois on fait un diagnostic d'une politique publique (en particulier dans le cas des organisations de vigilance comme « l'Observatorio de La Paz Cómo Vamos » ou « Propuesta Ciudadana »). Parfois le dialogue entre les citoyens et l'Etat est basé sur la notion de droits des communautés, comme le montre Tito

Contreras, dans La Guajira (Colombie) entre la communauté, le service de contrôle de gestion, le gouvernement local et la Cordaid.

Enfin, comme l'a présenté María José Calderón, on peut aussi utiliser les outils des nouvelles technologies pour faire pression sur les autorités publiques. Selon la méthode choisie, la nature et par conséquent les résultats seront évidemment différents. Dans certains cas, on exerce une simple surveillance de l'action publique, dans d'autres on cherchera plutôt à avoir une incidence directe sur l'action/politique/décision contrôlée, telle que son annulation, sa modification ou sa création.

Nous avons donc vu la diversité des formes du contrôle citoyen selon le sujet choisi, la méthode ou l'objectif poursuivi. Nous observons par ailleurs que le contexte politique, juridique et international joue aussi, d'une part, sur la forme adoptée par ces exercices et, d'autre part, sur la manière dont cette pratique citoyenne s'impose progressivement dans le territoire.

• **Les facteurs favorables à la mise en œuvre du contrôle citoyen**

On a pu identifier deux facteurs qui ont favorisé la diversité et la vitalité des exercices de contrôle citoyen en Amérique latine. Premièrement, au niveau national, plusieurs pays ont adopté un cadre juridique favorable à la participation citoyenne. Deuxièmement, certaines agences de coopération encouragent l'expansion d'une culture internationale de démocratie participative. La plupart des gouvernements des pays latino-américains ont essayé de prendre en compte la nécessité d'offrir un espace institutionnalisé et un cadre juridique favorable aux expressions citoyennes. Selon Fabio Velásquez, cette prise d'initiative de la part des autorités a répondu en partie à une obligation de donner lieu aux revendications collectives qui ne pouvaient pas s'exprimer dans l'espace politique et qui, se trouvant sans issue, risquaient de dégénérer en mouvements violents. Dans ce sens, la pression populaire a joué un rôle important dans la construction de ces cadres législatifs de participation citoyenne. Néanmoins, les directions choisies ont différé selon les pays. Dans le cas de l'Équateur et de la Bolivie, l'inscription de la participation citoyenne dans la Constitution indique un haut degré d'institutionnalisation. En revanche, des pays comme le Paraguay ou le Pérou ont choisi des dispositions juridiques plus souples qui cherchent à avoir un impact au niveau local. En Colombie, la Constitution de 1991 a également représenté un pas en avant important.

Comme l'a souligné Juan Pablo Pozo lors de sa présentation, l'Équateur a été l'un des pays les plus volontaristes dans ce sens-là, avec la promulgation en 2009 de la « Loi organique du conseil de participation citoyenne et du contrôle social », qui cherche à organiser la constitution d'un Conseil de Participation et Contrôle Social dont le rôle serait de « promouvoir et encourager l'exercice des droits relatifs à la participation citoyenne ; stimuler et établir les mécanismes de contrôle social ; désigner les autorités correspondantes en accord avec la Constitution et la loi ». Il a été inscrit aussi dans la Constitution que chaque politique publique devait inclure une participation des citoyens pour son élaboration. Le gouvernement bolivien a emprunté la même direction avec la promulgation de la « loi 151 de participation populaire » dont l'objet est « d'établir le cadre général de la Participation et du Contrôle Social tout en définissant les buts, les principes, les attributions, les droits, les obligations et les formes de son exercice, en application des articles 241 et 242 de la Constitution Populaire de l'État ».

De son côté, le gouvernement paraguayen a aussi employé une loi - la « Loi Organique Municipale »- pour essayer d'inclure la participation citoyenne dans le fonctionnement de ses institutions. Cette loi a permis de réformer le processus de prise de décisions dans les 250 communes du pays, autorisant la participation citoyenne dans l'élaboration des budgets municipaux. Nous constatons que, à ce jour, une très faible proportion d'entre eux a adopté ce mécanisme. Dans la capitale du Pérou ce n'est pas le gouvernement national mais le régional qui a pris l'initiative d'une loi de participation citoyenne. Celle-ci a été promulguée en 2012 et son application a débouché vers la définition d'un Plan Régional de Développement Concerté (PRDC), qui a inauguré le dialogue entre les citoyens de Lima et la Mairie pour la définition de ses politiques publiques. Même si le niveau ou les ambitions de ces efforts législatifs pour encadrer et institutionnaliser le contrôle citoyen sont différents, ils montrent tous la vitalité de ces pratiques dans les pays latino-américains.

Enfin, si les pays évoqués ont montré un certain volontarisme politique dans l'adoption d'un cadre législatif propice à l'expression citoyenne, la coopération internationale a aussi joué son rôle dans cette ouverture. En effet, sous l'influence d'organisations internationales et d'organisations de la société civile de portée mondiale, on a forgé depuis les années 1990 une culture universelle de promotion des valeurs démocratiques et des droits des citoyens. Pour Ana Paulina Sabbagh, en relation à la corruption en Colombie, les conventions internationales représentent une opportunité pour créer des activités de lutte contre ce phénomène. D'après elle, cette même culture internationale encourage les

citoyens à jouer un rôle de plus en plus important dans la vie de leur collectivité et exerce une pression *in fine* sur les gouvernements pour qu'ils adoptent des attitudes volontaristes.

Dans cette perspective, la présentation des activités de l'Agence Française de Développement (AFD) en Colombie a été très significative. Comme l'a signalé Carl Bernadac, le rôle de l'AFD ne se borne pas à une fonction de banquier. Dans le cadre de sa coopération technique avec un pays, l'AFD peut aussi prendre en compte le dialogue social et /ou jouer un rôle de facilitateur de ce dialogue. Par exemple, dans le cas du financement des deux lignes du métro de Medellin, l'AFD a pu encourager ses partenaires à prendre en compte les aspects sociaux liés au projet.

Les États eux même, mais aussi quelques agences de coopération internationale ont donc encouragé la pratique des exercices de contrôle citoyen. Néanmoins, l'existence de mécanismes juridiques ou le soutien de la coopération internationale ne sont pas toujours suffisants pour la réalisation et la réussite de la participation.

En effet, même si les exercices se multiplient en Amérique latine et gagnent en expérience, de nombreuses questions se posent encore à propos de leur impact réel. En quoi contribuent-ils au renforcement du rôle joué par les citoyens ? Dans quelle mesure pèsent-ils vraiment dans la prise de décisions publiques ? Quels sont leurs effets ? Quels sont les obstacles qui peuvent les empêcher d'avoir une incidence sur l'action publique ?

3. L'IMPACT ET LES EFFETS DU CONTRÔLE CITOYEN

Pendant la rencontre nous avons identifié trois types d'impact : un impact sur la relation entre les citoyens et les autorités publiques, un impact sur les citoyens eux-mêmes et un impact sur les politiques publiques.

- **L'impact sur la relation entre les citoyens et les autorités publiques**

La plupart des intervenants ont reconnu que, indépendamment des résultats obtenus par les exercices de contrôle citoyen sur l'action publique, ces derniers ont contribué à améliorer la relation entre les citoyens et les autorités publiques. Par exemple, Tito Contreras et Gustavo Ávila ont remarqué les dynamiques qui se sont créées dans les cas de la Colombie et du Pérou entre les Services de contrôle de gestion et les communautés atteintes par les industries d'extraction. Ils ont tous les deux affirmé que, à chaque fois qu'un exercice de contrôle est entamé, il s'ouvre un espace de dialogue inexistant auparavant. Ceci est très clair dans le cas de la concertation organisée par le Service de contrôle de gestion, la Cordaid et le **Cinep** à Guajira, où l'on est passé **d'un scénario de méfiance issu de la perception que les intérêts des grandes entreprises allaient s'imposer**, à un scénario de création d'intérêts communs et de confiance dans lequel l'opinion de la communauté a été prise en compte. La création d'intérêts partagés entre des acteurs citoyens et publics – comme on l'a fait à dans cette région – peut constituer un **résultat positif d'un processus de dialogue dans le cadre de l'institutionnalité**. Dans une certaine mesure, on observe une dynamique similaire dans l'implication des victimes du conflit armé colombien pour l'élaboration et la mise en œuvre de la « Loi des victimes » évoquée par Carolina Albornoz. Dans ce cas, l'État a tout intérêt à ce que les victimes projettent une répercussion positive de leur processus de réinsertion dans la société et on leur offre un espace depuis lequel elles peuvent influencer une loi qui va régir leur avenir.

D'une façon plus générale, selon Daniela Jinés Dávila, on constate une amélioration des relations entre les citoyens et les autorités quand on réalise des

activités partagées autour du bien commun. Au-delà d'une simple bonne relation entre les citoyens et les pouvoirs publics, la création d'une confiance peut mener à la construction d'un processus de reddition des comptes de la part des autorités. L'exemple de l'initiative FUNDAR, développé par Ana Joaquina Ruiz dans le cadre de son exposé sur le Parlement mexicain, montre un processus intéressant où les députés rendent des comptes directement via Twitter. Dans ce sens, comme l'a très bien remarqué María José Calderón dans son exposé, les nouvelles technologies offrent des moyens de dialogue direct entre les citoyens et les élus. Elle a expliqué que le président équatorien, Rafael Correa, répondait directement aux inquiétudes des citoyens par Twitter.

- **L'impact sur les citoyens eux-mêmes**

Un autre résultat que les exposés ont permis de souligner sont les changements que les exercices de contrôle social provoquent sur les citoyens eux-mêmes. C'est-à-dire que non seulement l'action citoyenne a un impact sur les décisions publiques mais elle en a un sur le changement et l'évolution des citoyens eux même.

D'abord, les exercices de contrôle social aident les citoyens à être plus exigeants sur le respect de leurs droits de participation et à être conscients de la possibilité et de la nécessité de l'usage de ces droits pour avoir un impact sur le débat public. L'exemple du collectif « Chuqua la Vaca » est emblématique d'une communauté qui, face à une situation intolérable, se lève et se mobilise pour réclamer et exercer son droit de participer à la construction des politiques publiques la concernant directement. Ce changement est, avant tout, un changement de mentalité qui permet de développer une conscience participative au sein d'une population et d'y augmenter l'intérêt pour les affaires publiques.

Au-delà de cette démarche intellectuelle d'exigibilité des droits, l'implication des citoyens dans des exercices de contrôle social a pour conséquence leur éducation et, en dernier ressort, la construction d'un capital social, comme l'a expliqué Fabio Velásquez dans son exposé. L'intervenant a décrit l'effet positif de la création d'un citoyen plus attentif et mieux formé qui commence à maîtriser les règles du jeu. Par ailleurs, le travail de formation des citoyens organisé par Transparencia por Colombia est très important dans le sens où il permet au citoyen de développer sa capacité de faire un suivi des actions de contrôle engagées.

La défense des intérêts collectifs est le dernier effet que l'on peut identifier à travers le suivi d'exercices de contrôle citoyen en Amérique latine. Le fait de se réunir au sein de sa communauté, de sa corporation ou d'un groupe déterminé donne un sens collectif à la mobilisation citoyenne. Les demandes cessent d'être individuelles et égoïstes et la défense d'un intérêt collectif supérieur apparaît.

- **L'impact sur la mise en œuvre des politiques publiques**

Quand les citoyens réussissent à transformer leurs demandes personnelles en une aspiration collective qui se traduit par une action de contrôle citoyen, ils peuvent avoir une incidence sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques qui les concernent directement. Les effets de ces exercices-là sont réels et ils permettent de corriger certaines défaillances des politiques publiques provenant des pouvoirs qui ignorent souvent les aspirations de la société. La première réussite du contrôle citoyen est celle de voir inscrit dans l'agenda politique un sujet apporté par une action citoyenne. Tel a été le cas en Colombie pour la lutte anti-corruption ou bien au Mexique pour la santé des femmes, face à la pression du collectif féministe « Coalición para la salud de las mujeres » évoqué par Ana Joaquina Ruiz. Sur ce même point, le Dr. Pozo a insisté sur l'importance de la création d'agendas publics qui traduisent les aspirations des groupes représentés à travers les exercices de participation citoyenne.

Comme l'ont signalé plusieurs intervenants, les exercices de contrôle citoyen permettent une meilleure représentation des intérêts de certains espaces géographiques mal ou peu représentés : des zones rurales, des zones urbaines laissées de côté, des communautés indiennes, etc. L'intervention de Juan Espínola a présenté l'inclusion d'espaces urbains très petits dans le dialogue sur l'élaboration du Plan Régional de Développement Concerté de la ville de Lima. De la même manière, Ana Carolina González a évoqué une communauté du Département colombien de Cesar touché par des activités minières et qui, pour la première fois, a pu assumer un rôle dans un processus de reddition des comptes organisé par le Service de Contrôle de gestion de la République. Pour Carolina Albornoz, l'implication et la participation des victimes du conflit armé colombien dans l'élaboration et la mise en œuvre de la « Loi des victimes » a permis à l'État d'atteindre des régions dans lesquelles il n'avait jamais travaillé auparavant.

Outre le fait de donner la parole à des groupes avec une faible représentation, les exercices de contrôle citoyen ont comme effet l'inclusion dans

le débat des groupes qui traditionnellement ne participent pas à la vie publique : les jeunes, des communautés pauvres, des minorités raciales ou ethniques, etc. Le Dr. Pozo a insisté sur le concept de démocratie communautaire et sur un « principe d'inclusion », dans le sens de réussir l'inclusion de tous les secteurs de la population équatorienne (indiens, métisses, femmes, jeunes, territoires urbains et ruraux...) dans le débat public. Les jeunes, par exemple, sont un public traditionnellement absent des organes de décision politique. Même si, comme le signale Juan Carlos Merchán dans son exposé, la participation des jeunes dans les exercices de contrôle est encore très faible, ces exercices leur offrent un espace pour exprimer leurs aspirations et leurs attentes.

En définitive, les exercices de contrôle citoyen permettent un mouvement de relocalisation de la démocratie pour passer d'un contexte de démocratie représentative très verticale à une inclusion de plus en plus décentralisée des intérêts et des demandes des publics traditionnellement absents dans le débat public. Comme l'évoque Luis Ortiz, dans le cas des Conseils Locaux de Santé dans les communes du Paraguay, de cette façon les diagnostics de la réalité et, très souvent, les décisions des autorités sont plus adaptées aux besoins et aux demandes locales.

Les initiatives variées et multiples de contrôle citoyen qui se sont imposées depuis les années 1990 en Amérique latine ont eu des effets concrets sur l'action publique. Tous les intervenants ont eu l'opportunité de le montrer à travers la présentation de leurs expériences. Cependant, ils ont presque tous nuancé le succès de ces initiatives en évoquant les obstacles qui mettent encore un frein au développement et à l'élargissement des exercices de contrôle citoyen vers de nouveaux publics et de nouveaux objectifs.

4. DES OBSTACLES POUR LA MISE EN PRATIQUE ET L'IMPACT DU CONTRÔLE CITOYEN

Même si les exercices de contrôle décrits par les intervenants ont eu des effets concrets sur l'action publique qu'ils voulaient influencer, toutes les présentations ont souligné l'existence d'obstacles qui limitent leur force d'incidence dans le processus de décision. Certains de ces obstacles se trouvent chez les citoyens eux-mêmes ; d'autres sont du côté des autorités publiques.

- **Les obstacles du côté des citoyens**

L'obstacle premier est le **manque d'intérêt et d'implication des citoyens en général**. Comme l'a souligné Daniela Jinés Dávila à propos du « Programme du Bonheur » de la commune de La Paz, toucher la communauté est une tâche très difficile. Alejandra Barrios a été plus critique encore en affirmant que « les citoyens ne savent pas comprendre leur responsabilité à l'heure d'établir un dialogue ». Même si les mécanismes de contrôle proposent d'améliorer les conditions des citoyens, bien peu d'entre eux profitent des espaces de participation qui leur sont offerts, comme le montrent bien les chiffres exposés par Juan Espínola et Juan Carlos Merchán pendant la rencontre. L'indifférence, l'incrédulité vis-à-vis de la possibilité d'avoir une incidence sur leur situation et la peur ressentie dans des contextes de sécurité délicats sont des obstacles significatifs et très difficiles à dépasser pour atteindre une participation citoyenne plus importante ainsi que des meilleurs résultats.

Le deuxième grand obstacle est le manque de ressources de la population. Il peut s'agir d'un problème financier, comme dans le cas décrit par Edinson Malagon, où les leaders de quelques communautés de Bogota n'ont même pas l'argent pour se payer le transport ou pour faire des appels téléphoniques. Il arrive aussi, comme l'a décrit Fabio Velásquez, que la part de l'argent public destiné à encourager la participation citoyenne soit vraiment infime : 0,1% des ressources

d'investissement en Colombie, ce qui équivaut à 30.000 millions de pesos colombiens. Au manque d'argent vient s'ajouter un manque de formation pour les citoyens - un manque de capacité technique, nous dit Luis Ortiz dans le cas du Paraguay - qui se retrouvent alors sans les connaissances nécessaires pour avoir une incidence sur l'élaboration et le suivi des politiques publiques. En effet, ces dernières ont souvent recours à un haut degré de technicité et de complexité, et le décalage entre les deux parties a été souligné par Juan Carlos Merchán lorsqu'il évoquait son expérience avec des communautés vulnérables de la ville de Bogota. Par conséquent, pour de nombreux citoyens, l'activité de contrôle se limite à assister à un *cabildo*² ou à une assemblée consultative sans véritable pouvoir de proposition ni d'initiative.

Le troisième obstacle directement lié au précédent est le risque de travailler avec une élite de la participation citoyenne, terme employé par Fabio Velásquez pendant son intervention, désignant une caste qui « déposséderait » la société du contrôle citoyen. Face au faible niveau de formation de la population en général, quelques leaders ayant plus de capacités se distinguent souvent. Il y a, dans ces cas, un risque que cette élite dénature l'expression d'un contrôle citoyen – qui implique vraiment la participation de tous. Ce danger est d'autant plus fort dans les cas de cooptations possibles entre les leaders du contrôle citoyen et les autorités publiques, ces dernières favorisant l'accession des premiers au leadership d'un groupe de contrôle.

Aussi, la légitimité des groupes citoyens et leur représentation pourraient être mises en question. Pierre Yves Guihéneuf met par exemple en doute la neutralité du facilitateur du contrôle (dans des cas de concertation avec les autorités publiques) -il est payé par qui ? désigné par qui ? pour qui travaille-t-il ?, etc. - Si la neutralité du facilitateur n'existe pas, on peut considérer que l'exercice de contrôle social a déjà perdu l'essentiel, car les intérêts particuliers passeront devant l'intérêt collectif.

Le quatrième obstacle est la difficulté d'accès à l'information publique. En effet, la complexité des textes des lois et des règlements administratifs et l'usage d'un vocabulaire très éloigné de la vie quotidienne des citoyens limitent l'inclusion de ces derniers dans le débat public. De la même façon, dans la plupart des cas les autorités publiques ne font pas connaître leurs délibérations ni leurs décisions, jetant un voile d'opacité entre les citoyens et elles-mêmes. Et, comme le dénonce

² Cabildo : gouvernement d'une municipalité indienne

Ana Joaquina Ruiz pour le cas du Mexique, les médias traditionnels (télévision, presse écrite) n'aident pas à améliorer la situation, puisqu'ils produisent plus de désinformation que d'information. Enfin, quand on réussit à surmonter le manque d'intérêt et de formation des citoyens, le manque de neutralité de la part des facilitateurs et le manque d'accès à l'information, les groupes de contrôle citoyen peuvent encore devoir affronter des fragmentations internes et une discontinuité de leurs actions. Juan Carlos Merchán le montre bien dans le cas du Plan de réaménagement territorial, dont l'élaboration a compris la participation de 7652 citoyens. Pour Elizabeth Ungar, ce manque de coordination est l'obstacle majeur pour l'efficacité du contrôle citoyen, car il requiert deux fois plus d'efforts.

- **Les obstacles du côté des autorités publiques**

Le manque de formation des autorités publiques est également un obstacle. C'est le cas des zones rurales de la région d'Antioquia en Colombie, où Fabio Velásquez nous explique que les déficiences de la part des autorités publiques empêchent d'ouvrir l'espace pour le contrôle social. Organiser un processus de consultation, savoir communiquer avec les citoyens, faire un suivi des propositions et des initiatives, etc., sont des choses qui exigent des capacités que beaucoup de fonctionnaires n'ont pas. Cette situation peut empêcher une bonne considération des revendications des citoyens et déboucher sur un dialogue entravé.

Le deuxième obstacle est le risque « d'institutionnalisation » de la participation citoyenne. Il faut reconnaître que beaucoup d'exposés ont signalé le volontarisme des autorités publiques latino-américaines pour soutenir les processus de participation citoyenne. Les efforts législatifs des gouvernements d'Équateur et de la Bolivie évoqués par Juan Pablo Pozo et Micaela Gaymer, l'inclusion des citoyens dans l'élaboration des plans de développement local à Lima et à Bogota présentée par Espínola et Merchán sont des exemples des efforts menés par les pouvoirs publics. Cependant, ces efforts entraînent un danger d'institutionnalisation des exercices de contrôle citoyen et d'une récupération politique de la part des autorités. « Lorsqu'elle s'institutionnalise, la participation citoyenne perd sa façon d'être », a affirmé le Dr. Pozo pendant la rencontre. Dans le cas de la Colombie, Fabio Velásquez nous a expliqué que le gouvernement a ouvert des espaces de dialogue avec la population pour ne pas devoir faire face à la mobilisation, qui était la méthode traditionnelle de protestation populaire. L'institutionnalisation des espaces de contrôle social

entraîne le risque de charger ces exercices d'un poids bureaucratique et administratif alors que, dans leur essence même, ils ont besoin de spontanéité et de souplesse. Selon Velasquez, l'institutionnalisation génère plus de procédures que de contenus substantifs et elle aboutit à une « routinisation » des exercices de contrôle citoyen. Ces derniers peuvent alors se retrouver enfermés dans un cadre très étroit imposé par les autorités.

Finalement, le troisième obstacle c'est la résistance des autorités. Si l'institutionnalisation des exercices de contrôle citoyen peut faire partie d'une stratégie de canalisation de la mobilisation citoyenne vers des cadres plus contrôlés, il apparaît aussi parfois une nette résistance de la part des autorités publiques. Vu les fortes asymétries décrites par Fabio Velásquez pendant son exposé, les pouvoirs publics peuvent se permettre d'adopter cette posture autoritaire. Cette situation se traduit par un refus du dialogue avec les groupes constitués de contrôle et des dispositions négatives à l'heure de faire évoluer les méthodes du dialogue social. Il reste évident que des attitudes de ce genre s'opposent à l'évolution de la culture démocratique internationale évoquée dans la première partie de notre synthèse et qu'elles entraînent le risque d'un fort mécontentement des citoyens ainsi que la possibilité de faire basculer leurs revendications dans le terrain de la violence et du conflit. Pour éviter ces situations de revendication violente, l'une des suggestions les plus importantes consiste à inciter et améliorer les conditions du dialogue entre les citoyens et les institutions publiques.

5. VERS UN DIALOGUE DÉMOCRATIQUE

Même si les exercices de contrôle ont eu un certain impact sur l'action publique, plusieurs obstacles freinent encore leur croissance et leur efficacité. Dans ce sens, certains intervenants conseillent de créer et de renforcer les espaces de dialogue entre les autorités publiques et les groupes citoyens. Fabio Velásquez parle en particulier de « dialogue démocratique ». Ce dernier point de notre synthèse propose quelques recommandations ou pistes de réflexions pour assurer un succès plus large des exercices de participation citoyenne.

Instaurer la confiance

Même si les espaces de dialogue ont déjà été établis, ce qui peut encore être amélioré ce sont les conditions de leur exercice. Il faut d'abord mener un travail de fond d'instauration ou de réinstauration de la confiance entre les citoyens et les autorités publiques. Les cas des communautés des régions de Cesar et de la Guajira en Colombie rapportés par Ana Carolina González et Tito Contreras montrent que, avec de la volonté politique et l'engagement des citoyens et de l'État, le scénario initial de méfiance peut se transformer en un scénario de travail commun et de confiance mutuelle.

De la même façon, les exemples d'implication des citoyens dans l'élaboration des plans de développement local présentés par Juan Espínola et Juan Carlos Merchán illustrent clairement le cercle vertueux que l'on peut construire à partir d'une volonté politique de la part des autorités.

Reconnaître les responsabilités de chaque partie et la co-responsabilité

Comme dans toute relation de dialogue, chacune des parties -citoyens et autorités- doit montrer son engagement pour établir cette relation de confiance indispensable à la réussite des processus de participation citoyenne. Par

conséquent, il faut se demander quelles sont les responsabilités de chacun. Même si les citoyens doivent montrer un engagement, les pouvoirs politiques doivent assumer leurs responsabilités, dans l'idée de **co-responsabilité** évoquée par Elizabeth Ungar dans le cadre de la table ronde d'ouverture. Comme l'a remarqué Ana Paulina Sabbagh dans sa présentation, dans le cas de la Colombie, les acteurs étatiques ont montré des déficiences dans la promotion de la transparence. Même si une organisation comme Transparencia por Colombia exerce un pouvoir de pression, c'est l'État lui-même qui doit entamer des actions contre un problème qui, en plus de porter préjudice aux citoyens, nuit aussi à son propre fonctionnement en tant qu'institution. Une initiative comme la création des « écoles de formation politique et social » de la part du gouvernement d'Équateur décrite par le Dr. Pozo est un bon exemple d'un pouvoir public capable d'assumer ses responsabilités dans la construction du dialogue avec les citoyens.

Imposer une obligation de résultats

Comme l'a dit Fabio Velásquez, « le dialogue est un moyen et non pas une fin en soi ». Organiser une assemblée consultative, un *cabildo*, une réunion d'information, un atelier de formation est, en définitive, une tâche assez simple. Mais le risque évident est le développement d'un phénomène de *réunionite*, *d'ateliérite*, où l'on chercherait plus la participation en elle-même que des résultats concrets. Dans le premier cas, les exercices de participation ne produisent aucun changement dans la vie des citoyens ; dans le deuxième, en revanche, ils ont des impacts concrets dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. La présentation faite par Juan Carlos Merchán dénonce une participation purement consultative, alors que ce qu'il faut en termes de contrôle c'est une capacité d'impact des populations sur les processus de décision administratifs et politiques.

Comme l'ont signalé plusieurs intervenants, face au besoin de donner lieu aux organisations citoyennes dans le processus de prise de décisions, certains responsables politiques ont créé l'institutionnalisation des mécanismes de participation et de décisions citoyennes. Néanmoins, on l'a vu précédemment, ceci qui entraîne les risques de perte de sens et d'indépendance. Dans ce sens il faudrait se demander si, pour avoir des effets plus importants sur l'action publique, les citoyens doivent privilégier l'institutionnalisation de leur participation ou la mobilisation comme méthode d'action. Contrairement à la première, la

deuxième option présente l'avantage de son indépendance totale face aux pouvoirs publics.

Améliorer l'incidence des exercices

Pendant la rencontre, plusieurs propositions ont été faites pour assurer une meilleure incidence du contrôle citoyen dans l'action publique. Trois propositions ou outils ont notamment été évoqués : l'établissement d'une véritable force contraignante de l'action citoyenne, la désignation de garants/facilitateurs parmi les groupes d'action citoyenne et l'usage des nouvelles technologies comme un nouveau moyen de contrôle.

Force contraignante de la population

À l'heure actuelle, il y a peu d'exemples de pouvoirs publics ayant accordé une force contraignante aux actions d'une organisation de contrôle. Comme le dénonce Ana Carolina González dans son exposé sur les industries extractives dans la région de Cesar, l'absence de pouvoir contraignant affaiblit considérablement l'efficacité finale du processus de dialogue entre les citoyens et les pouvoirs publics. Par définition, ce pouvoir ne peut être octroyé que par la puissance publique, sous une disposition législative. La question surgit alors de savoir jusqu'à quel point les autorités publiques sont prêtes à déléguer leurs prérogatives de décision. Donner un pouvoir contraignant aux citoyens signifie qu'il faut jouer le jeu de la décision populaire et de la démocratie directe. Les progrès des exercices de participation citoyenne permettent de croire à la possibilité que, dans un futur proche, il y ait dans les législations (à commencer peut-être par le niveau local) un pouvoir contraignant accordé aux citoyens.

Charte de concertation et garants

Un autre outil d'amélioration du dialogue entre les citoyens et les autorités qui a été souligné pendant la rencontre sont les deux initiatives présentées par Mr. Guihéneuf : la rédaction de chartes de concertation et de participation et la désignation de « garants » des processus participatifs. Au lieu de laisser les

processus de participation citoyenne être définis exclusivement par des spécialistes ou par une partie de leurs protagonistes, la rédaction de « **chartes de concertation et de participation** » permet de définir par écrit, ville par ville et de manière collective, les objectifs du dialogue, la méthodologie utilisée, les résultats attendus et la façon d'en faire le suivi. Conçues comme de « petites constitutions locales », ces chartes présentent l'avantage de fixer un cadre de dialogue élaboré de concert par les citoyens et les autorités publiques. Un autre outil possible est la désignation d'un ou plusieurs **garants**. Un garant est une personne dont la fonction consiste à surveiller un processus de dialogue. De manière impartiale, le garant contribue à définir le processus de dialogue et observe la relation entre les citoyens, les experts, les représentants de l'État et les autorités municipales. Il joue alors un rôle d'arbitre dans le processus de dialogue. Disposer d'un garant impartial peut constituer un grand avantage dans l'exercice de contrôle et/ou dialogue entre parties.

L'usage des nouvelles technologies

Enfin, l'usage des nouvelles technologies semble être la piste de réflexion la plus novatrice et puissante dans l'idée d'améliorer le dialogue entre les citoyens et les autorités publiques et de renforcer l'efficacité des exercices de contrôle citoyen sur l'action publique. En premier lieu, l'expansion d'Internet a été une révolution qui a permis la disponibilité de toute l'information pour la presque totalité des citoyens. Comme l'a dit Elizabeth Ungar, plus on a de l'information, mieux on peut réaliser le contrôle. Internet est devenu aujourd'hui l'outil principal de communication des collectifs de vigilance de l'action publique, autorisant une surveillance et un suivi très étroit du processus de décision politique et administrative. Deuxièmement, Internet a permis qu'un nombre plus grand de citoyens connaissent les processus de participation citoyenne existants, ainsi que leurs résultats. Même si le manque d'intérêt constitue encore l'obstacle majeur pour l'efficacité des exercices de contrôle, aujourd'hui n'importe quel citoyen peut s'informer en quelques clics et se mettre en lien avec les initiatives de participation citoyenne qui existent autour de lui. D'où le potentiel évident de diffusion et d'attractivité que représente Internet dans l'idée d'impliquer de plus en plus de personnes dans les exercices de contrôle citoyen. María José Calderón a souligné par exemple la transformation des *telecentros* (*Infocentros comunitarios*) consacrés au début au transfert de technologie avec l'Internet, et devenus aujourd'hui des centres de participation citoyenne. Elle a remarqué l'importance de l'alphabétisation digitale de la population, ce qui augmente le capital social du

pays et construit un citoyen plus informé et plus conscient. En troisième lieu, l'usage d'Internet, et notamment des réseaux sociaux, est devenu un outil fondamental de mise en question de la légitimité des autorités publiques. Au Mexique, nous a raconté Ana Joaquina Ruiz, on a créé le programme FUNDAR, qui oblige les députés à rendre des comptes à la société à travers Twitter. Ainsi, à travers les profils publics des responsables politiques et administratifs on organise un débat virtuel, immédiat et continu. La révolution Internet nous montre son potentiel de transformation et d'amélioration du dialogue entre les citoyens et les autorités publiques et des méthodes de contrôle citoyen.

Cette synthèse a été rédigée en espagnol par Alexandre Desoutter et Claire Launay-Gama. Elle a été traduite en français par Marcela De Grande.

LISTE DES INTERVENANTS

BOLIVIE

GAYMER Micaela

Observatoire La Paz Como Vamos (OLPCV)

Coordinatrice

JAIMES Monica

Gouvernement municipal de La Paz

Programa de la Felicidad

JINES DAVILA

Daniela

Gouvernement municipal de La Paz

Programa de la Felicidad

COLOMBIE

ALBORNOZ Carolina

Département pour la Prospérité Sociale

Unité des Victimes

CONTRERAS Tito

CORDAID

Program Officer

GONZALEZ Ana Carolina

Universidad Externado

Investigadora / Professeur

HENAO Juan Carlos

Universidad Externado

Doyen

MALAGON Edinson

Transparencia por Colombia

Professionnel domaine citoyens

MERCHAN Juan Carlos

CINEP

Chercheur

SABBAGH Ana Paulina

Transparencia por Colombia

Chargée de projets

UNGAR Elizabeth

Transparencia por Colombia

Directrice exécutive

VELASQUEZ Fabio

Foro Nacional por Colombia

Directeur Unité exécutive des programmes

ÉQUATEUR

CALDERON María José

Institut des Hautes Études Nationales (IAEN)

Chercheur / Professeur

POZO Juan Pablo

Conseil National Électoral (CNE)

Conseiller

France

BERNADAC Carl

Agence Française pour le Développement (AFD)

Chargé de mission

CASTRO Claude

Coopération régionale française

Directrice Pays Andins

DELISLE Pascal

Coopération régionale française

Directeur Côte Sud

GUIHENEUF Pierre-Yves

Institut de la concertation

Expert associé

LAFORET Jean-Marc

Ambassade de France en Colombie

Ambassadeur

LAUNAY Claire

Institut de Recherche et débat sur la gouvernance (IRG)

Directrice de programmes Amérique Latine

MASSE Frédéric

Universidad Externado

Directeur du CIPE

MEXIQUE

RUIZ Ana Joaquina

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Chercheur / Professeur

PARAGUAY

ORTIZ Luis

Universidad Católica de Paraguay (CEADUC)

Chercheur / Professeur

PEROU

AVILA Gustavo

Colectivo Propuesta Ciudadana

Programme de vigilance citoyenne

ESPINOLA Juan

Municipalité métropolitaine de Lima

Institut Métropolitain de Planification