

« LES CITOYENS VEILLEN SUR LA CHOSE PUBLIQUE » : UNE EXPÉRIENCE INNOVANTE DE CONTRÔLE SOCIAL EN COLOMBIE

|| ÉLISABETH UNGAR



Élisabeth Ungar est politologue à l'université de Los Andes (Colombie) et directrice de Transparencia por Colombia. Elle est membre du conseil d'association de l'IRG. Récemment, elle a été nommée à la Commission citoyenne de moralisation par le président de la République colombienne.

|| LUZ ANGELA RAMIREZ



Luz Angela Ramirez Ruiz est responsable de l'axe « citoyenneté » de Transparencia por Colombia. Elle est spécialisée en administration municipale et a accumulé de nombreuses expériences professionnelles dans le secteur public, privé puis associatif. Elle coordonne le fonds de contrôle social « les citoyens veillent sur la chose publiques ».

En Colombie, la participation des citoyens dans les affaires publiques est assez limitée. Cela est dû à plusieurs raisons : une certaine apathie des citoyens, le sentiment que « cela ne va rien changer », mais également une faible appropriation de la « chose publique ». Par ailleurs, si l'on constate une avancée dans le secteur privé avec le travail réalisé sur la responsabilité sociale de l'entreprise, les citoyens ont encore une trop faible capacité pour exercer leurs droits et agir dans la sphère publique. Le fonds de contrôle social évoqué dans les pages qui suivent représente alors une véritable opportunité pour générer des espaces de dialogue et d'action collective entre l'État, la société civile et le secteur privé. Il peut être également à l'origine d'une amélioration des conditions politiques, sociales et économiques des secteurs de la société les plus vulnérables.

Il est en outre important de souligner que les programmes gouvernementaux de lutte contre la pauvreté et d'accès aux services publics (santé, éducation, etc.) sont très exposés à la corruption. De récentes

1 | Pour des développements sur cette notion spécifique de « redevabilité », on se reportera notamment à Martin Viélaus, en collaboration avec Alan Hudson, Linnea Jonsson et Daniel Neu, « Le défi de la "redevabilité" des agences de développement dans leur pays et face à leurs pairs », *Ex Post*, série « Notes méthodologiques », n° 4, octobre 2010, p. 7-8. Document téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.institut-gouvernance.org/docs/redevabilite_afd.pdf (NDLR).

2 | Corporación Transparencia por Colombia ; Cuadernos de Transparencia, *El Control social a la administración pública : Aproximaciones*, Colombie, mai 2004. Notons également qu'en Colombie le secteur public, en particulier l'éducation, la santé, a été en partie privatisé. Le contrôle social permet alors aux citoyens de se réapproprier le secteur public.

3 | Corporación Transparencia por Colombia ; Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público ; Nuria Cunill Grau, *El Control social en América Latina*, Bogotá, 28 avril 2010. www.transparenciacolombia.org.co

dénonciations en Colombie l'ont démontré. Or qui peut veiller sur ces ressources mieux que les citoyens eux-mêmes ?

Le fonds de contrôle social « Les citoyens veillent sur la chose publique » a été créé en 2008 dans le cadre d'un partenariat entre des fondations d'entreprises – par exemple le groupe Corona, une des plus grandes entreprises de production du pays –, des organisations de la société civile – comme Transparencia por Colombia ou différentes organisations de base et organisations intermédiaires qui développent leurs activités dans différentes régions et municipalités de Colombie –, mais aussi de la coopération internationale – comme l'Inter American Fondation (IAF) ou via l'ambassade britannique en Colombie. En promouvant le contrôle social et la *redevabilité*¹, ce dispositif – qui s'étend à plusieurs départements – entend participer à la lutte pour la transparence et contre la corruption au niveau local. Pour ce faire, le fonds encourage et assiste financièrement et politiquement des organisations sociales et communautaires pour qu'elles exercent leur droit de contrôle social sur l'État, ses politiques, ses programmes et les projets publics qu'il met en œuvre.

RETOUR SUR LA NOTION DE CONTRÔLE SOCIAL

Le contrôle social se définit comme une modalité de participation citoyenne qui permet aux personnes comme aux organisations de la société civile de peser et d'influer sur les affaires de l'État. Le contrôle social est également une forme d'exercice des droits du citoyen. L'objectif ainsi recherché est d'accroître la responsabilité et l'intégrité de ce dernier dans la maîtrise de la gestion publique et de soustraire cette dernière à la privatisation². Notons également que le contrôle social permet de suivre une politique publique déterminée, en amont ou en aval de son élaboration.

Au-delà de sa définition, le contrôle social présente au moins trois caractéristiques³. D'abord, il est foncièrement politique en ce qu'il traduit une lutte pour la réappropriation de la chose publique – son agenda, son financement, son exercice et ses résultats – par les citoyens, dans le cadre de l'exercice et de l'élargissement des « droits de citoyenneté ». Ensuite, il implique, par définition, une autonomie sociale dans la mesure où il exprime une fonction de critique et de régulation reconnue à la société envers l'État. Enfin, son exercice demande une approche intégrale qui englobe toutes les étapes du cycle des politiques publiques, de leur formulation à leur évaluation, en passant par leur mise en œuvre.

Ces trois caractéristiques sont indissociables. En effet, l'absence de l'une entraîne l'affaiblissement des autres et provoque une perte de l'efficacité et de la légitimité du contrôle considéré comme un exercice citoyen de régulation et de renforcement des affaires publiques.

Par ailleurs, on ne peut réduire le contrôle social à la seule exigence d'une reddition des comptes par les acteurs étatiques pour minimiser la corruption ou bien augmenter l'efficacité gouvernementale. Il n'est pas non plus centré exclusivement sur les résultats de la gestion publique. En effet, plus qu'un simple exercice technique, il s'agit d'un mécanisme ou processus de réappropriation du public par les citoyens et donc par là même d'un renforcement des capacités de ces derniers comme sujets politiques. En cela, les trois caractéristiques que nous avons évoquées – la dimension intégrale, l'autonomie, et le caractère politique – distinguent le contrôle social d'autres formes de participation citoyenne.

COMMENT S'EXERCE LE CONTRÔLE SOCIAL EN COLOMBIE ?

Durant les cinq dernières années, des exercices de contrôle social ont été mis en place dans différents départements de Colombie. Cette initiative est le résultat de la conjugaison de différents facteurs⁴. D'abord, le droit de contrôler la gestion publique ainsi que ses résultats a connu une consécration constitutionnelle en devenant une disposition de l'article 270 de la Charte politique colombienne de 1991. En effet, avant cette date, ces types d'exercice étaient quasi inexistantes. C'est pourquoi la Constitution, en instituant ces pratiques, a permis leur développement et a offert un puissant fondement aux citoyens dans leur action de surveillance.

Ensuite, une large offre institutionnelle d'espaces et d'instruments pour que les citoyens puissent exercer ce droit s'est développée. Cette offre s'est traduite par des textes normatifs à l'origine de la création d'instances spécifiques de contrôle social (assemblées de surveillance, observatoires citoyens, comités de contrôle des services publics, etc.). Dans le même temps, certaines de ces lois ont attribué des fonctions de contrôle à différents espaces de participation⁵ et créé un nombre non négligeable d'instruments administratifs et judiciaires pour leur exercice.

Par ailleurs, l'intérêt de certaines autorités municipales et des organismes de contrôle judiciaire⁶ pour cette démarche a été un relais important. Aussi bien au niveau national que départemental et municipal, ces instances ont contribué à promouvoir ce genre de démarches. Il en est allé de même du soutien apporté à ces expériences par des ONG étrangères, des corporations d'entreprises et des agences de coopération internationale d'autres pays. Enfin, et plus largement,

4 | Corporación Transparencia por Colombia ; Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público ; Fabio Velásquez, *El Control social de la gestión pública municipal : Notas sobre la experiencia colombiana*, Bogotá, 28 avril 2010. www.transparenciacolombia.org.co

5 | L'étude de Velásquez y González (2003) montre que 56 % des instances institutionnelles de participation créées jusqu'à aujourd'hui ont des fonctions citoyennes de fiscalisation de la gestion publique.

6 | La Procuraduría general de la Nación, la Contraloría General y las Contralorías Departamentales y Municipales.

de vastes secteurs de la société comme certaines organisations de la société civile, des mouvements de femmes, d'Indiens, de jeunes ont pris conscience de la nécessité de contrôler les actions des agents publics et des agents privés exerçant des fonctions publiques ainsi que d'évaluer les résultats de leur gestion.

Ces différentes circonstances ont ainsi convergé pour ouvrir la voie à ce dispositif. Ainsi inscrite dans le contexte local et national, la stratégie du fonds de contrôle social intitulé « Les citoyens veillent sur la chose publique » a été mise en place en 2008. Elle a pour but de « contribuer à la construction d'une culture de reddition des comptes et de surveillance de la chose publique à travers le soutien technique, financier et politique à des organisations et à des alliances pour le développement de l'exercice du contrôle citoyen⁷ ».

LA STRATÉGIE D'ACTION

La stratégie mise en œuvre depuis le fonds de contrôle social a suivi plusieurs axes. Il s'est d'abord agi de mener un travail national et local (à l'échelon des départements ou des régions du pays) visant à articuler les objectifs, les actions et les ressources techniques et financières de certaines entreprises, d'agences étrangères de coopération internationale comme le service de coopération de l'ambassade britannique et de quelques organisations de la société civile (Fondation Corona, Fondation Avina, Corporation Transparencia por Colombia). Ces différents secteurs devaient en effet se mettre d'accord sur les objectifs, le contenu et les méthodes qui allaient être utilisés pour mettre en place le contrôle social : quelles politiques publiques en particulier allaient être suivies ? Quel champ de l'administration publique allait être analysé ? Ces questions étaient évidemment débattues en fonction des contextes locaux et régionaux.

C'est toute une construction collective et permanente qui s'est instaurée, fondée sur la confiance et la coopération horizontale technique et financière avec des organisations partenaires régionales. L'action de ces dernières est intégrée aux territoires locaux. D'ailleurs, ces organisations partenaires régionales jouissent d'un certain prestige pour leur travail sur les questions de participation et de renforcement des processus démocratiques. Le fonds de contrôle social a accentué cette reconnaissance et la qualité du travail de ces organisations. Ces actions sont menées dans cinq zones ou régions du pays qui sont : Valle du Cauca (région située dans le sud de la Colombie), Caraïbe (côte atlantique), Antioquia, nord du Santander et Caldas (régions situées dans le nord de la Colombie).

⁷ <http://www.transparenciacolombia.org.co/fondodecontrol/Fondo.swf>

Des questions stratégiques de développement ont par ailleurs été soulevées, comme le suivi du respect des droits liés à l'éducation, à la santé, à l'assainissement de base et à l'environnement. La démocratie doit en effet garantir les droits politiques, mais aussi l'application de ces droits économiques et sociaux. De ces droits dépend en effet la qualité de vie des hommes et des femmes. Notons néanmoins, et c'est important, que l'exercice de la démocratie ne se réduit pas aux droits, il impose également des devoirs. Un de ces devoirs précisément est de veiller à l'évolution de la chose publique.

Un accompagnement à la mise en œuvre des exercices a été instauré, reposant sur trois piliers. D'abord, la remise, à titre de don, de 10 000 dollars environ pour chaque exercice de contrôle social. Les organisations se servent de ces ressources pour couvrir les frais de transport, de papeterie et les photocopies, ceux liés à la mise en œuvre d'outils de contrôle, ainsi que le coût des contrats des professionnels en charge de l'analyse de budgets, des fiches techniques, de la qualité d'œuvre, etc. C'est ensuite une assistance technique pour l'élaboration, la construction d'outils de suivi, d'analyse et d'interprétation des résultats et l'accompagnement lors des rencontres avec les élus locaux et des événements organisés pour la socialisation des résultats avec les citoyens concernés par le contrôle. Enfin, un soutien institutionnel permanent est accordé pendant les mois d'exécution des exercices de contrôle social.

Un autre axe fort a consisté dans la mise en place de processus de formation et de qualification continues des leaders sociaux et communautaires sur différents thèmes : la transparence, la lutte contre la corruption, les mécanismes d'accès à l'information et à la culture politique (processus électoral), l'emploi des technologies de l'information et de la communication (TIC). L'aide à l'organisation d'au moins deux rencontres de dialogue qualifié avec les gouvernements locaux avait pour but de présenter et de diffuser les résultats obtenus pour chercher des accords d'actions dans le sens de l'amélioration ou de la prévention des pratiques. Le fil rouge de ce processus reposait sur l'idée que les résultats des exercices de contrôle social devaient avoir une influence sur les pratiques locales de gestion, sur les agendas publics et sur l'amélioration des processus et des procédés pour la prise de décision, tout particulièrement pour la formulation des politiques publiques locales.

RÉUSSITES ET LEÇONS TIRÉES

Le fonds de contrôle social a un bilan positif dont nous présentons ici quelques exemples d'actions réussies sans prétendre à l'exhaustivité. Il a ainsi permis de mettre en place le suivi – monitoring social – de 5 millions de dollars de ressources publiques destinées au respect des droits à l'éducation, à la santé, à l'assainissement de base, à l'environnement et à des subventions pour des populations en situation de déplacement. Quatre organisations partenaires régionales ont inclus dans leur agenda de travail le sujet du contrôle social. Par ailleurs, quinze exercices de contrôle social ont été gérés par près de quarante organisations sociales. Ce sont, par ailleurs, 500 leaders, hommes et femmes confondus, qui ont été formés sur les thèmes que nous avons évoqués plus haut. Au final, on a assisté à la construction collective d'une stratégie de gestion de contrôle social à partir de la formule « apprendre en faisant », de la reconnaissance des capacités des organisations sociales, de l'articulation des acteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux, et tout particulièrement de l'incidence pour l'amélioration des pratiques des gouvernements locaux.

Notons cependant quelques bémols. Par exemple, l'information publique reste insuffisante, soit parce que les entités ne la produisent pas, soit parce que sa présentation est complexe ou incomplète (en règle générale, l'État produit beaucoup d'informations, dont très peu à destination du citoyen). Par ailleurs, l'accumulation d'informations est source de coûts élevés. En effet, pour avoir accès à l'information, les citoyens doivent financer leurs déplacements, des photocopies, du temps, etc. Enfin, plus grave, les autorités et les fonctionnaires continuent toujours de résister au contrôle social. Ils considèrent que le public leur appartient et perçoivent le contrôle social comme « une intrusion, une interférence injustifiée » dans leur gestion. Il faut noter que la culture de « reddition des comptes » est encore trop peu développée dans le pays. On a même observé des tentatives de subordination des organisations qui font du contrôle par des institutions étatiques. En effet, certains membres de l'État proposaient de l'argent à ces organisations pour les faire taire. Des organisations parallèles ont également été créées pour affaiblir les organisations déjà existantes.

Au final, le contrôle social exercé par les organisations sociales a été possible, et ce, malgré les obstacles et les contraintes imposés par les acteurs publics locaux, qui sentent que leurs intérêts particuliers sont lésés. Les exercices ont permis de construire progressivement de nouvelles scènes de dialogue et de rencontre entre les gouvernants et la société civile, sur la base de l'échange d'expériences et d'information.

La participation active des communautés leur a apporté de la confiance, un esprit de cohésion, une forme de renforcement personnel, institutionnel et communautaire, une reconnaissance locale et un positionnement social pour leurs membres identifiés comme « acteurs citoyens ». Le soutien financier aux organisations, même lorsque son montant reste modeste, a représenté un encouragement qui facilite l'exercice du contrôle, le qualifie et le projette dans l'avenir.

Car la stratégie générale du fonds de contrôle social est de viabiliser le contrôle social en termes d'efficacité, de légitimité et de droits citoyens. Elle vise ainsi, d'une part, à ce que tous les résultats obtenus puissent avoir une incidence sur les politiques, les programmes, les projets et les contrats d'équipement utilisant des ressources publiques. Elle cherche, d'autre part, à permettre l'existence de la « plainte » en tant que droit institué, avec toutes les garanties correspondantes. Elle encourage, enfin, l'autonomie sociale comme attribut principal pour exercer le droit et prône une « construction d'articulations » qui permette non seulement la durabilité des initiatives, mais aussi l'interlocution avec d'autres acteurs sociaux, avec l'État et avec les institutions chargées du contrôle et de la surveillance des affaires publiques. ■

