

SEANCE 5. PROCESSUS ET EFFETS DE L'ÉVALUATION CITOYENNE DE L'ACTION PUBLIQUE

Claire Launay-Gama, Chargée de projet, Observatoire Politique sur l'Amérique latine (OPALC) Sciences Po, Paris/Transparency International, Colombie

2016

Des initiatives de pétition/reddition des comptes, le plus souvent qualifiées d'évaluation citoyenne sont largement pratiquées en Amérique latine. L'évaluation ou « le contrôle citoyen » est un exercice mis en place par des groupes de citoyens pour contraindre les institutions à rendre des comptes sur leur action.

L'objectif de ce cours en ligne est d'étudier ces mécanismes de contrôle et l'impact qu'ils ont sur l'action publique (institutions et politiques publiques). Il s'agit ici de s'interroger sur la pertinence de ces mécanismes de démocratie participative : plus de contrôle citoyen favorise-t-il une meilleure gestion de l'action publique et une responsabilisation plus grande des institutions et acteurs publics ? En quoi ces exercices citoyens contribuent-ils à la construction de nouveaux modes de gouvernance ? La réflexion sera largement inspirée de cas d'étude et vidéos réalisés entre 2012 et 2014 en Amérique latine dans le cadre de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (www.institut-gouvernance.org). Quelques retours sur le cas français seront également proposés.

Ce cours est divisé en cinq séquences : La première sera consacrée à l'origine et aux motivations de ces processus, la seconde montrera la diversité du contrôle citoyen mais aussi ses caractéristiques communes. Nous nous intéresserons dans la troisième séquence à un des acteurs contrôlés : l'institution publique locale. Enfin, les quatrième et cinquième séquences seront centrées sur les effets de l'évaluation citoyenne sur l'action publique et en particulier la relation qu'elle implique entre citoyens et institutions publiques.

TABLE DE MATIÈRES

Séance 5. Processus et effets de l'évaluation citoyenne de l'action publique	1
Introduction.....	2
1. Origine et motivation de l'évaluation citoyenne.....	3
2. Diversité et caractéristiques des exercices de contrôle citoyen.....	4
3. Focus sur un acteur contrôlé : l'institution publique locale.....	7
4. Effets et impacts des processus de contrôle sur les institutions et les politiques publiques	9

5. La construction d'une relation : vers une co-responsabilité dans l'action publique ?.....	12
Références	14
Pour en savoir plus	15

INTRODUCTION

En Amérique latine, le degré de confiance des citoyens envers les institutions est souvent très faible : inefficacité et incohérence dans l'exécution des politiques publiques, absence de garantie des droits fondamentaux : logement, santé, alimentation. A cela s'ajoute les phénomènes de corruption et de clientélisme, instruments qui permettent à ceux qui sont au pouvoir d'y rester moyennant finances et services. La corruption peut ainsi empêcher la prise en compte, dans les espaces de négociation politique institutionnalisés, des droits et intérêts de la population.

D'importants travaux sont alors menés par des organisations sociales pour sensibiliser les fonctionnaires mais aussi pour contraindre l'Etat et les collectivités locales à rendre des comptes et à prendre des mesures politiques et juridiques. De leur côté, de nombreux fonctionnaires et politiques prennent l'initiative de dialoguer avec les groupes citoyens parfois, il est vrai, pour justifier leur travail mais, dans d'autres cas, pour améliorer leur gestion.

Ces initiatives de pétition/reddition des comptes, le plus souvent qualifiées d'évaluation citoyenne sont largement pratiquées en Amérique latine. L'évaluation ou « le contrôle citoyen » est un exercice mis en place par des groupes de citoyens pour contraindre les institutions à rendre des comptes sur leur action.

L'objectif de ce cours en ligne est d'étudier ces mécanismes de contrôle et l'impact qu'ils ont sur l'action publique (institutions et politiques publiques). Il s'agit ici de s'interroger sur la pertinence de ces mécanismes de démocratie participative : plus de contrôle citoyen favorise-t-il une meilleure gestion de l'action publique et une responsabilisation plus grande des institutions et acteurs publics ? En quoi ces exercices citoyens contribuent-ils à la construction de nouveaux modes de gouvernance ? La réflexion sera largement inspirée de cas d'étude et vidéos réalisés entre 2012 et 2014 en Amérique latine dans le cadre de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (www.institut-gouvernance.org). Quelques retours sur le cas français seront également proposés.

Ce cours est divisé en cinq séquences : La première sera consacrée à l'origine et aux motivations de ces processus, la seconde montrera la diversité du contrôle citoyen mais aussi ses caractéristiques communes. Nous nous intéresserons dans la troisième séquence à un des acteurs contrôlés : l'institution publique locale. Enfin, les quatrième et cinquième séquences seront centrées sur les effets de l'évaluation citoyenne sur l'action publique et en particulier la relation qu'elle implique entre citoyens et institutions publiques.

1. ORIGINE ET MOTIVATION DE L'ÉVALUATION CITOYENNE

1.1. LE CONTRÔLE CITOYEN EN PRATIQUE : RETOUR D'EXPERIENCE

La vidéo¹ propose des témoignages de praticiens du contrôle citoyen. Elle donne une vision de l'exercice et quelques définitions. La vidéo a été réalisée par l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance lors d'une étude/évaluation de 13 exercices de contrôle citoyen pratiqués dans différentes régions de Colombie entre 2011 et 2012. Ces exercices ont été encadrés et soutenus financièrement par un fonds de contrôle citoyen géré par différentes organisations et quelques fondations colombiennes dont Transparencia por Colombia.

Comme l'expriment les acteurs du contrôle citoyen ici interviewés, le contrôle citoyen est un exercice exigeant, qui demande d'élaborer des diagnostics, d'investir du temps, de revendiquer ses droits. Selon un fonctionnaire interviewé c'est une action préventive plus que corrective. Il considère en effet que le processus en tant que tel oblige les fonctionnaires à travailler différemment et à améliorer leur action.

C'est donc une activité qui peut avoir des formes multiples mais qui cherche surtout à informer, alerter, puis influencer ou réorienter l'action publique.

Avant d'entrer dans les différentes définitions, il est important d'étudier l'origine de ce mécanisme.

1.2. UNE PRATIQUE RECENTE ET NOVATRICE

Le contrôle citoyen est une pratique relativement récente qui s'est ensuite largement développée en Amérique latine. On estime qu'il commence à la fin des années 90, début des années 2000. D'une part les agences de coopération internationale comme la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) impulsent ces mécanismes et d'autre part les législations nationales le reconnaissent comme un mécanisme de participation démocratique : En Colombie, la Constitution de 1991 légalise les processus de veille citoyenne : « Les organisations civiles peuvent construire des veilles citoyennes ou actions de vigilance au niveau national et à toutes les échelles territoriales »². Au Brésil, la Constitution de 1988 impose un renouvellement de la démocratie et intègre le principe du contrôle social et de la cogestion entre État et société civile.

Mis en place à différents échelons de la sphère publique, il devient partie intégrante de l'activité des organisations de la société civile et se définit au fur et à mesure qu'il se pratique.

1 IRG, 2010, [Qu'est-ce que le contrôle citoyen de l'action publique en Colombie ?](#).

2 Article 100 de la loi 134 de 1994 : « Las organizaciones civiles podrían construir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales ». Trad: les organisations civiles peuvent réaliser de la veille citoyenne et de la vigilance au niveau national et à tous les niveaux territoriaux.

1.3. DEFINITIONS

Nous avons identifié différentes définitions et pouvons ici en retenir trois :

Selon Fabio Velásquez, « le contrôle citoyen est une forme de participation citoyenne à travers laquelle la citoyenneté individuelle ou collective exerce une fonction critique sur le comportement des agents publics. L'objectif est de renforcer la responsabilité et l'intégrité dans la gestion des affaires publiques »³. De son côté, Nuria Cunill estime que le contrôle citoyen correspond à une expression de la participation citoyenne mais n'en est pas pour autant synonyme⁴. La troisième définition est proposée par l'Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG). Il s'agit d'une pratique de participation active qui permet à des citoyens, organisations sociales ou des médias de communiquer de contrôler le déroulement des affaires publiques en demandant aux décideurs publics de rendre des comptes sur leur action⁵.

La gamme d'action peut être alors très large mais l'objectif est, en tous cas, de veiller au bon usage des ressources publiques humaines ou financières dans l'optique de produire des politiques qui répondent aux aspirations et aux nécessités de la population. Il existe néanmoins quelques différences d'interprétation entre d'une part, ceux qui utilisent le contrôle citoyen pour aboutir à une plus grande responsabilisation des acteurs : mécanisme de reddition des comptes⁶ (*accountability*) et, d'autre part, ceux qui lui reconnaissent une spécificité : la construction d'un véritable pouvoir citoyen.

Le débat réside, en fait, sur la nature des effets : la première interprétation met l'accent sur l'obligation de réaction des pouvoirs publics aux sollicitations du citoyen : l'attente est donc placée sur l'autre, sur l'acteur public. La seconde interprétation insiste davantage sur le processus et la formation d'un leadership citoyen. Toujours est-il que dans les deux cas, le contrôle citoyen induit la construction d'une relation spécifique entre gouvernants et gouvernés, et c'est cette relation singulière comme l'affirment les auteurs mexicains Ernesto Isunza Vera et Adrián Gurza Lavalle (2010) qui aurait une incidence sur le pouvoir public et son appareil administratif : on ne privilégie donc pas l'un ou l'autre mais la relation.

2. DIVERSITE ET CARACTERISTIQUES DES EXERCICES DE CONTROLE CITOYEN

Il n'existe pas une seule façon de réaliser un exercice de contrôle citoyen. Le contexte, le type d'acteurs engagés, l'objet du contrôle sont des facteurs qui influenceront la façon dont va se dérouler l'exercice.

3 Ungar E., et al., 2011, p.8

4 Ungar E., et al., 2011, p.9

5 IRG, (s.d.), [Axe stratégique d'activité : la co-responsabilité du contrôle de l'action publique](#). Notes IRG.

6 Voir la définition du terme : Papadopoulos Y., 2013, « [Reddition de comptes](#) », in I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J. M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu, et D. Salles (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation.

2.1. ÉTUDE DE CAS

Pour illustrer la diversité des exercices, il faut partir de cas précis. Trois cas ont été choisis :

Les deux premiers cas traitent du contrôle citoyen de l'activité parlementaire : l'un en France (l'organisation Parlement et Citoyens) et l'autre au Mexique (L'initiative parlement ouverte). Le troisième cas concerne le fonds de contrôle citoyen en Colombie une série d'exercices de contrôle citoyen sur des sujets précis : la santé, l'éducation, etc⁷.

Parlement et Citoyens ([voir la fiche de cas](#)) est une plate-forme collaborative, sur laquelle un parlementaire peut proposer une proposition de loi et la soumettre aux avis et propositions des citoyens. Parlement et Citoyen a été officiellement lancé le 13 février 2013, avec une version "test" encore en cours, à laquelle participent six parlementaires, de tous bords politiques. La méthode est la suivante : le parlementaire qui souhaite rédiger une nouvelle proposition présente en premier lieu le problème de société qu'il veut traiter, ses solutions, les moyens dont il dispose, les résultats qu'il espère, via une vidéo pédagogique qu'il publie sur le site. Chacun peut alors proposer des sources d'information à propos du sujet, qui sont mis en ligne sur la plateforme, ainsi que des avis. Comme le souligne Cyril Lage, fondateur de Parlement et Citoyens, l'« objectif n'est pas de les contrôler [les parlementaires], mais à l'inverse de leur offrir un dispositif leur permettant de s'ouvrir à la diversité des points de vue dans le cadre de l'élaboration de la loi.[...] la vocation première, c'est ça, c'est de coproduire, c'est de permettre au citoyen d'être non pas contrôleur de l'action publique mais d'être co-constructeur de la décision publique. »⁸

Le « Parlement ouvert » au Mexique ([voir la fiche de cas](#)) est une initiative de différentes organisations de la société civile qui s'étaient déjà spécialisées dans le contrôle des affaires parlementaires. En 2012, elles se mettent ensemble et profitent du mouvement généralisé de l'open data : rendre publiques les données des institutions pour affiner le travail et avoir plus d'incidence. Fundar et Transparencia mexicana, deux organisations mexicaines, réalisent un travail de formation auprès des fonctionnaires et des élus du Sénat.

Ces deux expériences de contrôle parlementaire traitent du même thème mais utilisent des méthodes différentes. L'une, en France, insiste sur la relation directe entre le parlementaire et le citoyen dans un esprit de co-construction. Les deux acteurs cheminent ensemble pendant tout le processus de fabrication de la loi. Au Mexique, l'accent est mis sur l'union d'organisations sociales pour peser davantage sur une loi en particulier ou, sur le fonctionnement de cette institution publique.

On note néanmoins des points communs dans les deux cas comme l'utilisation du numérique (plateforme web, logiciels et programmes de monitoring). On observe également des résultats communs comme une mise en confiance

⁷ Les deux premiers cas font partie du dossier « [Contrôle citoyen de l'activité parlementaire](#) », publié par l'IRG en 2015, le troisième cas est traité dans une série de vidéos publiées également par l'IRG en 2010 « [Qu'est-ce que le contrôle citoyen de l'action publique en Colombie ?](#) ».

⁸ Anizon, 2015, p. 20

progressive du parlementaire et une augmentation du nombre de députés ou sénateurs qui décident de s'investir.

En Colombie, l'organisation colombienne Transparencia por Colombia (TPC) gère depuis 2009 un fonds de contrôle social/citoyen financé par diverses agences de coopération (Interamerican Foundation, Ambassade britannique) et des fondations privées d'entreprise (Fondation Avina, Fondation Corona, Redamerica). Chaque année, une vingtaine d'exercices de contrôle social/citoyen sont pratiqués dans différentes régions de Colombie. En 2013, l'IRG a mené une évaluation de 12 de ces exercices dont les conclusions portent notamment sur l'apprentissage et les obstacles dans la réalisation du contrôle social, et sur l'incidence de ces exercices sur l'action publique ([voir la fiche de cas](#)). Les exercices de contrôle social portent sur différents domaines, comme témoignent quelques uns des cas étudiés:

- suivi et contrôle de l'utilisation du Fonds éducatif par un collège de quartier de la ville de Medellín (association Picacho con Futuro et un groupe de parents/citoyens de Medellín) ;
- suivi et contrôle de l'accès aux hôpitaux et aux soins à Carthagène (association de femmes Crecer Integral (Grandir de façon intégrale));
- suivi et contrôle d'un projet de construction d'un gazoduc (association des conseils de quartier de San Bernardo de Bata, Toledo, Nord du Santander) ;
- suivi et contrôle de la construction d'un complexe pénitentiaire (association pour le Développement intégral des Communautés afrocolombiennes Ku-Mahaná, Cali).

2.2. UNE QUÊTE COMMUNE : UNE ACTION PUBLIQUE LEGITIME ET EFFICACE

Ces trois cas nous montrent que le contrôle citoyen a des caractéristiques communes : la quête d'une action publique plus efficace, plus légitime, en adéquation avec la loi mais également avec les besoins des populations. Les exercices présentent également en commun certaines activités inhérentes au but recherché : la mise en place d'un travail de suivi, monitoring ; l'élaboration d'un diagnostic précis, la critique sur un thème ou une entité publique spécifique et la volonté de demander des comptes à l'institution. Ils informent et alertent enfin le citoyen grâce à l'utilisation des médias de communication et des nouvelles technologies de l'information

Néanmoins chaque exercice de contrôle citoyen reste singulier et indépendant et on note une grande diversité dans les thèmes étudiés, les entités en charge du contrôle, les entités contrôlées etc.

2.3. DIVERSITE DES EXERCICES

• Diversité thématique

Dans le cas du contrôle de l'activité parlementaire: on peut soit étudier le fonctionnement du parlement soit sa production essentielle: les lois. Dans le cas

du fonds de contrôle social, on aborde différents secteurs publics : secteur éducatif, secteur santé, secteurs travaux publics.

Les thèmes sont différents certes mais on remarque qu'il s'agit soit de services publics qui sont des droits citoyens fondamentaux, soit du travail spécifique d'une entité de l'État comme le Parlement.

- **Diversité des acteurs qui contrôlent**

Ceux qui contrôlent sont en général organisés, néanmoins les organisations ont différents profils : organisations de quartier, ONG consolidées ou associations, collectifs de citoyens. Soit ce sont des organisations spécialisées dans le contrôle citoyen, soit elles font un exercice en plus de leur travail principal.

- **Diversité des acteurs contrôlés**

Dans le cas des secteurs publics comme la santé et l'éducation, il s'agit d'institutions spécialisées : un collège, un hôpital, le service éducation de la mairie, etc. Si ce sont des travaux publics, c'est directement avec les entreprises ou la mairie en charge du suivi que les citoyens vont échanger. Cela peut-être également une entité publique nationale comme le Parlement. Parfois, les organisations devront également s'entretenir avec plusieurs entités.

- **Diversité des échelons contrôlés**

Enfin, les niveaux de contrôle varient également du local au national. Cependant le niveau local est celui qui est le plus souvent contrôlé. C'est pourquoi il est intéressant de se pencher sur l'institution publique locale en tant qu'acteur contrôlé.

3. FOCUS SUR UN ACTEUR CONTROLE : L'INSTITUTION PUBLIQUE LOCALE

Une des institutions les plus soumises à la reddition des comptes et aux interactions avec les groupes citoyens est l'institution locale. Après une rapide description de la spécificité de l'institution locale en Amérique latine, nous nous pencherons sur le type de relation qui se développe entre les citoyens et l'institution locale dans le cadre d'une évaluation citoyenne.

3.1. CONTEXTE SUR L'INSTITUTION PUBLIQUE LOCALE EN AMERIQUE LATINE

- **Décentralisation**

La majeure partie des pays d'Amérique latine ont été soumis à des réformes de décentralisation et de déconcentration des services de l'État à la fin des années 80 et au début des années 90. Dans l'ensemble des pays, la décentralisation a été associée d'une part, à une volonté d'approfondissement de

la démocratie par un renforcement de la participation et de la représentation et, d'autre part, à la recherche d'une plus grande efficacité de l'État. Elle s'est avant tout traduite par un transfert de pouvoir et de ressources en faveur des municipalités, le renforcement de l'échelon intermédiaire, ou régional, n'intervenant que dans un second temps et seulement dans certains pays.

- **Mode d'élection**

Les maires sont élus au suffrage universel direct. A la différence de la France par exemple les systèmes latino-américains ont adopté un système de séparation des pouvoirs jusqu'à l'échelle municipale : élection séparée du pouvoir exécutif (Maire) et du pouvoir législatif (gouverneur, Assemblée départementale) ce qui influence la nature de la gouvernance locale

En effet, maires et gouverneurs sont souvent confrontés à des assemblées dominées par l'opposition qui les obligent à négocier chaque décision. Cette cohabitation freine considérablement l'élaboration tout comme l'exécution de politiques publiques cohérentes et favorise les phénomènes de corruption.

Ce phénomène est renforcé par la faible durée des mandats locaux, quatre ans en général et trois ans au Mexique, et les limites imposées à la réélection, parfois interdite. Ceci empêche, dans un cas comme dans l'autre, de mettre en place des projets structurants, certes impopulaires mais souvent nécessaires, et oblige à répondre, dans le court terme, à la demande sociale, favorisant ainsi le clientélisme.

- **Les compétences**

Quelle que soit la nature de l'État, la compétence générale des municipalités porte principalement sur les infrastructures et services locaux et de transport, l'urbanisme (plans d'occupation des sols, normes de construction) et l'hygiène publique (évacuation des eaux, gestion des déchets).

De nombreux pays leur reconnaissent également des compétences dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'aide sociale et, plus récemment, en matière de planification, environnement, et protection des droits

- **Les ressources des institutions publiques locales**

Les municipalités latino-américaines disposent de trois sources de financement : la fiscalité locale, les transferts du gouvernement central et le recours à l'emprunt.

Les municipalités ont par ailleurs bénéficié, ces vingt dernières années, d'une augmentation des transferts du gouvernement central qui ont accompagné la décentralisation des compétences. Elles absorbent aujourd'hui une part du budget national qui s'élève à 10% pour l'Amérique centrale et 15 à 20% pour l'Amérique andine et le cône sud. Certains pays, tels la Colombie, le Nicaragua et la République Dominicaine, se sont d'ailleurs dotés d'une loi qui fixe à l'avance la part du budget destiné aux gouvernements locaux, même si cette dernière n'est pas toujours respectée.

3.2 PROGRES ET LIMITES DANS LA RELATION AU CITOYEN : OBLIGATION LEGALE OU VOLONTE POLITIQUE ?

Le niveau de confiance envers les institutions locales est très faible en grande partie pour les modes de fonctionnement clientélistes qui s'y opèrent et les niveaux importants de corruption. De nombreux achats de vote sont observés au niveau local. La rémunération des fonctionnaires est faible ainsi que le niveau de formation.

On se demande alors si le fonctionnaire et l'élu s'imposent les consultations citoyennes à des fins électorales ou s'ils sont réellement convaincus : obligation légale ou réelle volonté politique de mettre en place des systèmes de concertation au niveau local ?

La motivation est souvent double. En tous cas, il est intéressant de voir que les exercices de contrôle citoyen contribuent à améliorer le dialogue entre gouvernants et gouvernés. Des organisations sociales qui agissent souvent dans une certaine méfiance ont trouvé des fonctionnaires ouverts et à l'écoute. A l'inverse les fonctionnaires qui véhiculent de nombreux préjugés sur les organisations citoyennes ont pu se rendre compte de la qualité et de la rigueur dans les diagnostics ou rapports envoyés.

Le contrôle citoyen réactualise alors la relation entre représentés et représentants à travers des dispositifs non électoraux. Il diversifie et rend pluriel le contrôle démocratique sur les agents publics. En effet, la reddition des comptes requiert de la part des élus ou des fonctionnaires la mise en place d'actions d'information ou de justification auprès des gouvernés. Les premiers sont alors soumis à sanction si les comptes qu'ils rendent ne correspondent pas aux attentes des seconds. De leur côté, les gouvernés revendiquent leurs droits : c'est ce que certains nomment aujourd'hui la « pétition demande de comptes ».

4. EFFETS ET IMPACTS DES PROCESSUS DE CONTROLE SUR LES INSTITUTIONS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

La dynamique de dialogue qu'implique le contrôle citoyen représente un processus de long terme dont l'impact sur l'action publique est difficile à mesurer. Néanmoins, appréhender cet impact, même de manière générale, est essentiel pour donner du sens aux mobilisations des acteurs. La légitimité et la pertinence de ces mécanismes participatifs dépendent autant du processus que de leurs résultats directs et indirects. Notons aussi que ces mêmes effets varieront suivant les situations.

En tous cas, on repère deux types d'effets : les effets sur les acteurs qu'ils soient contrôleurs ou contrôlés puis les effets sur l'action publique en général (les politiques publiques).

4.1. RENFORCEMENT ET MONTEE EN COMPETENCE DES ACTEURS CITOYENS ET DES ACTEURS PUBLICS

Incontestablement les citoyens et leurs collectifs ou organisations engagés dans les processus de participation ont gagné en compétences. Ils ont renforcé leur savoir-faire et leurs expertises techniques, professionnels et politiques.

Sur le plan technique, ils connaissent désormais davantage les textes publics et juridiques liés à leur thème. Sur le plan professionnel, ils ont étudié les chiffres, lu et construit un argumentaire (« Nous avons dû apprendre un nouveau vocabulaire »⁹). Sur le plan politique, ils parviennent davantage à éviter l'instrumentalisation politique des pouvoirs publics. Selon Diana Castro, de la Fondation Avina¹⁰, « l'exercice exige un niveau de participation et de dialogue élevé. Il contribue donc à la création « d'un leadership », non seulement organisationnel mais également politique ».

Les organisations de la société civile (OSC) ont alors une meilleure lecture de la complexité des politiques publiques et des contraintes des décideurs et anticipent mieux les réactions des autorités publiques et leurs ambitions politiques : les OSC apprennent donc à s'adapter et à se mouvoir dans un paysage politique donné. Elles se construisent comme un interlocuteur de qualité.

Les pouvoirs publics peuvent également bénéficier d'un renforcement de compétences. En Colombie, un fonctionnaire de la mairie de Medellín racontait son besoin de dialoguer régulièrement avec les organisations citoyennes pour prendre de la distance sur les projets dont il a la charge : ces espaces de dialogue peuvent parfois amener les pouvoirs publics à questionner et éventuellement à réorienter leur travail.

Notons néanmoins que la prise d'initiative du contrôle citoyen est dans la majorité des cas unilatérale. Ce sont les citoyens qui décident d'entreprendre l'action et de la mener à terme. Les élus ou fonctionnaires sollicités évalueront ensuite s'ils s'engagent ou non à modifier une politique donnée. Aussi, si le sérieux et la capacité de convaincre des citoyens sont des éléments clés, la décision finale revient à l'acteur public : le pouvoir de l'acteur public reste donc incontestablement supérieur à celui des organisations citoyennes.

Pourtant, la présence des organisations dans ces espaces pluri-acteurs laisse des traces et fait en quelque sorte jurisprudence. Les exercices seront reproduits et donc multipliés par d'autres organisations si bien que les acteurs publics doivent désormais compter sur la participation des acteurs non étatiques dans la prise de décision. Une force d'opposition s'instaure progressivement qui peut influencer le résultat final. Néanmoins, les cas étudiés ne nous permettent pas encore de conclure à la création d'un véritable contre-pouvoir citoyen.

4.2 UNE INFLUENCE SUR L'ACTION PUBLIQUE ENCORE LIMITEE

Les organisations interrogées lors de l'étude sur le Fonds de contrôle citoyen en Colombie déclarent avoir rendu des recommandations et des propositions aux

⁹ Vidéo IRG, 2010, [La incidencia del control social en Colombia](#) / Impact du contrôle citoyen sur l'action publique.

¹⁰ Idem.

autorités publiques concernées. Certaines, comme celles du quartier de San Bernardo à Toledo en Colombie, ont réussi à modifier l'organisation des travaux de construction du gazoduc. Dans ces cas précis, le suivi citoyen a permis alors d'infléchir certaines politiques.

En ce qui concerne les résultats du contrôle citoyen de l'activité parlementaire, on observe un impact réel sur les lois c'est-à-dire sur leur création et existence mais également sur l'évolution du texte lui-même. Donnons quelques exemples de lois sur lesquelles des exercices de contrôle citoyen ont été engagés: la loi qui pénalise la discrimination en 2011 en Colombie, la loi du budget sur la notion de « genre » et en particulier sur l'accès aux soins pour les femmes au Mexique, la loi de sanction pour les bâtiments contenant de l'amiante en France. Sur les textes des trois lois mentionnées, les organisations de citoyens ont pu obtenir des modifications. Par exemple, au Mexique les organisations de femmes ont réussi à infléchir le budget prévu en faveur de l'accès aux soins.

Par ailleurs, les programmes d'open data, c'est-à-dire de publication des données publiques par les institutions, ont obligé les parlements à rendre l'information accessible. C'est le cas en France mais également au Mexique avec la publication des déclarations patrimoniales des députés.

Il faut néanmoins nuancer le degré d'impact. En effet, les modifications effectuées sur le secteur ou la politique seront minimes et ne remettront pas nécessairement en question le projet initial. De plus, les acteurs publics sont encore réticents à dialoguer avec les citoyens. Par ailleurs, les propres difficultés du contrôle citoyen sont aussi des facteurs à prendre en compte. En effet, le mécanisme de contrôle citoyen se met en place sur un sujet donné à un moment de la vie publique. Il n'est donc pas continu. Ensuite, il reste plutôt informel, c'est-à-dire que les organisations n'ont pas nécessairement développé de réelles stratégies de contrôle de l'action publique : études approfondies sur une politique donnée, accès aux données publiques et officielles, implication permanente des élus dans le processus.

Les faiblesses dans l'impact sur l'action publique s'expliquent alors mais ce qui est indéniable et constaté tant par les gouvernants que par les gouvernés c'est que ce processus amène au dialogue et à la construction d'une relation, certes variable mais réelle, entre les protagonistes. Les études enfin que le rapport coût/bénéfice de l'exercice est d'autant plus positif s'il est relayé par les médias de communication.

4.3. UN APPUI STRATEGIQUE : LES MEDIAS DE COMMUNICATION

L'étude colombienne sur le contrôle de l'activité parlementaire (Pachon, Escandon, Gil, 2015) qualifie les médias de « multiplicateurs » des efforts de contrôle citoyen. Ils ont une fonction de formation de l'opinion publique mais deviennent également des agents de dénonciation et de contrôle des actions du gouvernement. Dans ce sens, ils constituent des partenaires essentiels des organisations de contrôle citoyen.

Les chercheuses évoquent notamment « la relation symbiotique » qui s'effectue entre médias et organisations sociales pour avoir une incidence plus forte sur les institutions. À son tour, l'auteure mexicaine ([Ruiz Guerra](#), 2015) considère que les médias constituent des outils efficaces de suivi de l'action parlementaire et impulsent la transparence. En France, [Lucie Anizon](#) (2015) constate une évolution dans l'utilisation des médias pour le contrôle citoyen. Les organisations thématiques auraient davantage tendance à utiliser les médias traditionnels et à faire ponctuellement des « buzz médiatiques » alors que les organisations généralistes de suivi de l'action parlementaire occuperaient de façon permanente les réseaux sociaux et nouvelles technologies de l'information.

Les médias de communication sont donc source d'information mais également relais des dénonciations ou interpellations faites par les organisations de contrôle. Les auteures des études mexicaine et française signalent néanmoins que le rôle des médias peut être contreproductif par exemple en s'occupant majoritairement de « scandales » qui font vendre ou en décidant ce qui vaut la peine ou non d'être publié.

Les effets de l'évaluation citoyenne sur l'action publique sont multiples. L'un est néanmoins redondant : la construction d'une relation entre gouvernants et gouvernés. Ce sera notre conclusion : quel type de relation et vers une co-responsabilité ou non dans l'action publique ?

5. LA CONSTRUCTION D'UNE RELATION : VERS UNE CO-RESPONSABILITE DANS L'ACTION PUBLIQUE ?

5.1 LE TYPE DE RELATION

Il est clair que l'exercice de contrôle citoyen oblige à mener une interlocution permanente avec les entités contrôlées. D'une part les acteurs citoyens ont besoin de l'information provenant des acteurs publics, et d'autre part les acteurs publics ont besoin de communiquer et diffuser leur information. Néanmoins on remarque qu'il s'agit d'une relation évolutive et qui dépend des contextes.

En général, il s'agit d'une relation éphémère qui dure le temps de l'exercice et ensuite s'éteint si personne ne prend l'initiative de poursuivre. Ensuite, la relation est souvent inégale. Certes, les citoyens ont constitutionnellement un pouvoir de contrôle sur l'institution mais dans de nombreux cas les rôles sont inversés. L'autorité publique conserve le pouvoir de décision, dispose de l'information et peut décider ou non de la partager. Enfin, la relation change selon le degré de confiance mutuelle qui a été acquis.

Si la nature et la qualité du dialogue peuvent varier, celui-ci a des répercussions évidentes sur chacun des acteurs. Il provoque d'abord un changement de perceptions mutuelles. D'une part, les citoyens découvrent le travail du fonctionnaire et reconnaissent les difficultés qu'il peut parfois rencontrer. D'autre part, les fonctionnaires reconnaissent la qualité d'engagement et le diagnostic des citoyens. Ensuite, une collaboration se met parfois en place entre acteurs ainsi que la création d'espaces communs. Les acteurs publics bénéficient de l'expertise de la société civile. Les organisations

peuvent exprimer ouvertement leurs revendications. Aussi, les méthodes utilisées par les organisations citoyennes influenceront également cette relation.

5.2. ÉVOLUTION DES METHODES D'ÉVALUATION CITOYENNE DE L'ACTION PUBLIQUE

Ces dix dernières années les organisations de la société civile qui mènent un travail d'évaluation citoyenne se sont multipliées. Elles se sont également professionnalisées. Pour le Mexique, [Ana Joaquina Ruiz](#) (2015) fait remarquer que ce ne sont ni des organisations de base (au sens mouvement de paysans, d'ouvriers, etc.), ni des associations philanthropiques qui mènent ce travail. Il s'agit de « citoyens dont la profession est d'exercer une influence sur l'espace public via la participation citoyenne ».

De son côté, l'équipe colombienne (Pachon, Escandon, Gil, 2015) mentionne que ces organisations se sont consolidées à la fin des années 2000 et ont gagné leur légitimité grâce à leur capacité technique et leurs relations avec leurs pairs au niveau national et international. Elles notent également que ces organisations ont reçu un soutien important de la coopération internationale dans le cadre des processus d'accompagnement à la démocratisation.

Enfin, cette professionnalisation est parfois liée à l'incapacité des institutions publiques à satisfaire les besoins des populations et, dans certains cas, comme en Colombie, à l'absence totale de représentation de l'État dans certaines régions.

Cette « professionnalisation citoyenne » ou cette « citoyenneté professionnalisée » pose alors une question de fond : quelle est la capacité réelle de ces organisations citoyennes professionnalisées à représenter l'ensemble des citoyens ? Les études ne répondent pas en tant que tel mais donnent des éléments. D'abord, ces organisations sont, sans aucun doute, des relais des demandes citoyennes et ont un devoir de retour d'information de leur travail auprès des citoyens. Ensuite, elles peuvent stimuler la motivation des citoyens à s'engager avec ou auprès d'elles. Enfin, les nouvelles technologies peuvent aussi permettre une interaction plus directe entre les citoyens et les décideurs sans leur intermédiaire. En tous cas, la représentativité de ces organisations reste une question fondamentale.

5.3. CO-PRODUCTION OU CO-RESPONSABILITE DANS L'ACTION PUBLIQUE ?

Le contrôle citoyen débouche donc sur un aller-retour entre la « pétition » des comptes de la part des citoyens et « la reddition » des comptes par les autorités. De nombreuses organisations, notamment en Amérique latine, insistent sur cette double caractéristique¹¹. Elle installe, en effet, cette réciprocité et finalement ce que devrait être une double responsabilité : celle, citoyenne, de prendre part à l'élaboration des politiques publiques et celle des élus et agents publics d'engager des politiques en adéquation avec les besoins de la population.

¹¹ Utilisation courante de l'expression « « petición/rendición de cuentas » dont la traduction littérale en français est « pétition/reddition des comptes ».

Néanmoins, on doit se demander si le degré de responsabilité d'une organisation citoyenne est similaire à celui d'une institution publique. Théoriquement, non. La responsabilité de l'autorité publique serait supérieure à celle d'un groupe citoyen puisqu'elle a en charge la satisfaction de l'intérêt général et qu'elle dispose des ressources pour assumer cette fonction. La responsabilité d'une organisation citoyenne, quant à elle, serait restreinte au suivi et au contrôle d'une action menée. Dans l'exercice de contrôle, la notion de coresponsabilité doit être alors nuancée. En effet, elle pourrait traduire un niveau de responsabilité égal en plaçant ces deux acteurs sur un même plan et avec le même niveau de décision. Or, ce n'est pas le cas. Pourtant, il existe bien une responsabilité partagée d'engager un dialogue sur l'action publique et d'obtenir des résultats. Mais chaque acteur intervient à son niveau. Dans ce contexte, la participation des citoyens va-t-elle peser sur la responsabilisation des autorités publiques ?

En conclusion, les processus d'évaluation citoyenne n'obtiennent pas toujours les effets attendus et les changements sur l'action publique peuvent prendre plusieurs années. Ils demeurent néanmoins utiles dans la mesure où d'une part, ils imposent un regard du bas vers le haut c'est-à-dire un contrôle vertical sur les institutions publiques. D'autre part, ils créent du lien entre acteurs. En cela, ils participent à la création de nouveaux modes de gouvernance.

RÉFÉRENCES

Livres

- Launay-Gama Claire, Pachón Mónica, Claire (éd.), 2011, *Practicas de evaluaci3n de la gobernanza en Am3rica latina*, IRG - Universidad de los Andes, Bogot3, Colombie.
- Isunza Vera E., et Gurza Lavalley, A. (dir.), 2010, *La innovaci3n democr3tica en Am3rica Latina. Tramas y nudos de la representaci3n, la participaci3n y el control social*, M3xico, CIESAS-Universidad Veracruzana. 447 p.

Rapports et autres publications

- Anizon L., 2015, [Le contr3le citoyen de l'activit3 parlementaire en France](#), in Launay-Gama C. (coord.), « [Contr3le citoyen de l'activit3 parlementaire](#) », IRG.
- IRG, (s.d.), [Axe strat3gique d'activit3 : la co-responsabilit3 du contr3le de l'action publique](#). Notes IRG.
- Launay-Gama C., 2015, « [3tude compar3e sur le contr3le citoyen de l'activit3 parlementaire : Colombie, France, Mexique](#) », in Launay-Gama C. (coord.), « [Contr3le citoyen de l'activit3 parlementaire](#) », IRG.
- Launay-Gama C., 2015, « Le contr3le citoyen : coresponsabilit3 ou enjeu de pouvoir ? », [Tous responsables](#), Chroniques de la gouvernance 2015, N°5, IRG, Editions Charles L3opold Mayer, Paris, p.89 - 98

- Launay-Gama C. (coord), 2016, [Casos de control ciudadano a la transparencia en la acción pública en América Latina](#). Corporación Transparencia por Colombia.
- Pachón M., Escandón M., Gil B.H., 2015, "El control ciudadano de la actividad parlamentaria en Colombia", in Launay-Gama C. (coord.), 2015, « [Contrôle citoyen de l'activité parlementaire](#) », IRG.
- Papadopoulos Y. , 2013, « [Reddition de comptes](#) », in I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J. M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu, et D. Salles (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation.
- Ruiz Guerra A.J., 2015, "El control ciudadano de la actividad parlamentaria en México", in Launay-Gama C. (coord.), « [Contrôle citoyen de l'activité parlementaire](#) », IRG. (Voir la [synthèse traduite par C. Launay-Gama](#))
- Ungar E., Ramírez L. Á., Flórez M., Hernández Arbeláez J.M., Bonilla Torres J., 2011, [Estrategia de acompañamiento técnico, político y financiero a organizaciones comunitarias de base en el desarrollo de ejercicios locales de control social. Síntesis y lecciones](#). Fondo de control social, Ciudadanos al cuidado de lo público. Corporación Transparencia por Colombia.

Vidéos

- IRG, 2010, [Un regard sur le contrôle social en Colombie. Pratiques de contrôle citoyen de l'action publique en Colombie](#). IRG, Transparencia por Colombia.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG): www.institut-gouvernance.org
- Transparencia por Colombia : <http://transparenciacolombia.org.co>
- Ungar E., Ramírez L. Á., 2012, « [Les citoyens veillent sur la chose publique : une expérience innovante de contrôle social en Colombie](#) », [La gouvernance en révolution\(s\)](#), Chroniques de la gouvernance 2012, IRG, ECLM, p.329-335