



Partenariat entre l'OPALC de Sciences Po (Paris) et Transparencia por Colombia (Bogota) pour la réalisation du projet :

Participation citoyenne et gouvernance en région andine

Analyser, accompagner et promouvoir des processus de co-construction de l'action publique

Oct 2015- déc 2017

Claire Launay-Gama¹

Résumé du projet

Avec le soutien financier de la Fondation Charles Léopold Mayer :



Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme

¹ Claire Launay-Gama est titulaire d'une maîtrise d'Histoire et d'un Master en coopération et développement, elle a travaillé dans différentes organisations en France, Rwanda et en Colombie. De 2007 à mars 2015, elle a été responsable du programme Amérique latine de l'Institut de Recherche et Débat sur la gouvernance (IRG). Elle s'intéresse aux questions de développement, de participation citoyenne et de transparence dans l'action publique. Elle est à l'initiative de ce projet avec le soutien institutionnel de l'OPALC de Sciences Po et de Transparencia por Colombia à Bogota.

I. La pertinence de l'initiative dans le contexte général latino-américain

A la fin des années 2000, la littérature académique est unanime : l'Amérique latine est un « continent en mouvement² », une « région émergente », une « zone d'inventivité et d'innovation sociale »³. Dans le langage économique, on parle de « potentiel latino-américain »⁴. L'Amérique latine vit alors une période de paix⁵, de prospérité et de consolidation démocratique, « un âge d'or politique »⁶ pour reprendre l'expression d'Ignacio Ramonet. En effet, avec un taux moyen de croissance de 4% de 2003 à 2012, un recul sensible du taux de pauvreté et des élections jugées libres et pluralistes dans la majorité des pays⁷ la région est en plein essor.

Les auteurs nuancent néanmoins. D'abord, elle se trouve encore loin derrière les autres pays émergents à niveau de revenu comparable. Ensuite, l'Amérique latine est la région la plus inégalitaire au monde. Les revenus des 10% les plus riches seraient 34X supérieurs à ceux des plus pauvres⁸. Enfin, repère de l'altermondialisme et laboratoire d'expériences démocratiques, le continent n'est pas à l'abri d'une récupération politique parfois d'une criminalisation des mouvements sociaux ainsi que de dérives autoritaires dans certains pays.

La gouvernance n'échappe pas à ces contradictions, il existe d'une part un vocabulaire important ainsi que de nombreuses mesures au sein des institutions publiques et agences de coopération sur « la bonne gouvernance », et le respect de « la gouvernabilité démocratique », néanmoins la perception des citoyens sur leurs institutions est très négative. Les gouvernements sont considérés comme peu légitimes quand ils ne sont pas désignés comme népotistes et corrompus⁹. D'autre part, on recense de nombreuses expériences et pratiques originales de concertation entre acteurs publics, privés et sociaux au niveau local en Amérique latine ainsi qu'un cadre juridique très favorable à la participation, mais les modes de décision publique sont souvent capturés par un petit nombre d'acteurs influents (relations clientélistes, poids de certaines élites sociales) et empêchent souvent les processus participatifs d'avoir un véritable impact.

Il est évident que toutes ces pratiques de participation et de concertation dans l'action publique révèlent une ferme volonté de redonner du sens au politique et d'inventer une gestion nouvelle des sociétés. Elles impulsent, de fait, une interaction voire un dialogue avec les institutions publiques. Néanmoins elles sont également révélatrices de tensions entre les uns qui souhaitent institutionnaliser et encadrer les expressions citoyennes et les autres qui souhaitent préserver leur indépendance. Elles démontrent également la difficulté de mettre en place un dialogue entre différents acteurs aux intérêts contradictoires voire opposés et de trouver les outils et méthodes

² Gaudichaud, F, *Le Volcan latino-américain*, ed. La discorde textuel, 2008

³ Institut des Amériques, *Les enjeux du développement en Amérique latine*, A savoir, AFD, janvier 2014

⁴ idem

⁵ Un seul conflit subsiste en Colombie

⁶ « Amérique latine rebelle », *Manière de voir*, *Le Monde diplomatique*, n°90, janvier 2007, p.4.

⁷ Democracy Index 2012 de l'Economist Intelligence Unit (EIU)

⁸ Gaudichaud, F, *Le Volcan latino-américain*, ed. La discorde textuel, 2008

⁹ Récentes études du Latinobarometro : www.latinobarometro.org

adéquats pour mener ce dialogue. Par ailleurs, il est souvent difficile de mesurer le réel impact de ces processus de participation citoyenne et de contrôle citoyen de l'action publique.

Dans quelle mesure ces nouvelles formes de participation et contrôle citoyens interrogent-elles et font-elles évoluer le rôle et le fonctionnement des institutions étatiques ? Comment questionnent-elles les différents acteurs de l'administration qui peuvent être plus ou moins réceptifs à l'exercice de contrôle ? L'inscription du contrôle dans la durée a-t-elle un impact sur les résultats des politiques ? Plus globalement, quels sont les effets du contrôle multi-acteurs sur le contenu, la mise en œuvre et *in fine* les résultats des politiques publiques ? Ces processus participent-ils à la légitimation de l'action publique ?

Considérant les processus de participation et de contrôle comme un aspect central de la gouvernance, nous souhaitons centrer notre initiative sur **les effets de ces derniers sur l'action publique**. Fil conducteur de notre action, nous analyserons et accompagnerons des initiatives de suivi et contrôle de l'action publique ainsi que le dialogue qu'ils provoquent avec les institutions publiques. Nous souhaitons également approfondir et agir pour une réelle incidence des pratiques de participation sur l'action publique.

II. Le cadre général du projet

Basé sur une démarche d'étude, action et de plaidoyer le projet « participation citoyenne et gouvernance en Amérique andine » s'inscrit dans un processus de réflexion/action menée sur la gouvernance depuis une dizaine d'années en Colombie et en Amérique latine et s'intéresse en particulier aux effets et transformations de la participation sociale et politique sur l'action publique.

La gouvernance du projet est assurée par la création d'une alliance institutionnelle entre l'OPALC de Sciences Po à Paris et l'organisation colombienne « Transparencia por Colombia » à Bogota. Le projet reçoit également le soutien financier de la Fondation Charles Léopold Mayer pour la période 2015-2017 et Claire Launay en assurera la coordination exécutive.

Il s'agit d'analyser et d'accompagner des initiatives de suivi et contrôle de l'action publique menées par la société civile en Amérique andine et de renforcer leur incidence sur l'action publique. Cette initiative impulse alors un dialogue entre les milieux académiques, des organisations sociales et des institutions publiques. Elle est également entendue comme un lieu de coopération et de facilitation entre France, Europe et Amérique latine.

Enfin, l'action se déroulera en articulation avec Paris et Bogota sur la Colombie puis la région andine. Le choix de **la Colombie** est évident et prioritaire parce que c'est là où réside et travaille depuis 10 ans la future coordinatrice du projet et que l'expérience et les partenariats qui ont été construits favoriseront et faciliteront le démarrage de l'action. D'autres raisons légitiment ce choix. La Colombie est actuellement le seul pays d'Amérique latine qui vit un conflit armé. Or, depuis deux ans, un processus de paix a été engagé à Cuba entre le gouvernement colombien et les Forces Armées Révolutionnaires de Colombie (FARC). Certes, l'accord n'a pas été signé mais les négociations ont avancé et elles rythment la vie politique du pays. La Colombie se prépare donc au post-conflit. Nous

nous pencherons également sur d'autres pays de la région andine (Bolivie, Equateur, Vénézuéla) où les nouvelles constitutions reconnaissent le rôle joué par les acteurs non étatiques dans l'action publique et, en 2009-2010 de nombreux représentants d'organisations sociales ont été intégrés aux gouvernements. Plus généralement, en Amérique latine, les organisations sociales et les acteurs économiques ont progressivement gagné le droit, au côté de l'Etat, de participer à la définition du bien public en contribuant à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques, des conventions internationales, des régulations et des normes.

III. L'action : Développer une stratégie d'expertise et d'accompagnement des acteurs dans la co-production du bien public

L'activité se décline en trois axes menés parallèlement et détaillés ci-après :

Axe 1 : étude et analyse sur l'impact de la participation citoyenne sur l'action publique

Axe 2 : Accompagnement d'un projet d'observatoire citoyen sur les politiques publiques de lutte contre la corruption

Axe 3 : Plaidoyer : Agir pour le dialogue public et la co-production du bien public

Axe 1. Etude et Analyse : l'impact des processus de participation sur l'action publique en région andine, dans le cadre institutionnel de l'Observatoire Politique Amérique Latine et Caraïbes (CERI/Sciences Po)

Une bibliographie importante existe en Amérique latine sur l'organisation, les acteurs et le déroulement des processus de participation et contrôle citoyens. Néanmoins, on note un niveau moindre d'information et de réflexion sur les changements induits par ces derniers. Il nous semblerait donc intéressant et pertinent de proposer une étude collective sur la question. **La participation citoyenne est-elle force de changement sur l'action publique ? Si oui, quelles en sont les conditions ? Participer, à quoi ça sert ?**

Cette étude constituée d'analyse et d'études de cas pourrait faire l'objet d'une publication web ou papier selon les opportunités.

Par ailleurs, une rencontre sur la gouvernance est envisagée avec l'appui de la Coopération française à Bogota et le soutien de partenaires locaux en 2017.

[Tableau action Axe 1 :](#)

Objectifs	Produits attendus	Activités	Cadre institutionnel et calendrier possible
Objectif 1 : Systématiser et analyser l'incidence des processus de participation citoyenne	Produit 1 : Un ouvrage collectif et études de cas	Constitution d'une équipe pour mener l'étude.	Avec groupe de chercheurs de l'OPALC pour la coordination du

<p>sur l'action publique en région andine</p>		<p>Organisation d'un un atelier d'étude : Identification et choix des expériences de départ ; Définition problématique et axes d'analyse</p> <p>Rédaction d'une proposition éditoriale (Alliance des éditeurs indépendants) ?</p> <p>Phase de rédaction, correction</p> <p>Phase de publication lancement et diffusion</p>	<p>projet (voir si autres institutions intéressées)</p> <p>Sept/oct 2015-juin 2016</p>
<p>Objectif 2 : S'inscrire dans les réseaux existants qui travaillent sur le sujet</p>	<p>Produit 2 : Une rencontre sur les effets des processus de participation sur l'action publique</p>	<p>Création d'un comité de pilotage</p> <p>Définition d'intervenants</p> <p>Recherche de co-financements</p>	<p>Pour 2017</p>

Axe 2 : Accompagnement d'une action de monitoring citoyen sur la lutte contre la corruption en Colombie

Le contrôle citoyen constitue un des mécanismes de participation largement pratiqué en Amérique latine. Il n'en est pas nécessairement synonyme. Sa spécificité tient en ce qu'il oblige à la réalisation d'un diagnostic précis et critique de la part des citoyens quant au comportement des institutions et à l'orientation des politiques publiques sur un thème particulier. Il débouche également sur un processus de demande/reddition de comptes (*accountability*) censé garantir la responsabilité politique de celles et ceux qui exercent des fonctions d'autorité publique¹⁰. En cela, il diffère d'une simple consultation citoyenne, d'une participation à une opération électorale ou de tout autre mode d'expression participatif.

¹⁰ Y. Papadopoulos, « 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, 2013, www.dicopart.fr/es/dico/reddition-de-comptes

Depuis 2013, Transparencia por Colombia réalise un projet financé par l'Union Européenne sur "l'incidence de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques de lutte contre la corruption." L'objectif est de créer un instrument qui d'une part permette à la Commission Nationale Citoyenne de lutte contre la corruption" de renforcer son action de suivi et monitoring sur le phénomène de la corruption et peser davantage sur les institutions publiques. D'autre part, cet instrument devrait devenir une plateforme utile au citoyen pour s'informer sur les actes de corruption et éventuellement faire des recommandations.

Dans le cadre de ce projet, il s'agit de collaborer au renforcement de la conception et participer à la mise en place de cet instrument appelé observatoire/monitor citoyen.

Par ailleurs, sur cette action précise d'accompagnement de monitoring citoyen sur les politiques de transparence et lutte contre la corruption, l'accueil d'un étudiant stagiaire de longue durée en Colombie à Transparencia por Colombia est envisagé. Il participera alors aux travaux du groupe d'expertise de l'axe 1 mais surtout accompagnera sur place les activités de ce monitoring citoyen en lien avec la coordinatrice du projet. En fonction de l'opportunité des calendriers des étudiants et de Transparencia cela pourrait se mettre en place mi 2016.

Enfin, ce petit groupe de travail de l'OPALC incluant le stagiaire pourrait être associé aux définitions de stratégies de plaidoyer de Transparencia por Colombia sur le thème spécifique de la lutte contre la corruption mais plus généralement participer à l'élaboration d'une page web de plaidoyer sur le dialogue public et la co-construction du bien public.

Axe 3. Développer une activité de plaidoyer en faveur du dialogue démocratique et de la co-construction de l'action publique

Ce troisième axe s'inscrit dans la suite logique des deux précédents. En effet les études réalisées ainsi que l'action même de suivi/monitoring citoyen permettront d'aboutir à des conclusions et des propositions sur la façon d'alerter les autorités publiques sur un sujet donné mais également sur l'urgente nécessité de construire collectivement l'action publique.

C'est sur ces sujets de « pétition-reddition des comptes », « co-responsabilité et co-construction dans l'action publique », que nous aimerions développer notre plaidoyer et rédiger des propositions et recommandations.

Nous concevons notre action de plaidoyer en deux parties qui se développeront parallèlement :

- Le plaidoyer en relation avec le projet réalisé avec Transparencia por Colombia. (TPC) Cette stratégie sera développée dans le cadre des discussions avec TPC et utilisera les moyens de communication de l'organisation. (plateforme électronique de l'observatoire citoyen sur la lutte contre la corruption)

- Le plaidoyer sur notre projet plus global qui s'intéresse aux effets de la participation citoyenne sur la gouvernance. Nous envisageons la conception d'une page à l'intérieur du site de l'OPALC. Nous informerons de nos activités et propositions à partir de l'action menée. Nous pourrions également réagir à des moments précis de l'actualité politique du pays en lien avec les institutions d'accueil et le sujet concerné. Ceci signifie que l'action d'incidence peut-être à la fois structurelle mais également conjoncturelle en fonction des circonstances.

[Tableau action axe 3 :](#)

Objectifs	Produits attendus	Activités	Cadre institutionnel et calendrier possible
Objectif 5 : Participer à la stratégie collective de plaidoyer de Transparencia pour Colombia sur le dialogue public et démocratique	Produit 5 : Diffusion de propositions sur les activités de dialogue démocratiques dans une démarche proactive : intervention structurelle et conjoncturelle	Approfondissement de la stratégie actuelle d'intervention de TPC auprès des pouvoirs publics.	Transparencia por Colombia 2016-2017
Objectif 6 : Construire une stratégie de plaidoyer plus globale sur participation citoyenne et gouvernance en insistant sur les effets et l'impact	Produit 6 : Création d'une page web reliée aux organisations d'accueil sur la co-production du bien public. Produit 7 : Constitution d'un groupe d'experts/comité éditorial de cette page web	Proposer la participation d'un groupe de 4/5 experts. Elaborer des recommandations en faveur de la co-production du bien public. Travailler avec un web master la page web Diffuser des informations existantes comme l'ouvrage (produit 1)	TPC, OPALC, IFEA, institutions d'appartenance du groupe d'experts : 2017

IV. Visibilité du projet et réseau d'appui et porteurs des propositions.



Le déroulé du projet et les produits seront rendus visibles sur les sites web de chacune des institutions.

L'OPALC propose d'établir une page spécifique au sein de son site pour décrire le partenariat engagé et diffuser les produits.

Claire Launay participera à la valorisation du projet qu'elle accompagne sur le site de TPC.

Par ailleurs, le réseau d'acteurs et d'institutions qui travaillent sur la co-construction de l'action publique sera actualisé et renforcé. Les produits du projet leurs seront diffusés. Partie ou tout du réseau participeraient à la rencontre proposée en 2017. Ci-dessous les premières institutions envisagées.

Institutions : OPALC (France), Transparencia por Colombia (Colombie), Institut français d'Etudes andines (IFEA) (Pérou/Colombie), Ambassade de France à Bogota, Coopération régionale en Amérique andine (Pérou), Mission d'Observation électorale en Colombie (MOE), Propuesta ciudadana (Pérou), FLACSO (Equateur), La Paz como vamos (Bolivie)

Experts co-production de l'action publique

Angel Saldomando, Chercheur, consultant, coordinateur du pôle latino-américain du projet REIVENTERRA, Cirdis canada, U. Iagos (Chili)

André Noël Roth, Professeur, consultant en politiques publiques, Universidad Nacional (Colombie)

Eugène Zapata, directeur des relations internationales de la ville de Mexico. (Mexique)

Ana Joaquina Ruiz, spécialiste des thèmes de contrôle citoyen (Mexique)

Guillaume Fontaine, directeur doctorat politiques publiques (Equateur)