



# Amérique Latine

## Episode n°2

### ***Première dimension de la gouvernance en Amérique latine : l'évaluation de l'action publique***

#### **Claire Launay-Gama :**

On s'intéresse dans cette deuxième séquence à une première dimension de la gouvernance, qui est l'évaluation de l'action publique. On entend, et notamment je le disais dans la première séquence, derrière le terme de gouvernance, une évaluation de l'action publique en général. Même si ce n'est pas l'unique dimension, et on le verra ensuite puisque la gouvernance recouvre aussi des dimensions politiques et sociales, la dimension technique fait partie de la gouvernance et on ne peut l'évincer au profit d'un processus d'action collective. On considère que l'évaluation institutionnelle et le regard sur le fonctionnement des institutions font partie aussi de la gouvernance et que les institutions publiques sont des acteurs à part entière de la gouvernance. Si, nous, on comprend la gouvernance comme une relation d'interactions entre gouvernant et gouvernés, évidemment, le mode de fonctionnement des gouvernants et de leurs institutions est un critère essentiel de la gouvernance.

J'appelle donc ici la dimension technique de la gouvernance, ce qui se réfère au processus d'évaluation des institutions selon des critères et des indicateurs prédéterminés et, en général, en Amérique Latine, l'évaluation de l'action publique se réalise suivant trois grands critères qui sont le fonctionnement et l'équilibre des institutions, la corruption ou la transparence des institutions et la gestion publique en général, le mode de gestion publique.

Il existe en Amérique Latine une multitude de programmes et de projets d'évaluation de la gouvernance, développés par les institutions internationales, mais également par le Gouvernement, voire par les institutions de la société civile. On prétend ainsi contribuer à la réforme de l'État et améliorer la gouvernance en évaluant l'action des institutions publiques.

Mais évidemment, on considère que l'amélioration de la gouvernance peut être envisagée de différentes façons et, nous, à l'institut, à l'IRG, on distingue deux grandes tendances de l'évaluation de l'action publique. On a d'abord une tendance classique, institutionnelle, légale, qui est d'évaluer la gouvernance grâce à des indicateurs, je le disais tout à l'heure, la corruption, la transparence et la bonne gestion. Par exemple, la banque interaméricaine de développement parle d'objectiver la gouvernance à travers des indicateurs. En Colombie, plusieurs programmes ou projets se consacrent à l'amélioration de la transparence dans la gestion publique. Il existe actuellement un programme présidentiel pour la lutte contre la corruption. Des organisations de la société civile ont développé des programmes de transparence pour la Colombie, ont développé des indicateurs de transparence municipaux, c'est-à-dire dans quelle mesure telle ou telle municipalité est plus ou moins transparente que telle autre, donc un classement des municipalités en fonction des degrés de transparence. En Equateur, on a un baromètre de la gouvernance, avec une construction assez originale, participative, d'indicateurs pour la gestion municipale transparente. Au Mexique, on a des organisations qui observent l'exécution et les dépenses publiques. Donc, une évaluation qui n'est pas uniquement faite par des consultants internationaux ou des institutions internationales, mais qui aussi implique des acteurs de la société et les Gouvernements eux-mêmes, c'est-à-dire que les Gouvernements mènent une évaluation propre, les institutions de la société civile en mènent une autre et des institutions internationales une troisième. Maintenant, on peut s'intéresser, dans le cadre de cette première tendance, qui respecte ces

trois critères de lutte contre la corruption, de transparence, d'efficacité et de gestion publique. On peut se demander à quoi servent ces processus d'évaluation d'action publique. En général, dans les interviews que nous menons, dans les travaux que nous menons, on se rend compte que beaucoup de processus d'évaluation n'ont pas été menés à terme, parce qu'il y a eu conflit sur la définition des indicateurs ou alors, il n'y a eu aucune diffusion des rapports d'évaluation de l'action publique qui a été faite. Par exemple, il y a quelque chose qui est tout à fait récent, en 2012, en Colombie, 8 000 entretiens avec des fonctionnaires ont été réalisés, 8 000 entretiens, jusqu'au moment où les acteurs en charge de l'évaluation ne se sont jamais mis d'accord sur les processus, sur les indicateurs à choisir. Résultat, 8 000 entretiens qui ont été mis au placard. Donc, il y a beaucoup de questionnements sur l'intérêt, la pertinence de l'évaluation de l'action publique, d'une part, sur la diffusion de ses résultats et, d'autre part, et c'est une deuxième tendance que l'on observe, c'est de dire que l'évaluation de l'action publique doit être envisagée de façon concertée et en amont du projet, c'est-à-dire que l'on est plus dans des systèmes d'évaluation post-projet, mais plus d'intégrer le système d'évaluation dans le cadre de l'action et de considérer que l'évaluation doit intégrer de nouveaux acteurs. On appelle cela l'évaluation de l'action publique, en espagnol « *integral* », mais en français, on dirait l'évaluation globale de l'institution publique, qui est de dire que l'on met en place des méthodes d'évaluation concertée. On associe donc les différents acteurs non seulement dans la gestion et l'exécution de l'action, mais aussi dans le processus d'évaluation pour que l'évaluation soit menée au moment de l'action et qu'elle puisse permettre, dans le cadre de l'action, de réorienter ou de re-prioriser tel ou tel domaine, plutôt que de la faire à la fin et de ranger dans un placard.

Donc, ce sont les deux tendances et il y a un aspect qui est assez important en Amérique Latine et qui est une nouvelle forme d'évaluation de l'action publique, notamment depuis la fin des années 90, qui est le contrôle citoyen. Le contrôle citoyen, c'est une pratique restante, qui contraste donc un peu avec les modes traditionnels de l'évaluation. Normalement, dans l'évaluation, on est sur un mode assez horizontal, c'est-à-dire que c'est une autre institution publique de contrôle qui va contrôler l'exécutif ou le législatif, ou c'est un expert international ou de la Banque Mondiale qui va évaluer un État. Là, on est plus dans un mode d'évaluation vertical, c'est-à-dire du bas vers le haut, et de citoyens qui décident de contrôler le déroulement des affaires publiques en demandant des comptes aux décideurs publics. On débouche donc sur un système de demandes ou de réédition des comptes. Demandes et réédition, on appelle cela pétition, réédition des comptes, « *accountability* », c'est le terme générique en anglais, ce qui va déboucher sur des dispositifs et des modalités de contrôles citoyens dans des contextes géographiques variés et selon des méthodes et des processus très différents. Ces modes de contrôles citoyens sont, en général, facilités par les organisations internationales, mais aussi par certaines législations nationales, c'est-à-dire qu'en Amérique Latine, essentiellement en Bolivie, Equateur, Venezuela, Colombie, les pays de la région andine ou les constitutions reconnaissent le contrôle citoyen et même, encouragent la veille citoyenne. Cela veut dire que tous ces processus d'organisation de contrôle, de suivi des affaires publiques par les citoyens, sont encadrés par la loi. Il y a un dispositif juridique. Néanmoins, les conditions et le déroulement de ce contrôle ne sont pas encadrés par les lois. Les façons de faire ne sont pas nécessairement prévues par la loi, ce qui fait que, même s'il y a un droit au contrôle de l'action publique par les citoyens, la façon de faire est différente suivant les cas et ne fait pas l'objet de critères spécifiques. C'est donc plutôt dans la pratique un mode spontané de contrôle de l'action publique qui va avoir des répercussions sur le mode de dialogue et sur la relation entre citoyens et pouvoirs publics, mais aussi sur la formation des fonctionnaires eux-mêmes ou sur la formation des *leaders* de ce contrôle citoyen, des *leaders* communautaires.

Voilà pour une des dimensions importantes de la gouvernance, qui est l'évaluation de l'action publique.