

# Redevabilité sociale dans le secteur public

Article théorique et module éducatif



**Copyright © 2005**

**Banque internationale pour la reconstruction  
et le développement /Banque mondiale**

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433,

États-Unis d'Amérique.

Les droits d'auteur de la Banque mondiale sont protégés au titre du Protocole 2 de la Convention universelle sur le droit d'auteur. Seuls des ressortissants des pays membres de la Banque mondiale sont autorisés à reproduire le contenu de ce document à des fins de recherche, d'enseignement ou d'étude. Le contenu de cette série peut faire l'objet de révisions. Les observations, interprétations et conclusions exprimés dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués à la Banque mondiale, à une de ses institutions affiliées, aux membres du Conseil des Administrateurs ni aux pays qu'ils représentent.

**Redevabilité sociale dans le secteur public : Article théorique et module éducatif**

(Titre original : Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module)

---

## Table des matières

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>VI</b>
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>VII</b>
<b>RESUME .....</b>	<b>VIII</b>
ARTICLE THEORIQUE .....	1
<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>2. REDEVABILITE.....</b>	<b>4</b>
<b>3. LA REFORME PRO-RESPONSABLE.....</b>	<b>9</b>
<i>La réforme wébérienne.....</i>	<i>9</i>
<i>Marchétisation.....</i>	<i>10</i>
<i>Agences indépendantes.....</i>	<i>10</i>
<i>Redevabilité sociale.....</i>	<i>11</i>
<b>4. REDEVABILITE SOCIALE.....</b>	<b>13</b>
<i>Structures incitatives : mécanismes fondés sur le dualisme sanction -vs- récompense .....</i>	<i>13</i>
<i>La nature de la redevabilité : mécanismes fondés sur le respect des règles -vs- mécanismes fondés sur la performance.....</i>	<i>15</i>
<i>Niveau d'institutionnalisation.....</i>	<i>16</i>
<i>Le degré d'implication.....</i>	<i>19</i>
<i>L'inclusivité de la participation .....</i>	<i>22</i>
<i>Division des pouvoirs.....</i>	<i>23</i>
<i>Dimensions et combinaisons .....</i>	<i>25</i>
<b>5. ENSEIGNEMENTS PRATIQUES ET DEFIS .....</b>	<b>27</b>
<i>La réforme du secteur public.....</i>	<i>27</i>
<i>La décentralisation .....</i>	<i>29</i>
<i>Leçons et défis.....</i>	<i>32</i>
<b>6. CONCLUSION .....</b>	<b>36</b>
<b>7. BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>38</b>
MODULE DE REDEVABILITE SOCIALE.....	43
<b>SESSION 1 .....</b>	<b>44</b>
<b>SESSION 1 : LES BASES DE LA REDEVABILITÉ SOCIALE.....</b>	<b>45</b>
LES DEFIS DE L' AMELIORATION .....	45
DES SERVICES POUR LES PAUVRES .....	45
WDR : LA SITUATION DES PAUVRES SE DEGRADE.....	46

WDR : LA SITUATION DES PAUVRES SE DEGRADE.....	46
QU'EST-CE QUE LA REDEVABILITE? .....	47
QU'EST-CE QUE LA REDEVABILITE SOCIALE ?.....	47
DE QUOI LES REPRESENTANTS.....	48
DE L'ÉTAT ET LES AUTRES DETENTEURS .....	48
DU POUVOIR SONT-ILS REDEVABLES ?.....	48
REDEVABILITE VERTICALE .....	48
ET HORIZONTALE .....	48
CONCEPTS CLES LIES A LA GOUVERNANCE .....	49
ET A LA REDEVABILITE SOCIALE.....	49
RISQUES DE LA REDEVABILITE SOCIALE .....	49
CYCLE DE GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES PARTICIPATIVES .....	50
EXEMPLE : BUDGET PARTICIPATIF A PORTO ALEGRE, BRESIL.....	50
EXEMPLE : REVISION PARTICIPATIVE DU BUDGET AU GUJARAT, EN INDE.....	51
EXEMPLE : ETUDES DE SUIVI DES DEPENSES.....	51
PUBLIQUES EN OUGANDA.....	51
EXEMPLE : CARNETS D'ÉVALUATION CITOYENS A BANGALORE, INDE.....	52
DOCUMENT 1 MECANISMES DE REDEVABILITE SOCIALE : DIX COURTS EXEMPLES .....	53
BENEFICES ET RISQUES POTENTIELS DE LA SA.....	56
<b>SESSION 2 .....</b>	<b>57</b>
<b>SESSION 2 : PANORAMA DES MÉCANISMES DE REDEVABILITÉ SOCIALE .....</b>	<b>58</b>
FICHE 2 LA REDEVABILITE SOCIALE EN PRATIQUE.....	59
FICHE 3 CAS 1 : REDEVABILITE ELECTORALE AU MEXIQUE.....	60
FICHE 4 CAS 2 : LE CODE D'ADMINISTRATION LOCALE DES PHILIPPINES.....	61
FICHE 5 CAS 3 : TRANSPARENCE BUDGETAIRE EN CROATIE .....	63
FICHE 6 CAS 4 : BUDGETISATION PARTICIPATIVE AU BRESIL .....	64
FICHE 7 CAS 5 : SUIVI DES DEPENSES PUBLIQUES EN OUGANDA .....	65
<b>FICHE 8 CAS 6 : SYSTEMES DE S&amp;É PARTICIPATIFS AU NIGER.....</b>	<b>66</b>
FICHE 9 CAS 7 : LOI INDIENNE SUR LE DROIT A L'INFORMATION.....	68
FICHE 10 CAS 8 : BUDGET FAVORABLE A L'ÉGALITE DES SEXES AUX ILES MARSHALL.....	69
MECANISMES DE LA REDEVABILITE SOCIALE : .....	70
LES QUESTIONS A POSER .....	70
<b>SESSION 3 .....</b>	<b>72</b>
<b>SESSION 3 : EVALUER LES DIMENSIONS DE LA REDEVABILITÉ SOCIALE .....</b>	<b>73</b>
PRINCIPAUX FACTEURS DE SUCCES DE SA .....	74
ÉVALUER LES MECANISMES DE SA : SIX DIMENSIONS .....	74
FICHE 11 ÉVALUER LES DIMENSIONS DE LA REDEVABILITE SOCIALE .....	75
<b>SESSION 4 .....</b>	<b>77</b>
<b>SESSION 4 : CONCEVOIR UNE STRATÉGIE DE REDEVABILITÉ SOCIALE.....</b>	<b>78</b>
ÉLABORER UNE STRATEGIE DE SA .....	79
DIAGNOSTIC : .....	80
QUELQUES QUESTIONS A POSER .....	80

PRINCIPES DE BASE DE LA SA.....	1
FICHE 12 CONCEVOIR UNE STRATEGIE DE REDEVABILITE SOCIALE.....	81
CONCLUSION .....	82
OPTION—FICHE 13 JEU DE ROLE SUR LA REDEVABILITE SOCIALE : SERVICES DE SANTE EN THRONA .....	83
<b>MODULE DE REDEVABILITÉ SOCIALE.....</b>	<b>88</b>
<b>CHOIX BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>88</b>

## Remerciements\*

---

Cet article et le module éducatif qui l'accompagne ont été produits sous le parrainage conjoint de Réseau de réduction de la pauvreté et de gestion économique (PREM), du Département du développement social (SDV), et de l'Institut de la Banque mondiale (WBI). Ils ont été préparés sous la direction de Ruth Alsop, Reiner Forster, Veronica Nyhan-Jones, et Jeff Thindwa.

L'article théorique, publié d'abord dans la collection *Social Development Paper Series* (N0.82) de mars 2005, a été écrit par le professeur John M. Ackerman, coordonateur du Programme de recherches sur la redevabilité, l'égalité et l'état de droit à la Faculté latino-américaine de sciences sociales de la ville de Mexico (FLACSO-Mexico). Le module d'apprentissage, qui est fondé sur l'article théorique, a été mis au point par *Social Impact, Inc.*

Plusieurs personnes, dont Janmejay Singh, Drew Harton, Gibwa Kajubi, et William Reuben, ont enrichi l'article par leurs commentaires et suggestions. Nous remercions également Nina Bhatt, Jose Edgardo Campos, Karen Hudes, Carmen Malena, Mary McNeil, Marcos Mendiburu, Stephen Ndegwa, Karen Sirker, Frederick Stapenhurst, Dana Weist, et Alex Widmer pour leurs apports très utiles au cours de l'atelier organisé par PREM, SDV et le WBI en janvier 2005 sur le thème « Comprendre la redevabilité sociale ». Le module éducatif avait été présenté au cours d'un atelier séparé en juin 2004. Certaines de ses sections avaient fait l'objet de mise en œuvre pilote en Serbie (2004, 2005) et en Inde (2005).

Nous tenons à exprimer notre profonde gratitude à l'Agence canadienne pour le développement international, ainsi qu'aux gouvernements de Norvège et de Finlande au titre de leur fonds fiduciaire pour le développement durable sur les plans environnementaux et sociaux (*Trust Fund for Environmentally and Socially Sustainable Development*) pour leur appui financier.

Nous remercions également C.V. Madhukar, Aditi Sen, Danielle Christophe, et Cathy Sunshine pour l'aide rédactionnelle et administrative qu'ils ont apporté à la mise en forme du document, en vue de sa publication.

Ce document de travail s'inscrit dans les efforts de la Banque mondiale pour renforcer les bases théoriques de la redevabilité sociale, encourager la demande citoyenne en matière de gouvernance, et pour mettre à la disposition des collectivités et organisations locales et de leurs administrés des outils pour développer leur capacité.

Pour plus d'informations, veuillez contacter Veronica Nyhan Jones à [vnyhan@worldbank.org](mailto:vnyhan@worldbank.org)

---

\* Les observations et constats exprimés dans ce document n'engagent que leurs auteurs.

## Avant-propos

---

La Banque mondiale concentre de plus en plus d'efforts sur La décentralisation, la réforme des collectivités locales et la participation des citoyens occupent une part de plus en plus importante des efforts déployés par la Banque mondiale pour rehausser l'efficacité du développement. Cette priorité découle de travaux théoriques, empiriques, et techniques qui montrent pourquoi l'approche verticale du développement ne suffit pas et pourquoi un effort combiné des citoyens peut contribuer à la réduction de la pauvreté. Par exemple, le *Rapport 2004 sur le développement dans le monde 2004 : mettre les services de base à la portée des pauvres* étudie comment des pays peuvent accélérer leur avancée vers les Objectifs de développement du millénaire<sup>1</sup> en améliorant la fourniture de services aux pauvres. Selon ce rapport, les dysfonctionnements de la prestation de services sont dus à la faiblesse des incitations à la performance, la corruption, l'absence de surveillance ou de contrôle et la lourdeur administrative. Dans de nombreux cas, ces échecs sont dus à un manque de redevabilité sociale —une approche de la responsabilisation fondée sur l'engagement citoyen. .

Plusieurs pays ont essayé de s'attaquer au problème en impliquant davantage les pauvres dans la prestation des services et leurs résultats ont été remarquablement positifs. Donner aux parents davantage d'influence sur l'éducation de leurs enfants, permettre aux patients de s'exprimer sur la gestion d'un hôpital, ou publier les budgets des organismes publics dans la presse locale contribue à faire progresser le développement humain. De plus en plus, des pays ouvrent leurs budgets nationaux à l'examen du public et encouragent une supervision indépendante des fonds publics, comme dans le cas du comité de supervision des revenus du pétrole au Tchad, auquel participent de nombreux organismes. La mise en place de mécanismes de redevabilité, qui obligent les tenants du pouvoir à rendre compte aux citoyens, y compris les plus pauvres et les plus démunis, s'avère un moyen capital pour permettre un plein exercice de la citoyenneté et une gouvernance durable. Ceci est en effet essentiel à la qualité tant des politiques que de la prestation de services.

Cet article théorique et outil de formation n'est qu'une étape vers une compréhension renforcée des modalités d'une meilleure production de biens et de services par les gouvernements. L'inclusion du module d'apprentissage, qui peut et doit être adapté par les formateurs locaux aux différents contextes, met ces concepts sous une forme accessible et fournit aux acteurs locaux des outils pour engager le dialogue sur ces problèmes importants. .

Luca Barbone,  
Directeur,  
Groupe Pauvreté,  
Réduction de la pauvreté et  
Gestion économique

Steen Jorgensen  
Directeur,  
Développement social et  
environnemental durable

Konrad von Ritter  
Dirigeant de secteur,  
Environnement et  
Développement social  
Institut de la Banque  
mondiale

---

<sup>1</sup> Pour information sur les Objectifs de développement du millénaire, voir: [www.developmentgoals.org](http://www.developmentgoals.org).

## Résumé

---

Un nombre croissant d'auteurs et de d'acteurs de terrain présentent l'engagement citoyen comme un moyen de responsabiliser les institutions publiques et leur personnel vis-à-vis des électeurs. Cet article et module d'apprentissage tente de clarifier un aspect de ce débat sur l'engagement citoyen : le rôle de la société civile dans une plus forte responsabilisation des gouvernements - un processus de plus en plus appelé « redevabilité sociale ». Cet écrit présente cette redevabilité comme « un processus proactif par lequel des fonctionnaires divulguent et justifient leurs plans d'action, leur comportement et leurs résultats et sont évalués en conséquence ». Il explore ensuite les différents modes selon lesquels la société civile peut participer au renforcement de cette redevabilité du secteur public.

Suivant cette définition, la redevabilité sociale est fondée sur l'engagement citoyen, par lequel des citoyens ordinaires ou des organisations de la société civile participent directement ou indirectement à cette exigence de redevabilité. Des initiatives telles que les budgets participatifs, les audits sociaux, les rapports d'évaluation et fiches de résultats citoyens (*citizen report cards, community score cards*) impliquent toutes une supervision du gouvernement par les citoyens, et peuvent donc être considérées des initiatives de redevabilité sociale. L'expérience suggère que la redevabilité sociale peut contribuer à une meilleure gouvernance, une meilleure efficacité du développement à travers une amélioration du service public et une prise de responsabilité. Ces améliorations ne pourront cependant être obtenues sans une compréhension et sans doute un renforcement des capacités - et des compétences, attitudes et comportements - des gouvernements et des acteurs de la société civile.

Cet article souligne également deux domaines où la Banque mondiale peut mettre en œuvre une approche de redevabilité sociale : (a) la réforme du secteur public et (b) la décentralisation. Avant d'envisager l'application pratique de mécanismes de redevabilité sociale, une compréhension précise du contexte politique, administratif, historique et social est essentielle. Il est également important de prendre en compte les points d'entrée, les possibilités de synergie entre l'État et la société, et la proportion adéquate d'outils de redevabilité envisageable. Il est tout aussi important d'analyser les liens entre les pratiques de redevabilité sociale et les mécanismes de redevabilité déjà existants, tels les arrangements institutionnels et les structures d'incitation pour les fonctionnaires.

L'élaboration d'une initiative de redevabilité sociale doit tenir compte de six paramètres:

1. Des structures incitatives —fondées sur la sanction ou la récompense
2. La nature de la redevabilité—l'orientation sur la performance ou sur l'observance des règles
3. Le niveau d'institutionnalisation —dans quelle mesure la participation des citoyens est institutionnalisée en droit ou par d'autres moyens formels.
4. Le degré d'implication —La mesure suivant laquelle les citoyens sont autorisés à observer et participer à des instances de gouvernement fonctionnant normalement en secret ou hors d'atteinte des citoyens.
5. L'inclusivité de la participation— la mesure suivant laquelle la participation est limitée aux groupes « éduqués » ou socialement acceptables de la société civile ou bien ouverte à une plus large variété d'acteurs.
6. La division des pouvoirs —la cible de l'effort entrepris participe de l'exécutif, du législatif ou du judiciaire.

Le développement des capacités et la formation des instances locales font partie intégrante de la mise en œuvre et de l'institutionnalisation de la redevabilité sociale. Le module d'apprentissage annexé à l'article fournit un point de départ à des formateurs venus d'horizons divers pour mener à bien la tâche de présenter ce matériau dans le contexte d'un groupe de formation. Bien entendu, pour être efficace ce

module doit être adapté à des publics, contextes et objectifs particuliers. S'appuyant sur plusieurs années de formations dispensées à travers le monde, ce module a servi de base à des actions de formation dans des lieux aussi différents que l'Inde et la Serbie, et sera utilisé en Tanzanie et au Sri Lanka dans les mois qui viennent. Nous vous encourageons à utiliser et à diffuser ces produits et apprécions vos réactions sur leur pertinence et efficacité.

---

# ARTICLE THEORIQUE

---

# 1. Introduction

---

Ces dernières années, un nombre croissant d'auteurs et d'acteurs de terrain présentent l'engagement citoyen comme la solution à la double crise des États et des marchés qu'a subie le monde en développement. Selon cette école de pensée, l'échec du marché peut être corrigé par l'action de citoyens proactifs qui recherchent des sources alternatives de biens privés et des modes d'organisation sociale qui dépassent le *paradoxe du passager clandestin* (Olson 1965) en ce qui concerne les biens publics. Elle défend également la position du dépassement de la défaillance de l'État grâce à l'action de citoyens informés connaissant leurs droits et exigeant du gouvernement qu'il les respecte. Alors que les quarante années suivant la seconde guerre mondiale furent caractérisées par la foi dans l'interventionnisme de l'État et les vingt dernières années par l'acceptation du modèle du marché, il apparaît que la prochaine vague de la pensée sur le développement sera fondée de manière solide sur l'engagement citoyen.

Il faudrait accueillir ce changement de paradigme comme l'opportunité de repenser les catégories admises et une chance de redynamiser la pensée sur le développement. Cependant, comme avec tous les concepts et les modes intellectuelles, il est nécessaire d'analyser et d'évaluer prudemment les nombreux sens et principes inclus dans ce nouveau courant de pensée. Le présent article théorique tente de clarifier un aspect de la littérature de plus en plus abondante sur l'engagement citoyen : le rôle de la société dans l'amélioration de la redevabilité gouvernementale - un processus de plus en plus souvent appelé "redevabilité sociale". La Banque mondiale a défini la redevabilité sociale comme "une approche de la construction de la redevabilité qui repose sur l'engagement civique, autrement dit dans laquelle les citoyens ordinaires et/ou les institutions de la société civile participent directement ou indirectement de cette exigence de redevabilité" (Banque mondiale, 2004f: 1). Cette article examine un large éventail de sources et pratiques et présente des critères permettant d'évaluer et catégoriser cette participation sociétale à la redevabilité des gouvernements. Les professionnels du développement devraient considérer la pleine variété des possibilités avec leurs avantages et inconvénients, avant d'envisager de mettre à contribution l'énergie sociale pour renforcer l'obligation des gouvernements à rendre des comptes à leurs concitoyens.

Cet article s'attache exclusivement à construire un cadre théorique autour des stratégies de redevabilité des gouvernements. Il ne s'aventure pas sur le terrain extrêmement important de la redevabilité du secteur privé, ou de celle des institutions de la société civile. Néanmoins, nous espérons qu'il fournira des clés pour aider les réformateurs à penser la redevabilité dans ces deux autres types d'institutions.

La première section étudie le concept de redevabilité. Après la discussion de quelques classiques du domaine, il propose une définition centrale de la redevabilité gouvernementale comme "processus proactif par lequel des fonctionnaires divulguent et justifient leurs plans d'action, leur comportement et leurs résultats et sont évalués en conséquence" et distingue cette définition de notions similaires telles que la transparence, la surveillance et la réactivité. Cette section analyse ensuite brièvement pourquoi la conduite d'élections libres et équitables est la condition nécessaire, mais non suffisante, d'un gouvernement responsable. Le problème de l'asymétrie de l'information, autrefois appelée partialité post-évaluation, et "l'externalisme" qui empoisonne les élections rendent nécessaire de réfléchir à de nouveaux mécanismes de redevabilité sociale pour améliorer la responsabilisation gouvernementale de manière plus directe et plus ciblée.

La seconde section offre une vision rapide des différentes stratégies utilisables pour améliorer la redevabilité gouvernementale : (1) Réforme Wébérienne (2) marchandisation, (3) agences indépendantes et (4) redevabilité sociale.

La troisième section est axée sur la catégorie de redevabilité sociale. Elle propose six distinctions utilisables pour évaluer et catégoriser ces initiatives : mécanismes basés sur la punition-récompense ; mécanismes fondés sur l'obéissance aux règles -vs- mécanismes basés sur la performance ; niveau d'institutionnalisation ; niveau d'implication ; inclusivité de la participation ; et division des pouvoirs. Ces six distinctions peuvent être utilisées à la fois pour évaluer les pratiques existantes et pour préparer de nouvelles initiatives. Chacune a ses forces et faiblesses et la multiplicité des combinaisons possibles entre elles ouvre le champ à un smorgasbord virtuel d'options pour un entrepreneur de redevabilité sociale.

La quatrième section discute la question cruciale du comment construire un système de redevabilité fondé sur l'engagement citoyen. Quels sont les coûts et les bénéfices de ces différentes formes de redevabilité sociale ? Quels sont les meilleurs "points d'entrée" pour initier une réforme "pro-responsabilité" fondée sur la participation sociétale ?

Enfin, l'article conclut sur un bref tour d'horizon du terrain parcouru et identifie une série de questions clés qui seront discutées par les praticiens avant de s'engager dans des réformes pro-responsabilité.

## 2. Redevabilité

---

Il existe trois obstacles fondamentaux à la construction d'une bonne gouvernance et d'un État de droit dans le monde en développement, la corruption, le clientélisme, et la captation des marchés. Ces trois phénomènes font référence à l'utilisation d'un office public en vue d'un gain privé, et leur impact va au-delà du simple détournement de fonds. La corruption, outre qu'elle enrichit directement des bureaucrates individuels, fausse les marchés et entrave la fourniture du service (Rose-Ackerman, 1999). Le clientélisme, outre qu'il canalise de manière inéquitable des ressources publiques vers des groupes de clients spécifiques, altère les dynamiques de la compétition politique et mène à une fourniture inefficace du service public. (Fox, 1994). La captation, outre qu'elle fournit des rentes à des acteurs économiques spécifiques, altère elle aussi grandement les marchés et aggrave la position des consommateurs, travailleurs et l'environnement entrepreneurial (Stigler, 1971).

Il est notoire que le meilleur moyen de combattre ce monstre à trois têtes et garantir ainsi le caractère d'intérêt public d'un État est de renforcer la "redevabilité" du gouvernement. Mais que signifie précisément ce concept ? Dans son sens le plus littéral, le mot "redevabilité" ne signifie rien d'autre que la capacité (latin *abilitas*) pour quelqu'un « d'être redevable » de quelque chose. Sous cette acception minimaliste, la redevabilité d'un gouvernement n'implique que la forme la plus élémentaire de comptabilité (par exemple tant de km de routes construits l'an dernier, tant d'argent dépensé, tant d'étudiants inscrits dans les écoles publiques, etc.). Elle peut aussi nécessiter l'existence de quelqu'un habilité à vérifier les comptes, quand il ou elle le souhaite, un principe "d'exposition minimum" en quelque sorte, mais rien de plus. La transparence, les sanctions, la performance, la corruption, la surveillance extérieure et les relations entre principaux et agents sont laissés en dehors de cette compréhension basique du concept de redevabilité.

Une telle définition est clairement insuffisante. Comptabilité de base et exposition minimum ne sont pas des leviers assez puissants pour atteindre des objectifs aussi ambitieux que la bonne gouvernance ou l'État de droit. Si mon collègue aux Travaux publics sait que j'ai construit 500 km de routes l'an dernier, cela suffira-t-il à promouvoir une bonne gouvernance ? Et si le budget prévoyait que j'en construisse 1500 km ? Et si mon collègue est en fait mon subordonné, dont le travail dépend de mes bonnes grâces ? Il est clair que nous avons besoin d'une définition beaucoup plus forte si nous voulons que ce mot accomplisse tout le travail que nous attendons de lui.

Il s'agit donc de nous efforcer de construire une définition opérationnelle de la redevabilité qui ait suffisamment de force et de clarté pour mener inévitablement au bon gouvernement et à l'État de droit. Mais où commencer notre construction conceptuelle et où l'arrêter ? Le premier élément que la plupart des auteurs incluent est la punition ou sanction. Comme l'a dit Robert Behn, "ceux que nous voulons tenir pour responsables ont une vision claire de la signification du mot redevabilité : redevabilité signifie punition" (Behn, 2001: 3). Andreas Schedler incorpore lui aussi cet élément dans sa définition de la redevabilité, en incluant les notions de *d'obligation de rendre compte*, ou "l'obligation faite aux fonctionnaires d'information et explication de leurs actions" (Schedler, 1999: 14), et *de coercition*, ou "capacité pour des agences de contrôle d'imposer des sanctions aux gouvernants qui ont enfreint leurs obligations publiques" (Schedler, 1999: 14).

Comme nous pouvons voir avec cette seconde définition, une fois que l'on commence à ajouter de nouveaux éléments à ce concept, il est difficile de résister à la tentation d'aller encore plus loin. Par exemple la définition de Schedler introduit les notions clés d'"information," "explication," et "agences de contrôle" Ici l'auteur nous engage à dépasser l'exigence relativement passive de l'exposition minimum pour inclure une exposition plus proactive des fonctionnaires. Il ne suffit pas que les bureaucrates laissent

les livres ouverts sur leur bureau pour que le passant puisse jeter un coup d'œil sur leurs comptes. Il leur faut activement divulguer et expliquer leurs actions, et parfois même les justifier dans un langage compréhensible. Par ailleurs, la référence de Schedler aux agences de contrôle introduit l'élément de la participation d'un agent extérieur. Pour cet auteur il ne suffit pas que les membres d'une administration soient en complète communication les uns avec les autres. Pour que la redevabilité existe, il y faut aussi un œil extérieur vigilant.

La définition de Richard Mulgan met précisément l'accent sur la nature externe de la relation de redevabilité. Il reconnaît à la redevabilité trois éléments centraux : (1) "elle est externe, en cela qu'il faut rendre des comptes à une autre personne ou instance extérieure à la personne ou instance tenue pour responsable"; (2) "Elle implique une interaction sociale et un échange, en cela qu'un côté, celui qui demande des comptes, cherche des réponses et des rectifications tandis que l'autre, tenu responsable, répond et accepte les sanctions"; et (3) "elle implique un *droit d'autorité*, en cela que ceux qui demandent des comptes assument l'autorité supérieure sur ceux qui les rendent" (Mulgan, 2000: 555). Ce troisième élément de la définition de Mulgan introduit un nouvel élément, crucial dans notre discussion : "*une autorité supérieure*." Selon Mulgan, la redevabilité implique nécessairement le pouvoir. Ce n'est que lorsque l'observateur est supérieur à l'observé que l'on peut parler de redevabilité. En suivant cette ligne de pensée, d'autres auteurs soutiennent que la redevabilité ne peut exister qu'au sein d'une "relation principal-agent" (Moreno, Crisp, et Shugart, 2003). Cela signifie-t-il que nous pouvons seulement parler de redevabilité quand l'agent tenu responsable est directement au service de celui demandant des comptes ?

Je répondrai à cela que même si l'extériorité et l'autorité supérieure sont en effet souvent des éléments importants des relations de redevabilité, ils ne sont en rien indispensables à l'existence de la redevabilité. Des relations de redevabilité "interne" sont très répandues, par exemple dans une équipe sportive, une agence d'État, ou même chez un individu particulier. L'entraîneur d'une équipe évalue la performance de chaque joueur et le récompense ou le punit selon le résultat, mais chaque joueur fait de même. Les agences d'audit externe tiennent souvent les services gouvernementaux pour responsables de leurs actions, mais les collègues d'un même ministère le font aussi. Pour pousser l'argument à l'extrême, ne peut-on envisager qu'un individu se tienne pour responsable de ses propres actions au point de se punir si par exemple il n'est pas à la hauteur du niveau de performance qu'il s'est imposé ?

De plus, une relation de redevabilité "horizontale", entre deux acteurs d'autorité égale, est chose commune dans tous les compartiments de la vie et de la politique. Un législateur ne peut-il en tenir un autre pour responsable de soutenir le programme du parti durant un vote de la Chambre ? Et qu'en est-il de la relation entre un médiateur et une agence exécutive, ou entre deux frères jumeaux ? Il ne faut pas confondre pouvoir de sanction et autorité supérieure. Le fait que je puisse vous punir ne signifie pas nécessairement que je suis au dessus de vous. Mes sanctions pourraient certes être plus effectives si j'étais dans une position de supériorité, mais je peux toujours observer, évaluer et punir en restant sur un pied d'égalité.<sup>3</sup>

Indépendamment de *la manière* dont un fonctionnaire est tenu responsable, *de quoi* peut-il être tenu responsable ? Là nous avons deux grandes écoles de pensée. L'un des courants assimile la redevabilité à

<sup>3</sup> Ce dernier argument ne doit bien sûr pas être interprété comme une tentative d'affaiblir la force ou la pertinence de ces relations de redevabilité, qui reposent en vérité sur des relations de pouvoir. Par exemple, selon la théorie démocratique classique, les gouvernements sont responsables devant les peuples parce que les citoyens sont les détenteurs originels du pouvoir qui confèrent au gouvernement l'autorité à titre temporaire et sur certaines questions spécifiques. Cette manière de comprendre la structure de la démocratie devrait fonder toute la discussion sur la redevabilité. Néanmoins, en limitant notre compréhension à ce cadre de pensée nous risquons de manquer une grande variété d'autres relations tout aussi importantes pour renforcer la redevabilité d'un gouvernement.

l'honnêteté et au respect des règles. Les fonctionnaires doivent être évalués, récompensés et sanctionnés dans la mesure où ils sont exempts de la corruption et des pratiques illégales. Cette vision de la redevabilité est essentiellement "négative" et fondée sur le processus, dans la mesure où elle exige seulement des fonctionnaires de s'abstenir de certaines activités. Un second courant défend l'idée que la redevabilité implique également la tâche positive d'une performance efficace et de prises de décisions proactives (Paul, 1992). Cette perspective souligne qu'il n'est pas très utile pour un fonctionnaire de suivre les règles et de refuser les pots-de-vin si ses actions et décisions ne mènent pas à des résultats politiques efficaces.

La dimension *temporelle* est un autre aspect important de la redevabilité. Spécifiquement, une redevabilité "*ex ante*" ou "simultanée" peut-elle exister, ou toute redevabilité est-elle nécessairement *ex post*? Au sens le plus strict, la redevabilité peut seulement s'exercer après les faits. Comme la redevabilité implique l'évaluation du comportement des fonctionnaires, il est absurde de parler d'évaluer quelque chose qui n'existe pas encore. Néanmoins, cette vérité ne doit pas nous mener à conclure que les fonctionnaires ne peuvent être tenus responsables que des projets *achevés* ou des "résultats." Par exemple, un contrôleur de redevabilité n'a pas besoin d'attendre que la route soit construite pour demander des informations et des explications et évaluer les réponses données. Comment le plan stratégique a-t-il été développé? Comment les travailleurs se sont-ils organisés sur le site de construction? Comment les ingénieurs réagissent-ils à des circonstances imprévues? Dans un but de clarté conceptuelle, nous utiliserons l'expression redevabilité "*ex post*" pour nous référer à l'évaluation de projets *achevés*, redevabilité "*ex ante*" à propos de l'évaluation de plans d'action et redevabilité "simultanée" en référence à des initiatives gouvernementales en cours.

Pour ceux qui nourriraient des doutes sur l'existence d'une redevabilité *ex ante*, l'*Administrative Procedures Act* (APA) et le *National Environmental Policy Act* (NEPA) aux États-Unis, sont d'excellents exemples. Avant que ces organismes puissent rendre effectives de nouvelles réglementations ils sont tenus de donner une information complète sur leur contenu, de les justifier, et même de les défendre devant les tribunaux, si des groupes de la société civile ou des citoyens juridiquement compétents les mettent en cause. De tels mécanismes de redevabilité ont été accusés de ralentir inutilement l'action du gouvernement, car ces agences passent un temps considérable à justifier leurs plans et à répondre aux critiques, mais ceci ne revient pas à affirmer que ces formes ne sont pas du tout des relations de redevabilité.

Un élément central supplémentaire de l'équation de redevabilité est qu'il faut comprendre qu'il s'agit d'un *processus*, et non d'un *état*. "Être" responsable, c'est être en mouvement, et non pas rester assis dans un bureau, "ouvert à la critique." "Être" responsable, c'est travailler avec la société et les agences de contrôle à améliorer l'honnêteté et la performance du gouvernement, et non faire de son mieux pour échapper à l'examen. Le comportement proactif qu'exige la redevabilité est fait de dialogue, d'explication et de justification<sup>4</sup>.

Une autre distinction importante présente dans la littérature est celle entre redevabilité (en anglais, *accountability*) et "*réactivité*" (en anglais, *responsiveness*). Plusieurs chercheurs soutiennent qu'il existe une différence radicale entre ces deux concepts, que réagir aux demandes des citoyens est tout autre chose qu'être responsable devant eux. Par exemple, Bernard Manin, Adam Przeworski, et Susan Stokes

<sup>4</sup> Cela bien sûr ne signifie pas que les différents types de proactivité sont égaux d'un point de vue moral ou politique. Par exemple il est tout-à-fait différent pour un fonctionnaire de communiquer et dialoguer proactivement avec son supérieur, une agence internationale, une grande entreprise ou un groupe de la société civile. Bien que chacun de ces dialogues contribue à renforcer sa redevabilité vis-à-vis de chacun de ses interlocuteurs, notre évaluation de chacun de ces types de redevabilité dépendra de l'importance que nous donnons à chacun de ces "agents de redevabilité."

soutiennent qu' "un gouvernement est 'réactif' s'il adopte les politiques considérées préférées par les citoyens" (Manin, Przeworski, et Stokes, 1999: 9) tandis qu'un "gouvernement est 'responsable' si ses citoyens peuvent discerner un gouvernement représentatif d'un gouvernement non représentatif<sup>5</sup> et peuvent sanctionner en conséquence, en maintenant en poste les titulaires performants et en évinçant ceux qui ne le sont pas" (Manin, Przeworski, et Stokes, 1999: 10). Le problème d'une distinction aussi radicale est qu'elle conceptualise le gouvernement comme entité que les citoyens "détachent" ou projettent dans l'atmosphère à chaque élection, puis essaient de discipliner ou de contrôler à la suivante. A partir de cette perspective la redevabilité ne peut s'exercer que de l'extérieur et ex post. Les citoyens ne peuvent administrer de sanction qu'après coup, en changeant leur vote aux élections périodiques.

Le point de vue opposé envisage le gouvernement comme une partie du politique, non comme un agent extérieur que les citoyens élèvent au dessus d'eux, puis tentent de contrôler après coup. Cette conception alternative du gouvernement envisage un échange continu entre l'État et la société, et l'exercice de la redevabilité à la fois avant et pendant l'exercice de l'autorité publique. Ici la "réactivité" et la "redevabilité" restent deux concepts différents, le premier se référant à la motivation à l'action ou à la décision, et le second à la qualité de l'action ou de la décision elles-mêmes. Ils sont néanmoins inextricablement liés, puisqu'un gouvernement qui s'ouvre pleinement à l'examen et à la sanction avant, pendant et après ses actions prendra d'ordinaire très sérieusement en compte les intérêts et demandes des citoyens.<sup>6</sup>

La discussion qui précède nous amène à fixer une définition de la redevabilité qui inclut des comportements proactifs comme la divulgation et la justification, l'évaluation de la performance en plus du respect des règles, la reddition de comptes avant, pendant et après les prises de décisions et, bien sûr, l'application de sanctions (à la fois positives et négatives). Nous pouvons donc définir la redevabilité comme un *processus proactif par lequel les fonctionnaires divulguent et justifient leurs plans d'action, leur comportement et les résultats sont sanctionnés en conséquence.*

Mais à quoi bon considérer la redevabilité une cible spécifique d'intervention ? Des élections libres et équitables ne suffisent-elles pas ? Les citoyens élisent des représentants, et sont supposés les tenir pour responsables de leur comportement lors de l'élection suivante. Ces représentants à leur tour nomment et tiennent les bureaucrates et les membres de l'ordre judiciaire pour responsables de leur comportement. Cette "chaîne de redevabilité" est supposée assurer un bon gouvernement et l'État de droit, puisque tous les emplois du secteur public dépendent au bout du compte du vote populaire.

Malheureusement, la recherche empirique a montré que la redevabilité auxquels les fonctionnaires sont exposés à travers la conduite périodique des élections ne suffit pas à garantir un bon gouvernement et l'État de droit (Geddes, 1994; Przeworski, Stokes, 2003; Stokes et Manin, 1999; Varshney, 1999). Les élections comme mécanismes de redevabilité posent quatre problèmes centraux. D'abord, un grave problème *d'asymétrie de l'information*, à la fois entre élus et électorat et entre bureaucrates et élus. Il est simplement impossible pour les citoyens d'être au courant de chaque décision de leurs élus, ou pour un élu de connaître toutes les actions des fonctionnaires non élus. Le second problème avec les élections comme mécanismes de redevabilité est qu'elles n'opèrent qu'ex post. Or se fier exclusivement à une

<sup>5</sup> Ces auteurs définissent la "représentativité" comme "action dans le meilleur intérêt du public" (Manin, Przeworski, and Stokes, 1999:2).

<sup>6</sup> Néanmoins, ce n'est bien sûr pas toujours le cas. Comme Alex Widmer l'a remarqué dans le commentaire d'une version précédente de cet article, "même lorsque des fonctionnaires divulguent et justifient leurs plans d'action ex ante, si les citoyens n'ont aucun moyen tangible d'influencer la prise de décision, la réactivité à cette demande n'est pas nécessairement effective. Un exemple clair en est la décision par de nombreux États européens de soutenir l'intervention américaine en Irak contre la volonté de 80% de la population. Les citoyens furent informés et l'intervention justifiée, mais le peuple ne put décider directement" (communication personnelle avec l'auteur).

redevabilité ex post nous fait “aliéner” notre voix en déléguant entièrement l’autorité durant les périodes entre les élections. Troisièmement, les élections permettent seulement aux citoyens d’exercer la redevabilité “*extérieurement*,” à partir d’un “en dehors” du gouvernement. Les citoyens envoient des représentants à la capitale par leurs votes, mais ne participent pas eux-mêmes aux tâches de gouvernements. Sous une démocratie formelle les citoyens n’ont aucune autorité concrète sur le gouvernement. Un dernier problème avec les élections est qu’il n’y a pas toujours plus d’un candidat valable par poste à pourvoir. De telles situations diminuent significativement le degré auquel les élus sont obligés de communiquer et de se tenir pour responsables devant leurs électeurs.

### 3. La réforme pro-responsable

---

La conduite d'élections libres et équitables est une condition nécessaire, mais non suffisante à l'établissement d'une bonne gouvernance et de l'État de droit. La démocratisation s'accompagne nécessairement de réformes explicitement conçues pour responsabiliser les gouvernements. Nous pouvons identifier quatre approches générales de la réforme pro-responsable : réforme wébérienne, marchétisation, agences indépendantes, et redevabilité sociale. Cette section présente la nature de chacune de ces approches. Quoique chacune décrive une manière distincte d'approcher la réforme pro-redevabilité, elles ne sont en rien exclusives. Dans la pratique la meilleure stratégie consiste en général à combiner ces approches en vue d'un impact maximum. Ainsi, il n'existe aucune contradiction entre renforcer la bureaucratie de façon wébérienne et ouvrir les portes d'un gouvernement aux pratiques de la redevabilité sociale. En fait, dans le cadre d'initiatives bien conçues ces deux types de stratégies créent des synergies permettant au d'être bien supérieur à la somme des parties (cf. Ackerman, 2004a).

#### La réforme wébérienne

Max Weber percevait la bureaucratie comme l'institutionnalisation d'une rationalité selon laquelle chaque fonctionnaire est chargé d'une tâche spécifique dont il doit rendre compte à son supérieur. Cela construit une structure verticale intégrée où le pouvoir se concentre au sommet, et où la "bonne gouvernance" est garantie par une supervision étroite et l'organisation rationnelle des tâches de gouvernement.

Cet "*idéal-type*"<sup>7</sup> de bureaucratie a dominé l'administration et la gestion publique durant la presque totalité du XXe siècle. Jusqu'à aujourd'hui, les chercheurs et praticiens considèrent ce modèle particulièrement important dans le monde en développement où l'appareil gouvernemental est faible et non encore solidement implanté. Un gouvernement fort, rationnellement organisé est considéré comme un premier pas essentiel dans la lutte contre la corruption, le clientélisme, et la captation. Malheureusement, dans notre monde de "gouvernement flexible" le renforcement des fonctions de commande et de contrôle du gouvernement est largement passé de mode. Néanmoins, les "vieilles" stratégies de gestion publique, telles que la réforme de la fonction publique et l'amélioration des mécanismes d'audit interne, d'évaluation et de surveillance, sont des éléments clés de toute plateforme de réformes pro-responsabilité, c'est-à-dire des réformes qui visent à créer un environnement favorable à la redevabilité. Si l'administration centrale ne dispose pas de la force et de la légitimité nécessaires au contrôle de ses employés, les autres réformes pro-responsables sont vouées à l'échec.

---

<sup>7</sup> Les "idéaux-types" de Weber sont une expression des caractères essentiels des modèles sociaux et ne reflètent pas nécessairement la réalité des cas particuliers.

## **Marchétisation**

La plus populaire série de réformes récentes de l'administration publique met à la fois l'accent sur la privatisation du service public et l'imitation par le gouvernement des techniques de gestion propres au secteur privé. Ces deux stratégies se différencient aux niveaux analytique et empirique. Céder ses monopoles est une chose, mais qu'un gouvernement soit dirigé comme une entreprise en est une autre. Ces deux stratégies visent toutefois à responsabiliser la prestation de service en introduisant la discipline du marché. La privatisation introduit d'un coup le modèle marchand tandis que des stratégies comme la concurrence gérée, les sous-traitances, la dérégulation des procédures gouvernementales et la flexibilisation du marché du travail dans la fonction publique introduisent la philosophie du marché sur un mode parcellaire et indirect. Ces réformes impliquent la société civile en tant qu'agrégation de consommateurs pouvant sanctionner ou récompenser les prestataires de services en fonction de leur efficacité. Le fonctionnement du marché est ici un mécanisme de responsabilisation extrêmement puissant.

Il ne faut toutefois pas confondre marchétisation et redevabilité sociale. Bien que toutes deux puissent dans les énergies de la société pour améliorer la redevabilité, chaque stratégie de réforme répond à une logique très distincte. Alors que la marchétisation délègue des portions de l'État à la société, la redevabilité sociale invite la société dans l'État. Tandis que la marchétisation est fondé sur un discours consumériste, la redevabilité sociale se fonde sur un discours sur les droits et l'habilitation des citoyens. En conséquence, la redevabilité sociale évite les effets inégalitaires de la prestation de services basée sur le marché et permet plus directement l'inclusion et la justice sociale. La redevabilité sociale garde en outre l'avantage comparatif de l'État sur le marché en ce qui concerne la fourniture de biens, de monopoles naturels, de services de première nécessité et de biens nécessitant une planification et un développement à long terme.

Les réformateurs de l'État doivent se souvenir que la Nouvelle gestion publique (NPM) peut s'appliquer de différentes manières. Comme l'a souligné B. Guy Peters (2001), la NPM est un terme-valise qui contient quatre modèles de gouvernement différents : "Le gouvernement par le marché," "le modèle participatif de gouvernement," "le gouvernement flexible," et "le gouvernement déréglementé." Les promoteurs de la redevabilité devraient réfléchir avec soin avant d'accepter l'idée que la marchétisation est le meilleur et le seul moyen d'appliquer la NPM. Les types de biens ou de services fournis, la possibilité de perte de sens de la redevabilité lorsque des "citoyens" deviennent des "consommateurs," et l'augmentation potentielle des inégalités qui peuvent émerger lors d'une marchétisation doivent être examinés avec une extrême attention. En fin de compte, le modèle "participatif" de la NPM peut fréquemment se révéler plus efficace que celui du "gouvernement par le marché," du "gouvernement flexible," ou du "gouvernement déréglementé".

## **Agences indépendantes**

La création d'Agences indépendantes de redevabilité (IPA) est l'une des réformes les plus populaires de ces dernières années (Ackerman, 2003). Les IPA sont des institutions publiques autonomes chargées de faire respecter au gouvernement ses engagements dans un domaine précis. On peut citer en exemple les organisations autonomes de contrôle de la corruption, les instituts indépendants de contrôle des élections, les agences d'audit, les médiateurs pour les droits de l'homme et les "procureurs." Dans la dernière décennie on assiste à une véritable explosion de créations d'institutions de ce type dans le monde en développement. En Amérique latine, le Belize, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Chili, le Pérou et le Mexique ont créé ou ressuscité une ou plusieurs de ces institutions indépendantes au cours des dix

dernières années. Cette tendance est également présente en Asie, Afrique, Australie et en Europe de l'Est. Parmi les exemples récents, les nouveaux médiateurs en Pologne (1987), aux Philippines (1989) et en Corée du sud (1994), la Commission nationale anti-corruption en Thaïlande (1998), la commission indépendante anti-corruption en Nouvelle Galles du sud, en Australie (1988), le Protecteur public en Afrique du sud (1994) et l'Inspecteur général du gouvernement en Ouganda (1996) (Pope, 2000). Autre indicateur de cette tendance, plus de 80 pays disposent aujourd'hui d'un médiateur national, contre une douzaine il y a seulement 20 ans (Bennett, 1997).

Certains pays se distinguent par des innovations particulières dans la création de nouvelles institutions pro-responsables. La constitution de 1997 en Thaïlande a créé sept institutions différentes : une commission nationale anti-corruption, une commission indépendante de contrôle des élections, un médiateur, une Cour constitutionnelle, un Tribunal administratif, un Conseil de l'environnement chargé d'évaluer l'impact environnemental des projets publics et un Conseil de la consommation associant les représentants des consommateurs (Pratijarn, 2002; Unger, 2003). La Hongrie est un autre cas remarquable : elle a récemment institué quatre médiateurs différents, l'un pour la protection des droits de l'homme, un second en faveur des minorités nationales et ethniques, un troisième pour la protection des données et la liberté de l'information, et un quatrième pour l'éducation (Rose-Ackerman, 2004)., le *Contralor* chilien (Siavelis, 2002), le Médiateur péruvien (Santistesvan, 2000), le *Ministerio Público* brésilien (Bastos, 2002, Sadek et Batista Cavalcanti, 2003) et la floraison d'agences nouvellement créées par le gouvernement mexicain (Ackerman, 2003) se distinguent comme des cas particulièrement intéressants.

La performance des IPA varie largement d'un pays à l'autre. On peut avancer sans risques que dans de nombreux cas, les IPA ont souvent autant servi à aider les gouvernements à éviter de rendre des comptes, qu'à renforcer la redevabilité gouvernementale. Dans de nombreux pays, il existe une longue tradition de création de nouvelles bureaucraties « indépendantes » en réponse à des problèmes, afin de faire croire que le gouvernement est bien décidé à résoudre le problème, qu'il s'agisse de corruption, de violation des droits de l'homme, d'élections libres et équitables, etc. Ce genre d'innovation institutionnelle réussit souvent à détourner les critiques de la bureaucratie centrale, permettant ainsi au gouvernement d'éviter une réforme complète de l'État. La transparence et l'ouverture à la participation varient largement d'une IPA à l'autre. Par exemple, si les médiateurs tendent à être ouverts et à offrir l'information nécessaire au public, les agences d'audit sont beaucoup plus avares d'information.

La recherche montre qu'il existe un lien direct entre l'efficacité des IPA et le niveau et l'intensité de leur interaction avec la société civile (Ackerman, 2003; Moreno, Crisp et Shugart, 2003; O'Donnell, 2002; Sadek et Cavalcanti, 2003). Les IPA qui prennent au sérieux leur rôle de passerelle sont celles qui remplissent le plus efficacement leur mandat, tandis que celles qui se tiennent à l'écart du gouvernement et de la société ont tendance à finir dans l'isolement et l'inefficacité. Nous voyons ici qu'il n'est pas si simple de faire la distinction entre ce qu'on appelle la redevabilité "horizontale" et la redevabilité "verticale". La force des agences gouvernementales de contrôle dépend de leur connexion avec la société au sens large, ce qui nous amène à la notion de redevabilité sociale.

## **Redevabilité sociale**

Les gouvernements peuvent beaucoup pour améliorer la redevabilité au travers d'actions telles que le renforcement de la supervision du sommet vers la base, la professionnalisation du personnel par la réforme du service public, la mise en capacité des administrateurs internes, l'institution de contrats de performance et la création de nouvelles agences publiques de supervision indépendantes. Cependant, les réformes pro-responsables sont beaucoup plus efficaces quand les acteurs de la société civile jouent eux

aussi un rôle central. La Banque mondiale a défini la redevabilité comme “une approche du renforcement de la redevabilité fondée sur l’engagement citoyen, c’est-à-dire selon laquelle les citoyens ordinaires et/ou les organisations de la société civile participent directement ou indirectement à faire respecter l’exigence de redevabilité” (Banque mondiale, 2004f: 1). Des initiatives très diverses entrent dans cette catégorie. Des initiatives aussi variées que la programmation budgétaire participative, les lois de réforme administrative, les audits sociaux et les carnets de notes de l’usager associent tous les citoyens dans la supervision et le contrôle du gouvernement et peuvent donc être considérées des initiatives de redevabilité sociale. Nous faisons ici un tour d’horizon rapide de cette catégorie de réformes pro-responsabilité. La section 4 est consacrée à l’examen approfondi des différentes dimensions de la redevabilité sociale.

Le champ de l’action gouvernementale est tellement large qu’il est virtuellement impossible de “visualiser” entièrement son fonctionnement. Les contrôleurs ne peuvent effectuer qu’un nombre limité d’audits. Les médiateurs des droits de l’homme ne peuvent répondre qu’à un nombre limité de plaintes. Les corps législatifs ne peuvent surveiller qu’un nombre déterminé de programmes gouvernementaux. Les budgets peuvent être augmentés et les pouvoirs étendus, mais l’infinité des détails qui composent le comportement d’un gouvernement échapperont toujours au regard du superviseur. Il n’existe pas de point de vue unique et surplombant d’où contrôler l’appareil de l’État.

Il est par conséquent nécessaire de compléter ces stratégies de supervision du sommet vers la base, de type “patrouille de police” avec des mécanismes fonctionnant de la base vers le sommet, de type “alerte incendie” (McCubbins et Schwartz, 1984). Pour McCubbins et Schwartz, une supervision de type “patrouille de police” est le mode de fonctionnement traditionnel des agences de supervision, qui essaient de tenir constamment à l’œil ceux qu’ils sont censés surveiller. A l’opposé la supervision de type “alerte incendie” intervient quand l’agence se sert d’agents extérieurs pour détecter les éventuels problèmes (“déclencher l’alerte”) et porte ensuite toute son attention sur ces problèmes qui reçoivent une attention spéciale. Alors qu’une voiture de police en patrouille pourra tomber par hasard sur un voleur ou un bâtiment en feu, la société civile est partout. Cela lui donne un rôle capital (Catalina Smulovitz 2003). Dans la mesure où la société est partout, elle n’a même pas besoin d’intervenir dans tous les cas pour faire sentir sa présence. La simple menace que la société pourrait sonner l’alerte ou réagir de manière plus perturbante suffit souvent à garder les fonctionnaires sous contrôle.

Malheureusement, la société a beau être omniprésente, elle est souvent endormie et apathique. On connaît bien la capacité des badauds à *ne pas* intervenir en cas de problème, particulièrement dans les zones urbaines hautement modernisées. Les exemples abondent de cercles de passants curieux qui ne font rien ou trop peu pour aider les victimes d’accidents, de crises cardiaques, ou de vol. De plus, la société civile n’est pas toujours aussi “pure” qu’on la présente parfois. Tout pouvoir donné à la société risque d’être récupéré par des organisations criminelles et de puissants groupes d’intérêts, pour leur seul profit.

La société est potentiellement un levier puissant de responsabilisation d’un gouvernement. Néanmoins son action n’est pas automatique, et ne prend pas toujours les formes les plus productives. Les promoteurs de la redevabilité doivent élaborer des mécanismes capables à la fois de traduire ce potentiel en action, et de privilégier les acteurs sociaux qui œuvrent pour l’intérêt public. Le contexte est absolument crucial. Il n’existe pas “solution miracle” ou de recette spéciale pour créer des initiatives de redevabilité sociales efficaces. Comme nous le verrons à la section 5, la meilleure stratégie dépend toujours du contexte social et politique.

## 4. Redevabilité sociale

---

Cette section examine les différents moyens par lesquels l'engagement citoyen peut avoir un impact positif sur la redevabilité gouvernementale, définie à la section 2 comme "un processus proactif par lequel les fonctionnaires divulguent et justifient leurs plans d'action, leur comportement et les résultats étant sanctionnés en conséquence." Elle explore aussi la manière dont la redevabilité sociale complète les trois autres stratégies de réformes pro-responsables et interagit avec elles. La discussion va donc bien au-delà d'un réexamen de la catégorie de redevabilité sociale et inclut une analyse plus large de la manière dont l'engagement citoyen peut constituer le noyau d'un "système de redevabilité" conçu comme un tout.

Pour saisir la diversité des pratiques liées à la notion de "redevabilité sociale" au sens large, on peut utiliser six différentes distinctions : les mécanismes fondés sur la sanction -vs- récompense, les mécanismes fondés sur le respect des règles -vs- ceux basés sur la performance, le niveau d'institutionnalisation, le degré d'implication, l'inclusivité de la participation et la division des pouvoirs. Plusieurs de ces distinctions peuvent servir à évaluer n'importe quel type de réforme pro-responsable. Par exemple, la première catégorie, systèmes de sanctions -vs- systèmes de récompense, pourrait aussi bien être utilisée pour évaluer des réformes wébériennes que pour examiner des initiatives de redevabilité sociale. L'intérêt principal de cette section est cependant d'utiliser ces distinctions pour comprendre précisément la diversité des initiatives de redevabilité à la disposition des praticiens.

### **Structures incitatives : mécanismes fondés sur le dualisme sanction -vs- récompense**

La redevabilité est communément associée à la sanction. De ce point de vue un gouvernement responsable est un gouvernement constamment surveillé par l'œil vigilant d'un auditeur général, d'un journaliste à l'affût du prochain scandale de corruption, ou sous la pression de la rue. La sanction est un élément totalement crucial de la redevabilité. Dans un monde idéal de bureaucrates honnêtes et de sociétés égalitaires, le concept de redevabilité n'aurait nul besoin de cette dimension punitive. Cependant, la nature humaine étant ce qu'elle est, et compte tenu de l'existence d'inégalités sociales, politiques et économiques aussi radicales, la sanction est nécessaire pour assurer une conduite honnête, équitable et efficace. Le problème est bien sûr qu'un excès de sanction enferme les fonctionnaires dans un état de peur et de paralysie. Cette pratique paraît positive du point de vue du respect des règles, mais elle est souvent contre-productive dans la perspective d'une redevabilité du gouvernement.

Les mécanismes de récompense ont aussi leurs inconvénients. Ils stimulent les fonctionnaires déjà relativement honnêtes et proactifs à faire encore mieux et peuvent pousser les médiocres à passer sur la bonne voie, ils ne sont pas très efficaces pour corriger le comportement des "brebis galeuses." Les coûts d'opportunité sont tout simplement trop élevés pour que de ces derniers fonctionnaires soient convaincus par de simples récompenses. Des fonctionnaires corrompus empochent déjà des sommes importantes, beaucoup trop pour être convaincus par de simples récompenses. Les fonctionnaires totalement inefficaces ont déjà choisi l'oisiveté sur le travail, et ne se soucient pas des récompenses qui y sont attachées.

On considère généralement que la redevabilité sociale est plus proche de la sanction que de la récompense. Nous avons tendance à associer la mobilisation sociale avec la colère et la protestation, avec les mouvements sociaux qui défient l'État et tentent de punir les méfaits des fonctionnaires ou de dénoncer certaines orientations politiques. Ces actions ont certes leur importance. Néanmoins, la redevabilité sociale est tout aussi efficace lorsqu'elle est fondée sur des partenariats constructifs entre la société civile et l'État. Comme le dit un récent document de la Banque mondiale : "A travers le

monde, nous voyons les citoyens se mobiliser, souvent localement, pour exiger de meilleurs services. Non en donnant de la voix, mais en demandant des comptes, pour s'assurer que le gouvernement engage effectivement des dépenses et tienne ses promesses" (Banque mondiale, 2004a: 2). Les protestations sont souvent efficaces. Elles sont parfois le seul recours qui reste à la société civile. Néanmoins, l'institution de dispositifs de "synergie État-société" sont gagnants des deux côtés et peuvent être beaucoup plus (Ackerman, 2004b).

Le Carnet d'évaluation du citoyen est un exemple de mécanisme de redevabilité sociale fondé sur une approche doublement positive et fondée sur la récompense. L'utilisation de cet instrument se répand dans le monde entier. Ces dernières années, la Banque mondiale a soutenu des Carnets d'évaluation en Ouganda, Albanie, aux Philippines et au Pérou. Au-delà de la Banque mondiale, cette méthode a été adoptée par des municipalités en Ukraine et dans de nombreuses cités indiennes. L'expérience qui a lancé cette floraison d'innovation est le Carnet d'évaluation lancé par le Centre des affaires publiques (PAC) à Bangalore, Inde en 1994, puis repris en 1999 et 2003 (voir encadré 1).

### **Encadré 1: Le Carnet d'évaluation citoyen de Bangalore**

La fourniture déficiente des services publics dans la ville est à l'origine du Carnet d'évaluation citoyen à Bangalore. Ce problème était présent dans la plupart des services. Les transports, le téléphone, l'électricité, l'eau et la voirie étaient particulièrement insatisfaisants, en particulier dans les zones les plus pauvres de la cité. L'hypothèse sous-jacente derrière cette méthode du carnet d'évaluation est que la cause de cette défaillance des services publics est qu'ils ne sont pas soumis à un système d'incitation efficace. La plupart de ces services sont des monopoles, non soumis à la discipline du marché, tous dirigés par un exécutif débordé, dans le contexte d'un système juridique et réglementaire obsolète.

Cette méthodologie du Carnet d'évaluation fut donc développée pour soumettre les services de l'administration au "feedback du consommateur" qui faisait défaut jusque là. L'idée force consistait à introduire des incitations de type marchand dans le fonctionnement de l'administration. La méthode du carnet d'évaluation permet aux services publics de voir l'évolution de leur performance d'une année à l'autre et de se comparer avec les autres services, dans une dynamique comparative et compétitive similaire à celle imposée par le marché. Et tout cela à travers l'action indépendante de la société civile et le pouvoir de l'information.

Les Carnets d'évaluation comportent sept phases clés : (i) identification du champ d'action, des acteurs et des finalités, (ii) élaboration de questionnaires, (iii) définition de l'échantillon, (iv) réalisation de l'enquête, (v) analyse des données, (vi) dissémination et (vii) institutionnalisation (Banque mondiale, 2004b). L'expérience montre que les trois éléments centraux essentiels au succès de l'entreprise sont : (a) l'expertise technique dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'analyse du Carnet d'évaluation, (b) une société civile active, capable et désireuse d'utiliser l'information fournie par les carnets pour faire pression sur le gouvernement et qu'il engage des réformes et (c) des hauts fonctionnaires animés d'un esprit de réforme, capables et désireux d'utiliser l'information pour mettre en œuvre les changements dans la prestation des services.

À Bangalore le carnet d'évaluation a joué un rôle crucial en redynamisant les services publics (Ravindra, 2003: 17-18). En particulier, encouragés par les résultats des carnets d'évaluation, des services comme la Commission des eaux et de la voirie de Bangalore (BWSSB) et le Bangalore Development Authority (BDA) ont créé des programmes de formation pour améliorer les compétences de leur personnel en matière de service aux consommateurs. La Bangalore Municipal Corporation (BMC) a institué un nouveau système de taxes foncières, plus transparent et moins corrompu. Le Karnataka Electricity Board a installé un système facilitant le recouvrement des factures à travers des comptoirs mobiles. La performance des Bangalore Telecom a également été fortement améliorée.

On a reproché à la méthodologie du carnet d'évaluation d'être fondée sur une vision naïve de la politique et de l'inefficacité bureaucratique. Par exemple, Robert Jenkins et Anne Marie Goetz disent que ces mécanismes de redevabilité "ne peuvent être considérés des 'armes' que si les politiciens et bureaucrates en cause ignorent les problèmes liés à la prestation des services. En réalité, la plupart sont déjà au courant de l'état lamentable des services publics dans les bidonvilles indiens" (Jenkins et Goetz, 1999: 619). Ceci va sans doute un peu trop loin. Malgré ses limitations, le carnet d'évaluation

reste une très bonne “arme.” Néanmoins l’argument de Goetz et Jenkins reste valable : il ne suffit pas de “noter” les fonctionnaires sur leur performance, dans une tentative bienveillante de les pousser à s’améliorer. Ce genre d’outil doit être complété par des mesures plus musclées qui mettent en cause et sanctionnent directement les fonctionnaires et les services qui ne répondent pas aux normes de performance.

En général, le meilleur “système de redevabilité” inclut à la fois sanctions et récompenses, afin que les fonctionnaires soient fortement incités à ne pas enfreindre les règles et à une performance maximale. En concevant les initiatives pro-responsables des gouvernements, les réformateurs devraient penser à combiner les stratégies “douces”, comme les carnets d’évaluation et les stratégies plus “dures”, comme la mise en place d’un médiateur indépendant anti-corruption à la fois proche de la société civile et doté du pouvoir de sanctionner ou de poursuivre directement les fonctionnaires. Le *Ministerio Público* au Brésil est un excellent exemple de cette sorte d’institution (voir Sadek et Cavalcanti, 2003).

### **La nature de la redevabilité : mécanismes fondés sur le respect des règles -vs- mécanismes fondés sur la performance**

L’accent mis sur le respect des règles est lié à la “Gestion publique traditionnelle” et au souci de la construction d’une bureaucratie wébérienne fondée sur l’action rationnelle et une hiérarchie structurée. Bien que de telles stratégies soient généralement dictées par les gouvernements, la société civile peut elle aussi jouer un rôle dans ce genre d’initiatives pro-responsables. Par exemple, les activités de *Transparency International* et de ses nombreuses antennes nationales sont précisément conçues pour assurer que les gouvernements suivent leurs propres règles de passation de marchés, de construction, de contrats, etc. Le problème avec une focalisation exclusive sur le respect des règles est qu’elle peut rapidement mener à l’hyper-bureaucratisation, ce qui freine la prestation des services et engendre l’inefficacité.

D’un autre côté, il existe des mécanismes centrés sur la stimulation de la performance. Ils sont au centre de ce qu’on appelle la “Nouvelle gestion publique” (NPM), qui soutient que les gouvernements doivent se libérer des évaluations strictement fondées sur le processus, qui ralentissent l’action gouvernementale et étouffent la créativité, pour se tourner vers des évaluations fondées sur le résultat. Au cours des deux dernières décennies des douzaines de pays du nord et du sud ont introduit l’évaluation de la performance en tant qu’élément central de leur processus normal d’audit (Barzelay, 2003).

La société a un rôle important à jouer dans l’évaluation de la performance ou “qualité” des services publics. Les réformes de l’éducation, de la police et de la santé sont capitales à cet égard. Les exemples de conseils scolaires performants abondent (Cabrero et. al., 2003; Banque mondiale, 2003a: 62; 5). La supervision par les habitants des centres de santé locaux s’est révélée extrêmement efficace. (Cornwall, Lucas et Pasteur, 2000; Banque mondiale, 2001: 14). Ces dernières années ont également été le théâtre d’une vague importante de lutte communautaire contre la criminalité (Fung 2001).

La focalisation exclusive sur la performance pose bien sûr des problèmes. En termes techniques, il peut se révéler nécessaire de passer un compromis entre “la redevabilité par le respect des règles” ou “redevabilité légale” (Ackerman, 2004a) et “la redevabilité par la performance.” C’est même ce que Robert Behn appelle “le dilemme de la redevabilité” (Behn, 2001). Le pouvoir discrétionnaire qui permet aux bureaucrates de se concentrer sur la performance et de découvrir des moyens créatifs de résoudre les problèmes, peut aussi ouvrir la voie à une recrudescence de malversations. Néanmoins, il semble que ce risque soit minoré quand les acteurs de la société civile sont vigilants, dans la mesure où ils surveillent simultanément les indicateurs de procédure et de performance.

Les meilleures stratégies de redevabilité sont celles qui canalisent la participation des citoyens simultanément au respect des règles et à l’amélioration de la performance. La participation citoyenne

esquissée par la recherche de Goetz et Jenkins en Inde, par exemple, comporte ces deux caractéristiques (Goetz et Jenkins, 2001). Ils montrent comment les comités locaux de rationnement alimentaire ont été mis en place à Mumbai pour s'assurer à la fois que les commerçants locaux suivent les règles en matière financière et délivrent à leurs clients des rations de haute qualité. Dans cet exemple les citoyens interviennent simultanément en consommateurs consciencieux et en observateurs vigilants de la légalité des modalités de fourniture des produits (voir encadré 2).

## Niveau d'institutionnalisation

La plupart des initiatives visant à impliquer la société pour renforcer la redevabilité des gouvernements tendent à se borner à des initiatives *ad hoc* lancées par des activistes de la société civile et soutenues par des fonctionnaires de bonne volonté, convaincus de la valeur et de la force de la participation démocratique. De telles stratégies sont rarement institutionnalisées ou insérées de manière pérenne dans le système étatique. Comme l'a écrit Walter Eberlei, une certaine "culture de l'événement" tend à prévaloir lorsque sont avancés les concepts de participation sociétale et d'engagement citoyen (Eberlei, 2001: 9). De nombreux fonctionnaires semblent croire que ces concepts n'impliquent rien d'autre qu'une série de débats publics, d'ateliers et de consultations, et jamais l'établissement d'un dialogue interactif à long terme avec la société civile.

Les mécanismes participatifs peuvent être institutionnalisés à trois niveaux différents de l'appareil étatique. Premièrement, ils peuvent être intégrés aux plans stratégiques des services administratifs, et des règles et procédures peuvent être mandatées qui imposent aux fonctionnaires de terrain de consulter les acteurs locaux et de s'engager vis-à-vis d'eux. Deuxièmement, des services gouvernementaux spécifiques peuvent être créés pour assurer cette participation sociétale dans les activités de gouvernement, ou pour agir en tant qu'intermédiaires chargés de créer des liens avec les acteurs sociaux. Troisièmement, les mécanismes participatifs peuvent être inscrits dans la loi, imposant aux services administratifs ou au gouvernement dans son ensemble d'associer les acteurs sociaux à des moments précis du processus d'application des politiques publiques.

Le premier niveau d'institutionnalisation est plus ou moins généralisé ; le second est relativement répandu ; le troisième niveau est extrêmement rare. Il existe bien entendu d'importantes exceptions, parmi lesquelles la loi sur les procédures administratives aux États-Unis (voir encadré 3), la Loi de participation populaire en Bolivie, le cadre de programmation budgétaire participative à Porto Alegre, la loi sur la participation citoyenne de la ville de Mexico, et la vague de lois sur la liberté de l'information qui a traversé le monde ces vingt dernières années. Néanmoins, ces exceptions confirment la règle que les mécanismes participatifs sont largement sous-institutionnalisés, et bien trop dépendants de l'inventivité et de la bonne volonté de bureaucrates individuels.

## Encadré 2: Le Rationing Kruti Samiti (RKS) en Inde

Le Rationing Kruti Samiti (RKS), ou Comité d'action pour le rationnement, basé à Mumbai, Inde montre que là où des bureaucrates réformistes rencontrent un mouvement pro-responsable actif dans la société civile, des avancées importantes sont possibles dans le domaine de l'audit social. Comme le précise le document publié par Anne Marie Goetz et Rob Jenkins, le problème central rencontré par cette organisation est la corruption généralisée au niveau de la fourniture de services publics aux plus pauvres. Plus précisément le Système national de distribution publique (PDS), à qui revient la charge d'acheminer les denrées alimentaires de base et d'autres biens domestiques fondamentaux comme le kérosène vers les foyer les plus démunis est rongé par la corruption. L'un des problèmes principaux est ici la mise en vente de ces biens par les propriétaires de "ration shops" pour leur profit personnel.

La plupart des communautés indiennes sont déjà dotées d'institutions "participatives" locales, censées assurer le suivi de la performance des programmes gouvernementaux. Néanmoins, ces "comités de vigilance" et "assemblées de village" sont souvent captées par des acteurs impliqués dans le processus de corruption. Par exemple, les "comités de vigilance" sont en général présidés par des représentants des conseils municipaux et leurs membres nommés sur le mode hiérarchique. Selon Goetz et Jenkins, "la nomination à ces comités [de vigilance] par sélection officielle accroît la probabilité de récupération par les organisations politiques qui sont au centre du fonctionnement des systèmes de détournement" (Goetz et Jenkins, 2001: 371). De plus, "comme beaucoup des *ration shops* sont en réalité possédées ou contrôlées par des politiciens, eux-mêmes membres des comités de vigilance, les membres de ces comités ne sont guère motivés à une vigilance constante" (Goetz et Jenkins, 2001: 371). Enfin, souvent ces commerçants eux-mêmes siègent aux comités de vigilance, créant ainsi une situation où l'auditeur et l'"audité" sont une seule et même personne.

Le RKS se borne à promouvoir des réformes politiques conduites de l'extérieur, mais récemment il a décidé de s'impliquer directement dans le suivi de l'action du PDS. Comme les "comités de vigilance" sont inefficaces, le RKS a développé son propre système informel de comités de vigilance. Dans chaque *ration shop*, cinq clientes locales de la boutique viennent ensemble vérifier la qualité et les prix des biens vendus. Cette activité a été facilitée par la campagne menée dans la ville par le RKS pour obliger les commerçants à afficher leurs prix ainsi que des échantillons des produits mis en vente. Les rapports de ces comités informels sont alors rassemblés et présentés, à la fois à l'ensemble des consommateurs et au bureau central de coordination du PDS dans la ville.

Ce procédé fut particulièrement efficace durant la période qui suivit immédiatement les émeutes de 1992 à Mumbai, à la suite desquelles les autorités municipales étaient soucieuses d'être perçues comme à l'écoute des pauvres. Par ailleurs, durant cette période, un important bureaucrate favorable aux réformes occupait le poste de Contrôleur général du rationnement. Finalement, "cette initiative de surveillance conjointe société civile-administration fut minée par les politiques. Les politiciens régionaux prirent très mal que leur contrôle du PDS ait été sapé par un bureaucrate et un groupe de CBO [community-based organizations]. Privé du support de l'État dans son travail, le RKS dut se résoudre à davantage d'agressivité et à des tactiques ponctuelles (comme des manifestations à l'échelle de la ville et une pression communautaire soutenue sur les boutiquiers individuels) pour obliger les boutiquiers à limiter les fuites vers le marché ouvert" (Goetz and Jenkins, 2001: 373).

Ainsi, ces auteurs soutiennent que l'expérience de "responsabilisation diagonale" du RKS n'eut qu'un succès limité. Les initiatives de responsabilisation conduites par la société civile qui se confrontent à l'État et exigent leur inclusion dans les activités de gouvernement peuvent être hautement efficaces. Toutefois, l'expérience du RKS nous montre aussi qu'au bout du compte le succès de ces mouvements dépend aussi souvent de la construction d'alliances avec des fonctionnaires progressistes.

### Encadré 3: la loi sur les procédures administratives (APA) aux États Unis

L'une des méthodes tentées par les gouvernements pour institutionnaliser la voix des citoyens dans les tâches centrales de l'État est l'adoption de lois sur les procédures administratives qui obligent les services de l'État à divulguer au public toute nouvelle règle, à la justifier et à la défendre devant lui. Par exemple, la loi sur les procédures administratives américaine (APA), adoptée en 1946, oblige à publier les règles et décisions projetées et à les ouvrir aux "commentaires publics" pendant au moins 30 jours avant leur prise d'effet. Durant cette période les individus et les groupes peuvent contester la légalité de cette loi ou décision en se fondant sur des principes constitutionnels ou sur le statut qui met le service administratif en capacité d'édicter cette règle ou décision. Après quoi le service doit répondre aux questions et justifier que sa règle est légale, "raisonnable," et constitutionnellement saine. Ces règles, décisions ou justifications peuvent ensuite faire l'objet d'un recours devant la Cour d'Appel fédérale, la décision finale revenant à la Cour suprême.

Comme l'a écrit le juriste Jerry Mashaw, l'APA exige des bureaucrates "non seulement qu'ils donnent des raisons, mais qu'ils le fassent complètement. Nous réclamons d'eux qu'ils soient honnêtes en leur imposant transparence et mise à jour des informations. L'expertise n'est plus un bouclier protecteur qui sacralise son porteur. C'est une compétence qu'il faut démontrer par un raisonnement convainquant" (Mashaw, 2001: 26). En conséquence, l'APA introduit les acteurs sociaux dans les chambres les plus secrètes de l'État et force les bureaucrates à leur faire face et à se justifier devant la société.

L'APA a révolutionné les processus d'élaboration des règles bureaucratiques et de prise de décision aux États Unis. Auparavant, le Congrès était le seul acteur à même de superviser l'exécutif au travers d'une surveillance extrêmement coûteuse et inefficace du type "patrouille de police". Aujourd'hui les citoyens ordinaires, les ONG et les entreprises sont en capacité de mettre en question les services administratifs et de leur demander des comptes. Grâce à l'APA le Congrès a "remédié à sa relative impuissance en donnant à des agents extérieurs l'accès, non seulement à la bureaucratie, mais aussi aux tribunaux." (Rose-Ackerman, 1995: 16).

Ces dernières années, de nombreux autres pays ont conçu et mis en œuvre des lois similaires. Jeeyang Rhee Baum (2002) a décrit le processus par lequel des APA ont été adoptées en Corée en 1994 et 1997 et à Taiwan en 1999. Nuria Cunill (2000) décrit comment un grand nombre de pays latino-américains, dont le Guatemala, le Mexique, le Nicaragua, le Pérou et l'Uruguay, ont eux aussi adopté récemment des lois sur les procédures administratives. Néanmoins, nombre de ces lois ne mettent pas beaucoup d'instruments légaux entre les mains des citoyens, et le fossé entre la loi et sa ferme application reste large dans nombre de ces pays.

Les raisons en sont plus ou moins évidentes : faire une loi dans des conditions démocratiques implique un processus de marchandage législatif, avec le désordre que cela implique et des partis politiques jouant pleinement leur rôle. Les réformateurs de l'État et les agences multilatérales ont tendance à éviter ces arènes, tout spécialement quand elles sont dominées par des partis ou factions antagonistes. C'est pourquoi ces réformateurs choisissent généralement des procédures exécutives, des agences spéciales ou des bureaucrates à l'esprit innovant pour mettre en œuvre leurs stratégies participatives.

Ils font fausse route. Une approche créative permet à l'esprit partisan d'être aussi efficace que l'isolement dans la recherche de mécanismes de redevabilité efficaces (Ackerman, 2004b). Il est absolument crucial d'impliquer les partis politiques et l'appareil législatif si l'on veut institutionnaliser pleinement les mécanismes participatifs au travers de la loi.

Par delà l'institutionnalisation des mécanismes de redevabilité sociale dans l'État nous pouvons également parler de leur institutionnalisation dans la société. De bonnes lois, des institutions ouvertes et des fonctionnaires proactifs n'auront qu'une action très limitée si la société civile elle-même est incapable de tirer partie de ces ouvertures. Les groupes et organisations de la société civile doivent renforcer leur capacité de dialogue avec le gouvernement et lui faire rendre des comptes. Cela implique d'inclure l'éducation et la formation de la société civile comme un élément central de toute initiative de redevabilité sociale. Les groupes composant la société civile ont intérêt à se rassembler pour assurer la continuité à long terme et l'"institutionnalisation" des initiatives de redevabilité

sociale. Si beaucoup de groupes y participent d'une manière coordonnée, la durabilité de leurs efforts est beaucoup plus envisageable.

Il existe néanmoins un risque de "sur-institutionnalisation". Une fois la participation légalement reconnue et socialement organisée, elle est également sous contrôle. L'institutionnalisation est à double tranchant. D'une manière générale, le risque encouru et celui de la création d'une classe d'élite d'individus ou d'organisations de la société civile, censés parler au nom du peuple, mais qui n'ont pas la base sociale ou la légitimité pour prétendre à les représenter.

Le débat sur la nature de la participation institutionnalisée est ancien, il remonte aux discussions sur l'aspect corporatiste de la médiation sur les conflits d'intérêts des années 70. A l'époque, on faisait une distinction importante entre "corporatisme d'État" et "corporatisme sociétal". La première catégorie regroupait les États qui créaient de nouvelles "corporations" de travailleurs et d'entrepreneurs, et les contrôlaient de manière verticale. La seconde fait référence aux États où des groupes de travailleurs et d'entrepreneurs déjà existants ont négocié leur entrée dans l'appareil de l'État à partir de leur position de pouvoir.<sup>8</sup>

Une distinction similaire peut être faite en ce qui concerne l'institutionnalisation de l'engagement citoyen pour la redevabilité. Quand cette institutionnalisation laisse à l'État le pouvoir de diviser, coopter et contrôler la société civile, on en arrive à la situation problématique de "sur-institutionnalisation," ou "institutionnalisation statique." Quand elle permet à des acteurs sociaux déjà présents de faire entendre leur voix et d'appliquer des sanctions aux gouvernants pour leurs malversations ou inefficacité, nous nous trouvons dans la situation beaucoup plus productive que l'on peut appeler "institutionnalisation sociétale."

Enfin, il est important de noter que l'institutionnalisation ne suffit pas à garantir l'observance. Ainsi, une récente étude pilote conduite par l'Open Society Institute (2004) dans cinq pays montre que les problèmes d'implémentation des lois sur la liberté de l'information peuvent être endémiques dans certains pays. Cette étude révèle qu'en moyenne seuls 35% des demandes d'information ont été satisfaites. De nombreuses demandes ne furent ni acceptées, ni traitées. Environ 36% des demandes ont reçu des refus tacites ou "inexprimés". Cela montre une nouvelle fois l'importance d'une vigilance et d'un activisme permanents, et d'une institutionnalisation de la société civile elle-même, afin d'assurer le succès à long terme des initiatives de redevabilité sociale.

## Le degré d'implication

En plus d'être sous-institutionnalisées, la plupart des initiatives pro-responsables fondées sur l'engagement citoyen tendent à être "sous-impliquées" ou trop "extérieures." Les consultations et les ateliers sont chose commune et les manifestations et élections, fréquentes, mais il est très difficile de trouver des cas où les acteurs de la société civile sont "invités dans le sérail" à observer étape par étape le processus de planification gouvernemental, la "cuisine." Par exemple, les lois sur la transparence ne donnent souvent accès qu'à des documents faisant état de processus achevés, sans que les citoyens aient accès à l'information sur les processus ayant conduit aux décisions ou aux actions. Les gouvernements arguent généralement de la nécessité de protéger les personnes privées et la sécurité nationale pour justifier leurs raisons de résister à une politique de totale transparence. Bien que le cas

<sup>8</sup> Ces termes viennent de Schmitter (1974), qui les utilise pour rephraser les deux catégories classiques de Mihail Manoilescu qui sont "*corporatisme pur* [en français dans le texte, Schmitter utilise 'corporatisme sociétal'], selon lequel "la légitimité et le fonctionnement de l'État dépendent originellement ou exclusivement de l'activité de 'corporations' représentatives individuelles, non-compétitives et organisées hiérarchiquement" (102) et "*corporatisme subordonné* [Schmitter: 'corporatisme d'État'], dans lequel des 'corporations' sont créées et pérennisées comme des organes auxiliaires et indépendants de l'État, justifiant sa légitimité et son fonctionnement efficace sur des bases différentes" (102-103).

soit fréquent, les gouvernements ont souvent recours à ces arguments pour cacher aux yeux du public des informations inconfortables.

Il existe néanmoins une limite à la participation des citoyens comme agents de responsabilisation dans les arcanes de l'État. En paraphrasant les mots de Jeff Thindwa pendant un atelier de la Banque mondiale sur une version précédente de ce document : "Comment peut-on attendre de quelqu'un qui a participé à la confection d'un plat qu'il ait un point de vue objectif sur ce plat ? Nuria Cunill donne un argument similaire : "La co-gestion est incompatible avec le contrôle. L'efficacité [du contrôle social] dépend directement de l'indépendance et de l'autonomie que les acteurs de la société maintiennent au regard des acteurs gouvernementaux" (Cunill, 2000: 9—d'après la traduction anglaise de l'auteur). Selon ce point de vue, les initiatives de redevabilité fondées sur l'engagement citoyen doivent défendre l'*autonomie* des acteurs sociétaux.

Il existe un point limite au delà duquel les citoyens individuels ou la société civile entrent si loin dans l'appareil de l'État qu'ils finissent par être dévorés par le monstre qu'ils étaient censés contrôler. La question du financement est ici fondamentale. Si les individus ou les groupes qui demandent au gouvernement de rendre des comptes sont financés par ce gouvernement même *de manière discrétionnaire*, cela compromet leur capacité à exercer leur fonction de responsabilisation.

Il ne faut pas pousser trop loin ce type d'argument. Un organisme qui reçoit des fonds du gouvernement n'est pas nécessairement "vendu." Si les fonds sont versés dans la transparence et en utilisant des critères objectifs, la crainte d'une co-optation se trouve notablement réduite. Les nombreuses universités publiques, les commissions publiques d'enquête et les conseils de citoyens financés par les gouvernements montent que l'argent public et la critique publique peuvent aller de pair. Il existe par ailleurs de nombreux moyens permettant aux acteurs de la société de s'introduire dans l'appareil de l'État sans qu'aucun fonds ne soient distribués, y compris des moyens légaux comme les "audits sociaux" et les "citoyens contrôleurs." Les conseils nationaux, régionaux et de district de l'Institut électoral fédéral du Mexique sont d'excellents exemples de la manière dont les acteurs sociaux peuvent imposer la redevabilité depuis l'intérieur même de l'État (voir encadré 4).

"Le degré d'implication" est souvent lié au "niveau d'institutionnalisation." En général, plus les acteurs sociaux s'introduisent au cœur de l'État, et plus leur comportement est réglementé. Mais cela n'est pas une règle absolue. De nombreux pays imposent légalement des formes plutôt "extérieures" de participation, comme les consultations publiques pour les grands projets infrastructurels, alors que de nombreux organismes de la société civile peuvent atteindre le cœur de l'État sans autorisation légale, comme lorsque des tables rondes informelles, mais décisives ont été organisées entre les leaders d'une guérilla et des représentants d'un gouvernement. Ces deux dimensions distinctes méritent chacune toute notre attention lors de la conception de mécanismes de redevabilité sociale.

#### Encadré 4 : L'institut fédéral électoral du Mexique

Les principales activités de l'institut fédéral électoral du Mexique (IFE) incluent l'organisation des élections fédérales, la distribution des fonds publics aux partis politiques, la supervision de l'utilisation des fonds publics et privés par les partis, le contrôle de l'objectivité des médias dans la couverture des campagnes électorales, la constitution et le nettoyage des listes électorales officielles et la conduite des campagnes d'éducation civique (IFE, 2000a). L'IFE associe activement les acteurs sociaux à cinq niveaux différents.

En premier lieu, l'IFE est dirigé par un Conseil général indépendant composé de neuf membres "citoyens" qui font à la fois office d'agence de responsabilisation horizontale pour les affaires électorales et de conseil de direction de l'IFE (Schedler, 1999b). Deuxièmement, les réunions du Conseil général sont publiques. Les comptes rendus et les décisions sont largement diffusés, repris par les médias, et sont disponibles sur internet. Troisièmement, un représentant de chaque parti politique siège au Conseil général. Ces représentants des partis participent pleinement aux discussions du Conseil général et ont accès aux mêmes informations que les conseillers, mais n'ont pas le droit de voter les initiatives ou les décisions. Quatrièmement, les commissions de l'IFE responsables de l'organisation et de la supervision des élections fédérales sont également sous "direction citoyenne" dans la mesure où elles sont nommées par le Conseil général sans interférence formelle des gouvernements locaux ou régionaux (Isunza, 2003).

Cinquièmement, au moment le plus important de sa "prestation de service," l'organisation des élections fédérales, l'IFE recrute une imposante armée de citoyens volontaires. Par exemple, durant les mois précédant les élections de 2000, l'IFE a formé plus de 800.000 citoyens volontaires à la gestion des 113.423 sites électoraux (Woldenberg, 2001). Chaque participant bénéficia de deux modules de formation élaborés et mis en œuvre par l'IFE. De plus, l'IFE forme des observateurs nationaux et internationaux aux principes de base de la loi électorale (Pozas, 1996). Enfin, chaque parti politique est autorisé à envoyer un représentant dans tous les bureaux de vote le jour des élections. Au total, plus d'un million de citoyens furent mobilisés en 2000 pour garantir des élections libres et équitables.

D'un point de vue général, l'IFE a remarquablement réussi. L'absence de protestations post-élections et de manifestations significatives en 2000 était une nouveauté pour des élections présidentielles au Mexique. En outre, le fait que la dernière réforme électorale remonte à 1996 témoigne à la fois du grand succès de cette réforme et de la légitimité dont cette institution continue à jouir aujourd'hui. En dehors des périodes 1933-1942 et 1963-1970, les sept années de 1996 à 2003 sont pour le système politique mexicain la plus longue période sans réforme électorale depuis la promulgation de la constitution mexicaine en 1917 (Molinar, 1996). Enfin, l'amende historique de 100 millions de dollars infligée au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) par l'IFE et son enquête agressive du financement irrégulier de la campagne du président sortant Vicente Fox démontre sa capacité à tenir la dragée haute aux groupes d'intérêts les plus puissants.

La réforme de 1996 fut stimulée par les grands désordres sociaux et la demande de démocratie après la débâcle économique de 1994-1995 et l'insurrection Zapatiste. L'un des plus importants aiguillons de cette réforme électorale fut l'activisme des organismes de surveillance des élections. Le groupe leader de cette période s'appelait *Alianza Cívica*. Lors des élections de 1994 ce groupe mobilisa plus de 12.000 observateurs nationaux et 400 observateurs internationaux des élections, effectua son propre "comptage rapide" parallèle des résultats, et publia un rapport sur les déformations de l'information dans la couverture médiatique de la campagne, ainsi qu'un guide pour les observateurs électoraux et une évaluation finale de l'élection dans son ensemble (Olvera, 2003). Cette action citoyenne organisée a motivé la réforme de 1996, et nombre des activités aujourd'hui conduites par l'IFE (par exemple, les "comptages rapides" et la formation des observateurs électoraux) se sont inspirées des pratiques qu'*Alianza Cívica* avait mises en place (Olvera, 2003).

## L'inclusivité de la participation

Les mécanismes de redevabilité ont tendance à n'impliquer qu'un petit groupe d'ONG "bien éduquées" professions libérales, classes moyennes et politiciens centristes. L'argument, ou simplement la crainte, est généralement que la participation de mouvements du terrain à base large, de citoyens peu éduqués ou de politiciens de gauche rend les choses plus compliquées. Le problème fondamental est ici la communication et le partage des valeurs. La communication avec les groupes "bien éduqués" est beaucoup plus facile parce qu'ils parlent en général le même langage, à la fois au sens propre et au figuré, et ont souvent étudié dans les mêmes universités que les hauts fonctionnaires. Les barrières du langage, de la classe sociale, et de la culture rendent beaucoup plus difficile une véritable écoute et compréhension du groupe des "mal éduqués". Les propositions les plus claires sont alors souvent prises pour des critiques destructives, et le besoin d'être pris en compte souvent confondu avec une volonté perturbatrice. Il est beaucoup plus simple de n'ouvrir la participation qu'à ceux que l'on comprend déjà.

C'est clairement une erreur. Comme l'a écrit Eberlei, "Le cercle des acteurs participants établis doit graduellement et systématiquement être élargi, afin d'ouvrir la portée du dialogue et de le rendre largement inclusif" (Eberlei, 2001: 15). Une telle participation sur une base élargie est cruciale pour trois raisons. Premièrement, l'engagement citoyen pour la redevabilité est en général plus efficace précisément lorsque les fonctionnaires *ne savent pas* ce qu'ils attendent de la société civile. Quand fonctionnaires et acteurs sociaux font partie de la même "communauté épistémique," les fonctionnaires peuvent anticiper exactement quand, où et comment ils seront observés, jugés et tenus responsables. Un certain niveau de prédictibilité est positif dans la mesure où il permet une planification à long terme cohérente. Mais trop d'anticipation peut conduire à la complicité. La redevabilité sociale est le plus efficace quand elle maintient les fonctionnaires dans l'incertitude.

Deuxièmement, les groupes "bien éduqués" de la société civile le sont en général parce qu'ils font confiance au gouvernement. Même si un certain niveau de confiance dans le gouvernement est nécessaire à la cohésion sociale, trop de confiance peut être contre-productif. Comme l'a souligné Catalina Smulovitz, il arrive souvent que "la confiance sociale résultant du partage des valeurs affaiblisse la supervision par les citoyens et leur capacité à contrôler ce que font les dirigeants, et augmente en retour les possibilités d'actions opportunistes de la part d'un de ces derniers" (Smulovitz, 2003). "La méfiance" est l'une des forces de motivation les plus puissantes pour une surveillance vigilante de gouvernement et ce sont souvent les groupes "mal éduqués" qui répondent le mieux à ce critère. Au final, "une société civile autonome [n']est [pas] importante parce que les citoyens partagent des valeurs qui encouragent l'auto-censure, [elle] est importante parce qu'elle implique l'existence de regards extérieurs multiples ayant intérêt à ce que les lois soient appliquées et les abus dénoncés" (Smulovitz, 2003).

Troisièmement, les initiatives pro-responsables impliquant un large éventail d'intérêts et de prises de positions idéologiques sont bien plus légitimes que celles impliquant un petit groupe de professionnels triés sur le volet. Élargir le cercle de participation est certes un défi, mais c'est le seul moyen de réaliser un large soutien et appropriation par la base de telles initiatives pro-responsabilité. Il faut prendre garde à ne pas tomber dans le piège d'idées dépolitisées ou neutres de la société civile qui voit dans les formes "coopératives" ou "modérées" d'organisation sociale les seules à pouvoir influencer positivement la construction de dispositifs de redevabilité.

Enfin, il faut remettre en question l'idée communément admise que l'absence de partialité et de conflit politique est le seul terrain fertile pour la neutralité et la redevabilité. Le professionnalisme et l'indépendance sont nécessaires mais en aucun cas suffisants pour assurer la survie à long terme de la redevabilité. Pour survivre, les structures de redevabilité doivent être légitimées par la société, tant à leur moment fondateur que dans leur fonctionnement quotidien. Cela requiert la multiplication, et non la réduction, du nombre de "regards extérieurs" et la diversification, pas l'unification, des perspectives politiques et idéologiques. En fait, parfois la stratégie la plus effective pour des réformateurs de l'État

pourra être de stimuler des mouvements sociaux dynamiques et des manifestations de protestation et de les laisser mener les pressions et le travail de sape des éléments récalcitrants de l'État. L'influence des mouvements sociaux dans le système judiciaire argentin est un exemple pertinent (voir encadré 5).

### **Encadré 5 : Social Mouvements sociaux et système judiciaire en Argentine**

Dans leur analyse de la réponse sociale à deux meurtres extrajudiciaires en Argentine, Enrique Peruzzotti et Catalina Smulovitz ont montré comment une combinaison de mobilisation, d'action judiciaire et de couverture médiatique peut effectivement garantir un fonctionnement impartial du système judiciaire, même si les coupables ont des relations ou même font partie de l'appareil gouvernemental lui-même (Smulovitz and Peruzzotti, 2003). Les auteurs analysent deux cas importants. Le premier est le meurtre d'un lycéen dans la province de Catamarca, une région "traversée par des réseaux de pouvoir privatisés et sultanesques où les mécanismes électoraux verticaux —quoiqu'en place—étaient pénétrés par un large clientélisme politique." (Smulovitz and Peruzzotti, 2003: 317). Pendant l'enquête, des preuves furent cachées et falsifiées, des juges menacés, des boucs émissaires trouvés et les partisans de la justice diffamés dans les media. Le second cas est le meurtre par balles par une patrouille de police de deux adolescents en train de boire au coin d'une rue, dans un quartier populaire. De tels cas sont malheureusement typiques dans le monde en développement comme dans le monde développé. Dans ce cas, typiquement, "la réaction immédiate des services de l'État fut l'évitement de la redevabilité par la fabrication d'une confrontation armée qui n'a jamais existé" (Smulovitz and Peruzzotti, 2003: 324).

Les auteurs expliquent comment, dans les deux cas, la communauté affectée a organisé des manifestations de masse, des défilés et des marches de protestation, attirant une large attention des media. Cette couverture médiatique, et l'action judiciaire engagée par les parties concernées, ont aidé à pousser d'autres services publics et organisations sociales à s'impliquer dans ce cas. Dans le cas de l'adolescent assassiné, l'appareil judiciaire finit par être directement impliqué à travers la création d'une commission d'enquête spécialisée. Dans le cas des jeunes, les manifestations ont conduit à la création d'une série de nouveaux organismes pour la prévention et la punition des brutalités policières. Dans les deux cas, à la fin, les coupables furent découverts et justice fut faite. Mais plus important, peut-être, des fondations ont été posées d'une mobilisation à long terme de la société civile pour la défense des droits des citoyens contre les agissements souvent corrompus du système judiciaire.

L'autre extrême comporte aussi bien sûr des dangers. Comme nous l'avons vu dans la discussion sur les élections, dans la cacophonie des voix il est très difficile de percevoir des signaux clairs de redevabilité. Pour que le message envoyé par la société au gouvernement puisse être clair, la participation a besoin d'être organisée et structurée. Le plus simple moyen d'y parvenir est souvent de limiter la participation à un ou plusieurs groupes spécifiques d'individus. La meilleure méthode est de coordonner et structurer la participation de telle manière qu'un ensemble diversifié d'acteurs soit à même d'exprimer leurs points de vue de manière ordonnée et systématique, comme dans les Fiches communautaires de résultats au Malawi (voir encadré 9 ci-dessous) et la programmation budgétaire participative à Porto Alegre (Banque mondiale, 2003b). Cela ne veut pas dire que les systèmes de participation plus limités, tels les Conseils de citoyens et la surveillance par des ONG soient inutiles. Au contraire, l'expertise et le professionnalisme qu'apportent ces acteurs sont précieux pour assurer la redevabilité des gouvernements et ont été fondamentaux dans l'amélioration de la gouvernance partout dans le monde. Comme c'était le cas pour les distinctions précédentes, ici encore les meilleurs systèmes de redevabilité sont ceux qui combinent les deux types de mécanismes.

### **Division des pouvoirs**

Les initiatives de redevabilité sociale tendent à cibler l'exécutif. Du fait que l'exécutif gère la grande majorité des ressources, et se situe un échelon en retrait du processus démocratique, il est très souvent l'objet central des réformes pro-responsables.

La réforme de l'exécutif est certes un défi important. Mais elle ne doit pas nous masquer les tâches tout aussi importantes de la réforme du législatif et du judiciaire. Des trois pouvoirs de gouvernement, le judiciaire est souvent le plus impénétrable. Comme les juges manient des matériaux et informations extrêmement sensibles il leur est très aisé de les cacher aux yeux du public en se retranchant derrière la confidentialité de leur travail et la nécessité de protéger la vie privée des parties en cause. Il n'en reste pas moins que la société civile a un rôle important à jouer dans la responsabilisation du système judiciaire, comme dans l'exemple ci-dessus en Argentine (encadré 5), et dans le programme Justice pour les pauvres en Indonésie (voir ci-dessous encadré 10).

Le législatif est une mine d'or inexploitée pour le développement d'initiatives pro-responsables innovantes fondées sur l'engagement citoyen. Non seulement les citoyens responsabilisent les législateurs à travers leurs votes, mais ils peuvent aussi travailler à leurs côtés pour faire rendre des comptes aux pouvoirs exécutif et judiciaire. Étant donnée son interaction constante avec le public, le législatif est un domaine particulièrement productif pour la participation citoyenne. Le législatif tient constamment des audiences publiques, informe le public sur l'avancement des projets de lois, etc. (voir encadré 6).

### **Encadré 6: Les parlements en Afrique**

Une récente étude de Joel Barkan, Ladipo Ademolekun, et Yongmei Zhou (2003) sur les parlements africains montre que la capacité d'un parlement à remplir son rôle de surveillance et de responsabilisation dépend pour une grande part de la nature de ses relations avec la société civile. Ces auteurs expliquent que l'un des obstacles principaux à la performance des parlements africains est que les citoyens ne concentrent pas leur attention sur le "bien public" que le législateur fournit à tous les citoyens en termes de passation des lois et de supervision de l'exécutif. Les électeurs s'intéressent plutôt presque exclusivement à recevoir des faveurs ou des bénéfices particuliers de la part des législateurs. La politique du "cadeau électoral" est donc la norme. C'était particulièrement vrai durant la période du parti unique en Afrique, quand les membres des parlements ne pouvaient exercer des fonctions plus universelles même s'ils l'avaient voulu, mais cet héritage est toujours vivace.

Heureusement, ces dernières années de nombreux groupes de la société civile ont commencé à se former qui se sont dédiés à faire pression sur les parlements pour qu'ils remplissent les obligations de leur mandat. Selon Barkan, et. al. : "alors que du début au milieu des années 90 la plupart des organisations de la société civile ne se préoccupaient essentiellement que d'organiser des élections 'libres et équitables' et de faire avancer les droits de l'homme, à la fin de cette décennie leur attention s'est tournée vers le renforcement d'autres institutions pour responsabiliser l'exécutif. Ces institutions incluaient le législatif, le judiciaire et la presse" (Barkan, et. al, 2003: 15). Spécifiquement, ces groupes ont commencé à organiser des ateliers de formation pour parlementaires et à faire directement pression sur le parlement pour qu'il remplisse son mandat. L'émergence de tels acteurs commence à pousser le parlement dans la bonne direction. Le renforcement de la relation entre ces groupes de la société civile et le parlement est un moyen capital pour les acteurs sociaux de participer au renforcement de la redevabilité gouvernementale.

Comme Walter Eberlei et Heike Henn (2003) le disent dans leur étude des parlements en Afrique subsaharienne, "si les parlements ont une légitimité démocratique et des droits constitutionnels pour élaborer et influencer la politique, les acteurs de la société civile sont largement (sinon toujours) enracinés dans les mouvements sociaux du pays et ont une connaissance spécialisée des problèmes liés à la pauvreté, que les parlementaires n'ont souvent pas. Un scénario potentiellement prometteur dans de nombreux pays consisterait ainsi en une coopération étroite entre parlements et société civile vis-à-vis de l'exécutif" (Eberlei and Henn, 2003: 47).

Aux États-Unis, les groupes de citoyens sont très conscients des pouvoirs du législatif et de la possibilité de l'influencer. Le Capitole est plein de lobbyistes anxieux de faire avancer leur programme. Dans les pays pauvres, cette pratique est beaucoup moins développée. Les organismes de financement hésitent à financer le travail "citoyen" et le législatif est souvent à la seconde place derrière l'exécutif en termes de pouvoir et d'influence. En plus, on présume en général que les partis politiques sont le moyen approprié de faire pression, influencer ou travailler avec les législateurs, et

non les groupes de la société civile. Néanmoins, le législatif prend de plus en plus d'importance dans le monde en développement et ont commencé à élargir leur communication avec la société civile.

La redevabilité sociale peut jouer un rôle important dans chacune des trois ordres du gouvernement. Les réformateurs pro-responsables devraient garder à l'esprit les opportunités ratées dans les autres ordres du gouvernement. Il est particulièrement important de travailler avec le législatif, dans la mesure où son interaction étroite avec le public en fait le domaine privilégié du développement d'initiatives innovantes pro-responsabilité conduite par la société civile.

## Dimensions et combinaisons

Le tableau 1 ci-dessous résume les distinctions soulignées précédemment. Les cinq premières peuvent être représentées par un continuum entre des points extrêmes, tandis que la dernière peut être divisée en trois catégories. Typiquement, les initiatives de redevabilité penchent fortement du côté gauche du tableau. Elles tendent à mettre l'accent sur la sanction des fonctionnaires enfreignant les règles et à impliquer un groupe réduit d'acteurs sociaux "bien éduqués" dans des activités sous-institutionnalisées et extérieures telles que les consultations et les ateliers. Le défi principal est de se déplacer le long de chaque ligne vers un équilibre plus sain entre chacune de ces dimensions.

**Tableau 1: les six dimensions de la redevabilité sociale**

<b>Structure incitatives</b>	<b>Sanction</b>	←————→	<b>Récompense</b>
<b>Nature de la redevabilité</b>	<b>Respect des règles</b>	←————→	<b>Performance</b>
<b>Institutionnalisation</b>	<b>Basse</b>	←————→	<b>Haute</b>
<b>Implication</b>	<b>Externe</b>	←————→	<b>Interne</b>
<b>Inclusivité</b>	<b>Élitiste</b>	←————→	<b>Inclusive</b>
<b>Ordres de Gouvernement</b>	<b>Exécutif</b>		<b>Judiciaire</b> <b>Législatif</b>

Le centre de la ligne n'est pas nécessairement optimum dans toutes les dimensions et en toutes circonstances. Les extrêmes sont parfois la meilleure option. Par exemple, des mécanismes comme la programmation budgétaire se retrouvent à l'extrême droite du tableau parce qu'ils sont fortement institutionnalisés, centrés sur le résultat, associent les citoyens aux tâches centrales du gouvernement, et impliquent le partage du "pouvoir financier." du législatif. Selon le contexte et la volonté politique, ces stratégies ambitieuses réussissent souvent davantage.

Il existe de nombreux moyens pour qu'un mécanisme particulier combine les éléments de plusieurs dimensions. Par exemple, un mécanisme comme les fiches de résultats implique un mélange éclectique puisqu'il est axé sur la performance et la récompense mais d'un point de vue externe et est habituellement conçu et mis en œuvre par des ONG hautement professionnelles. Un mécanisme comme la loi sur les procédures administratives implique une combinaison différente, puisqu'elle est hautement spécialisée mais centrée sur le respect des règles.

Au final, le but est de construire un sain équilibre du “système de redevabilité” global dans un lieu particulier. Même si un mécanisme peut se retrouver à l’un ou l’autre extrême, cela peut être complété par un autre mécanisme qui compensera les points faibles du premier. Par exemple, un mécanisme comme le médiateur fournira un complément parfait aux fiches de résultats citoyennes, puisque les médiateurs tombent du côté opposé dans presque toutes les dimensions, en orientant leur activité vers les sanctions pour non-respect des règles depuis une position fortement institutionnalisée. Le mélange idéal de mécanismes dépend des autres éléments du “système de redevabilité” dans son ensemble, aussi bien que du contexte social et politique du lieu où ces initiatives ont été mises en œuvre. C’est le sujet de la section suivante.

## 5. Enseignements pratiques et défis

Jusqu'à présent, nous avons discuté du concept de redevabilité, nous avons présenté quatre catégories générales de réformes visant à l'encourager, et exploré six dimensions qui peuvent être utilisées pour définir et évaluer les initiatives de redevabilité sociale. Nous avons également donné divers exemples spécifiques de mécanismes de redevabilité sociale, dont les fiches communautaires de résultats de Bangalore, la loi sur les procédures administratives aux États-Unis, l'institut électoral fédéral au Mexique, le Rationing Kruti Samiti (RKS) en Inde, et l'impact des mouvements sociaux sur le système judiciaire argentin. Néanmoins, il convient de s'interroger sur les mesures à prendre pour renforcer ces initiatives et les appliquer de manière plus délibérée dans le contexte des programmes et des réformes politiques entreprises dans les pays en développement. Il convient également d'envisager la manière dont les partenaires de développement, la Banque mondiale en particulier, peuvent promouvoir des initiatives de redevabilité sociale de l'extérieur, à travers sa coopération politique et son soutien à des opérations de développement.

Un article théorique tel que celui-ci ne peut qu'évoquer des pistes de réflexion pour répondre à ces interrogations. Dans cette section, nous envisagerons d'abord deux approches particulièrement adaptées à l'intégration de mécanismes de redevabilité sociale : la *réforme du secteur public*, et la *décentralisation*. Chacune a ses forces et ses faiblesses, ainsi que des points d'entrée plus ou moins efficaces d'un point de vue de redevabilité sociale. Nous concluons sur une exploration plus générale de certains des défis et enseignements importants qui devront être pris en compte lors de l'élaboration et de la mise en application de programmes de redevabilité sociale.

### La réforme du secteur public

Le programme type d'une réforme du secteur public se concentre sur ce que nous avons appelé la réforme wébérienne (réforme du secteur public, amélioration de la supervision interne, etc.) et la marchandisation (privatisation de la prestation de service, contrats de performance, etc.). On a récemment assisté à une floraison de nouvelles agences indépendantes de promotion de la redevabilité dans le monde entier. Bien que le domaine de la redevabilité sociale soit reconnu comme un élément crucial de l'équation par des acteurs tels que la Banque mondiale (Banque mondiale, 2000, p.22), il demeure relativement peu étudié.

Les programmes et projets de réforme du secteur public nécessitent de se focaliser à la fois sur la redevabilité basée sur le respect des règles et sur celle basée sur la performance. Il est aussi important de s'assurer que les fonctionnaires « remplissent leur mission » que de garantir qu'ils respectent les procédures légales. Il est également primordial de maintenir un équilibre entre encouragements et sanctions. Chaque face de la médaille a ses forces et ses faiblesses, et les meilleurs résultats dépendent de la complémentarité entre ces deux aspects de la question.

L'utilisation de Carnets d'évaluation citoyens s'est développée en matière de réforme du secteur public. Ces supports sont extrêmement attrayants dans la mesure où ils sont basés sur une approche de la redevabilité positive et fondée sur la récompense de la performance. Néanmoins, pour cette même raison, ils manquent parfois du « mordant » nécessaire pour discipliner les fonctionnaires dont le comportement laisse à désirer. Par ailleurs, ils sont rarement entièrement institutionnalisés, et ne concernent que des domaines spécifiques.

En général, les programmes de redevabilité sociale dans le secteur public tendent à pêcher par deux aspects centraux : le manque d'institutionnalisation et le manque de pénétration. La raison principale de cet état de fait tient au pouvoir, que les directions administratives ont concentré entre leurs mains. Elles ont en charge la gestion de la politique nationale dans un domaine particulier et considèrent l'institutionnalisation de la redevabilité sociale et la participation généralisée comme une menace à

leur autorité. Elles préfèrent donc de loin les mécanismes tels que fiches de résultats, les consultations publiques ou les comités consultatifs qui n'empiètent pas sur leurs prérogatives.

De tels mécanismes constituent sans nul doute un pas dans la bonne direction, mais ils doivent être complétés par des initiatives, plus institutionnalisées et fondées sur une participation généralisée du public, afin que le système de redevabilité sociale dans son ensemble puisse s'épanouir. Ainsi, au Pérou, la Banque mondiale a soutenu un « Système de redevabilité sociale » national qui combine les réformes verticales ascendantes et descendantes pour une approche intégrée de la redevabilité (cf. encadré 7).

#### **Encadré 7 : L'émergence d'un système de redevabilité sociale au Pérou**

Après la chute du gouvernement Fujimori en septembre 2000, la société péruvienne avait soif de redevabilité, de démocratie. Les scandales de corruption qui avaient conduit à la chute du président avaient induit une profonde défiance de la population à l'égard de ses dirigeants, et le style autoritaire de M. Fujimori avait limité la démocratisation de l'État péruvien. Il était donc naturel que le gouvernement de transition de M. Paniagua, puis celui de M. Toledo, mettent l'accent sur la redevabilité et la participation citoyenne dans leurs efforts visant à redonner au gouvernement sa légitimité.

Une des décisions les plus importantes prises durant la période de transition de 2001 a été la création de *Mesas de Concertation para la Lucha Contra la Pobreza* (MCLCP). Ces "tables rondes de lutte contre la pauvreté" réunissaient fonctionnaires gouvernementaux et représentants de la société civile dans le but de concevoir des politiques sociales de lutte contre la pauvreté. L'objectif des MCLCP était "d'institutionnaliser la participation de la société civile à la conception, à la direction et au contrôle des programmes relatifs à la pauvreté" (Banque mondiale, 2001: 17). La moitié du Comité exécutif des MCLCP était constitué de représentants de la société civile. Un des éléments centraux de la *Carta Social* qui résulta des discussions fut la participation active des organisations de la société civile dans la conception et la conduite des programmes locaux de développement (Felicio & Abraham, 2004: 1). A partir de 2001, le gouvernement lança également une expérience de budget participatif dans les régions nouvellement créées du Pérou, ce qui conduisit à des discussions de grande ampleur concernant les priorités de l'investissement public. A la suite de cela, 22 des 24 régions formulèrent des "plans concertés" et des budgets participatifs pour 2003 : "Quarante pour cent des régions mirent au point des budgets participatifs avec le soutien de toutes les administrations publiques régionales, de tous les maires et les principales organisations de la société civile" (Felicio & Abraham, 2004: 2).

D'autres initiatives incluent le renforcement de la participation de la population à la gestion des cliniques de santé locales à travers l'expansion des *Grupos comunautarios locales d'administration des services de santé* (CLAS). Parmi les repères que comportait la première phase du Prêt programmatique de réforme sociale que la Banque a étendu au Pérou au début de 2001 figurait une augmentation de la proportion de cliniques publiques primaires, prévues par le CLAS pour passer de 15 à 21 % (Banque mondiale 2001, p. 14). En plus de cela, ce prêt prévoyait la création d'un "groupe de travail" entre le ministère des Finances et le médiateur national pour "recommander des mesures de renforcement de la capacité des bénéficiaires et /ou des organisations militantes à utiliser de façon proactive les informations budgétaires qui seront mises de plus en plus à disposition du public" (Banque mondiale, 2001, p. 18). Finalement, le ministère de l'Éducation a commencé à s'ouvrir davantage à la participation publique. Le 13 janvier 2001, le ministère a lancé la nouvelle *Commission pour un consensus national sur l'éducation*, qui inclut des représentants de la société civile, de l'éducation nationale, des syndicats d'enseignants et de l'industrie.

Ces initiatives allant de la base vers le sommet ont été complétées par d'autres importantes mesures descendantes qui visaient à faire émerger un « système de redevabilité social » au Pérou. Ainsi, le ministère des Finances a mis à jour son « système intégré de gestion des finances » pour y inclure les informations budgétaires concernant les trois niveaux de gouvernement et a rendu son site Internet plus convivial et plus accessibles aux organisations de la société civile. En effet, l'amélioration de l'accès à ces informations était un jalon important de la première phase du prêt de la Banque et devait permettre de déclencher la deuxième phase du prêt. Comme le dit la Banque mondiale, « ces informations et ces données aideront les bénéficiaires, ONG, société civile et autres à exercer un contrôle sur les programmes sociaux en leur permettant de vérifier que les programmes dépensent bien les fonds attribués aux secteurs prévus avec un ciblage géographique approprié, et de déterminer si certaines dépenses sociales répondent ou non à des motivations politiques » (Banque mondiale, 2001, p. 17). Finalement, l'Institut national de la statistique et de l'information s'est vu accorder une plus grande autonomie et a vu ses pouvoirs renforcés. Les questions concernant la perception par le public de la transparence gouvernementale ont été incluses dans l'enquête nationale sur les ménages conduite dans tout le pays.

Ces stratégies intégrées sont les plus efficaces car elles renforcent la redevabilité sous plusieurs angles à la fois, créant les conditions d'un cycle vertueux capable de s'autoalimenter. D'un côté, l'amélioration de la gestion et de la transparence des données financières permet aux groupes de la

société civile de mieux contrôler l'usage des fonds publics. De l'autre, l'organisation de budgets participatifs au niveau national motive la population à s'intéresser au contrôle de l'usage des fonds qui ont été attribués avec son accord.

Il existe quantité de façons diverses de combiner ces stratégies. Par exemple, l'approbation d'une loi sur les procédures administratives, d'une loi sur la transparence ou d'une loi requérant la publication de données sensibles est souvent un bon point d'entrée, mais ces dispositions suffisent rarement à stimuler la participation de la société civile. Elles doivent être complétées et soutenues par une formation des responsables et des organisations de la société civile aux outils permettant de les appliquer. Ainsi, l'efficacité de l'Inventaire des émissions toxiques aux États-Unis dépend elle-même de la stimulation active de la participation sociale (voir encadré 8). Il en va de même du budget participatif de Porto Alegre, des conseils scolaires et policiers de Chicago et de la décentralisation au Mexique (Ackerman, 2004b). En général, le gouvernement ne peut obtenir de la société davantage que ce qu'il lui donne. En plus d'ouvrir de nouveaux espaces de participation, il doit recruter et former activement de nouveaux acteurs de la société civile. Bien qu'il soit important de travailler avec des groupes déjà organisés, il est également crucial de faire un geste à destination de la majorité inorganisée et de lui montrer que sa participation importe également.

## **La décentralisation**

On constate dans le monde entier une tendance croissante à la décentralisation. L'objectif des programmes de décentralisation est généralement d'améliorer l'allocation des ressources et la prestation des services en rapprochant les autorités décisionnaires et les prestataires de services des citoyens et des utilisateurs. La décentralisation est supposée encourager la réactivité des autorités, la participation citoyenne et, en fin de compte, la redevabilité. Par exemple, en conclusion à une étude de grande ampleur sur ce sujet, Richard Crook et James Manor écrivent : « Il est évident, tant d'après les conclusions présentées dans cet ouvrage que d'après la littérature, que même les institutions de décentralisation les mieux conçues ne peuvent pas fonctionner indépendamment, voire en opposition, des forces contradictoires provenant des structures politiques ou sociales dont elles sont issues (Crook & Manor, 1998, p. 302).

Bien que la dévolution et la décentralisation soient importantes, parce qu'elles rapprochent le gouvernement du peuple, réalisées sans discernement elles renforcent les inégalités, à la fois au sein des unités nouvellement « autonomes » et entre celles-ci. Les détenteurs locaux du pouvoir peuvent agir à leur guise et les communes défavorisées sont livrées à elles-mêmes. La décentralisation n'est productive que si elle s'accompagne d'efforts proactifs visant à impliquer les citoyens et à stimuler le processus de redevabilité.

**Encadré 8 : L'Inventaire des émissions toxiques aux États-Unis**

L'Inventaire des émissions toxiques (TRI) aux États-Unis est essentiellement un système de mesure de la pollution. Conçu par le gouvernement en 1986 selon une approche verticale descendante, le TRI vise à favoriser la planification au niveau local. Faisant suite à la catastrophe de Bhopal, il requiert des usines de fabrication qu'elles signalent à l'Agence de protection de l'environnement (EPA) les émissions annuelles de 651 produits chimiques toxiques. Cette information est communiquée par les entreprises elles-mêmes, et est peu contrôlée par l'EPA (seules 3 % des entreprises environ sont inspectées chaque année). Elle est ensuite rendue disponible à grande échelle, par le gouvernement, à travers les médias écrits et l'Internet. Au total, l'État n'investit que 23 millions de dollars dans le TRI par an, ce qui est bien inférieur aux dizaines de milliards que nécessite l'application des lois sur la propreté de l'air et de l'eau.

Le TRI a rencontré un succès incroyable. Entre 1988 et 1995, le total des émissions et des transferts concernant 330 produits chimiques du TRI ont diminué de plus de 45 % (EPA, 1995). Cela signifie que les émissions de produits toxiques ont diminué de près de 589 000 tonnes entre 1988 et 1995 (Fung & O'Rourke, 1998, p. 6). Ces chiffres sont assez importants, comparés à d'autres activités de l'EPA.

Selon MM. Fung et O'Rourke, la base de données du TRI entraîne une réduction de la pollution de façon directe et indirecte, à travers la participation de la société civile, de manière directe, en générant une quantité importante de publicité négative et de pression publique envers les sociétés qui sont les moins bien classées. Cela engendre des problèmes immédiats en termes d'exploitation et de vente, et peut également affecter gravement le cours de l'action en bourse, dans la mesure où les investisseurs consciencieux leur retirent leur soutien, suivi par d'autres, simplement pourvus de sens pratique. Ce mécanisme fonctionne également de manière indirecte, en maintenant sous pression les entreprises qui ne sont pas mal notées. Il ne fait aucun doute qu'il est dans l'intérêt des dirigeants d'investir des sommes relativement peu importantes pour s'assurer qu'ils ne sont pas les plus gros pollueurs plutôt que de consacrer des sommes faramineuses à se défendre dans le cadre d'un scandale public. Puisque cette vérité vaut pour toutes les entreprises, la tendance est à la baisse des émissions à tous les niveaux. De ce fait, le niveau de la « plus mauvaise performance » s'améliore, conduisant à une situation dans laquelle la pression augmente sans cesse pour que toutes les sociétés diminuent encore leur niveau de pollution, de crainte de figurer en bas de liste. Ceci crée une spirale écologique vertueuse apparemment sans fin.

Il reste encore beaucoup à faire. Malgré le succès du TRI grâce au rôle joué par la société, l'État doit renforcer ses exigences en matière de rapport et fixer des critères minimaux plus clairs. En plus de cela, les autorités pourraient également faire davantage pour permettre aux acteurs sociaux de participer directement à l'effort de transparence et de responsabilisation des entreprises face à leurs émissions toxiques. Par exemple, MM. Fung et O'Rourke proposent que l'EPA envisage de créer des Bureaux d'assistance à la population qui « fourniraient un soutien technique aux groupes de citoyens forcés de vivre à proximité d'installations fortement polluantes » (Fung & O'Rourke, 1998, p. 28). Ils suggèrent également que l'EPA crée des « organisations implantées au sein des populations locales ou d'autres ONG pour mettre en application des programmes d'assistance environnementale au près des populations locales » (idem).

En effet, comme Don Sherman Grant l'a récemment avancé, même l'efficacité actuelle du TRI dépend en grande partie d'un accroissement des efforts faits par l'État pour stimuler la participation sociétale. M. Sherman Grant a réalisé une analyse statistique des données du TRI dans les États qui ont mis en application le « droit de poursuite » prévu par le *Superfund Act* et dans ceux qui ont consacré des sommes significatives aux programmes de « droit à l'information ». Il en a conclu que lorsque les États s'engagent de manière active pour donner davantage de pouvoir aux acteurs citoyens, le succès des dispositions écologiques reposant sur l'action de la société est bien plus grand.

Heureusement, il est habituellement plus facile de stimuler la participation de la population à l'échelon local. De plus, le changement à ce niveau apparaît souvent moins menaçant du point de vue des élites nationales, ce qui limite la résistance, de la part du pouvoir en place, à la participation citoyenne. Il existe un grand nombre d'exemples réussis d'initiatives de redevabilité sociale au niveau local.

Par exemple, la méthode des fiches communautaires de résultats mise en place au Malawi représente un pas en avant important par rapport au carnet d'évaluation citoyen de Bangalore. Tout d'abord, alors

que les carnets d'évaluation citoyens sont réalisés par des ONG professionnelles et des cabinets de conseil, les fiches communautaires de résultats sont conçues et remplies par les prestataires de service et les utilisateurs. Ensuite, alors que le but des carnets d'évaluation est avant tout de publier et de diffuser l'information au près de l'opinion publique, l'objectif central des fiches communautaires de résultats est de prendre des décisions et de mettre en place des plans d'action. Enfin, alors que les rapports sont surtout efficaces à une échelle relativement grande (villes importantes), le meilleur terrain pour l'application de la fiches communautaires de résultats est l'échelon local (cf. encadré 9).

#### **Encadré 9 : fiches communautaires de résultats au Malawi**

La méthode des fiches communautaires de résultats a été développée pour la première fois en 2002, au Malawi, par CARE International, dans le cadre du projet Initiatives locales pour la santé (LIFH). Ce pays a une longue histoire de défaillance des services de santé à destination des pauvres. L'objectif central du projet est d'améliorer les services de santé à destination des communautés rurales pauvres à travers le renforcement des pouvoirs de la communauté des utilisateurs.

Le modèle appliqué au Malawi inclut quatre éléments de base (Banque mondiale, 2004c). Tout d'abord, les facilitateurs organisent des réunions communautaires dans les villages entourant le centre de santé faisant l'objet d'une évaluation. Lors de celles-ci, on demande aux participants d'évoquer leurs problèmes de santé, d'accès aux services de santé et leur opinion sur le centre de santé évalué. Le facilitateur aide ensuite les participants à établir une liste d'indicateurs pouvant être utilisés pour évaluer le centre. Enfin, on demande aux participants de classer la performance du centre en fonction de chacun des indicateurs.

Ensuite, le personnel de la clinique suit le même processus. On lui demande de discuter de la situation actuelle à la clinique, de développer une série d'indicateurs et de classer sa performance en fonction de ceux-ci. Puis, une « réunion d'interface » est organisée, au cours de laquelle les membres des communautés locales et le personnel de la clinique présentent leurs fiches communautaires de résultats respectives, comparent les résultats et tentent de concevoir ensemble des solutions aux problèmes identifiés. Enfin, les plans d'action doivent être mis en application et suivis.

Il appert que des améliorations significatives du service du centre de santé ont été réalisées entre les deux réunions d'interface qui ont eu lieu au Malawi, et que la plupart de ces progrès peuvent être attribués à l'application des fiches communautaires de résultats. La plupart des indicateurs ont reçu des scores plus élevés dans la deuxième fiche et une amélioration importante a été réalisée, notamment dans les domaines du « respect des patients », de « l'écoute des problèmes », de la « transparence et de l'honnêteté des équipes », de la « priorité donnée aux urgences », et de « l'absence de discrimination dans la distribution des apports nutritifs supplémentaires », et de « l'absence de traitement préférentiel » (Shah, 2003).

La Banque mondiale étudie actuellement le soutien au programme Justice pour les pauvres en Indonésie, un autre exemple d'approche décentralisée visant à accroître la redevabilité fondée sur la participation locale. Ce projet repose sur la conviction que les réformes institutionnelles "descendantes" du système judiciaire sont insuffisantes. La « demande » de justice doit également être renforcée au niveau local. Les individus, les groupes et la société civile entière doivent pouvoir utiliser le système judiciaire pour régler leurs conflits, et superviser le système pour s'assurer de son bon fonctionnement.

La portée de cette initiative va au-delà du système judiciaire formel pour envisager la manière dont les institutions judiciaires « informelles » fonctionnent. Ces institutions sont qualifiées d'informelles dans la mesure où elles constituent des instruments de règlement des litiges en dehors du système judiciaire. Elles sont souvent assez structurées et efficaces, et parviennent à des solutions définitives des problèmes. Exemples, les autorités du village (à la fois le chef et le parlement du village), les forums semi-officiels créés par des projets de développement (telles les auditions publiques utilisées par le projet KDP financé par la Banque), et les institutions *adat* plus traditionnelles (cf. encadré 10).

**Encadré 10 : « Justice pour les pauvres » en Indonésie**

Le peuple indonésien, comme d'autres dans de nombreuses régions du monde, au Nord et au Sud, a appris à se méfier de ses juges. Il considère que ces personnes travaillent soit dans leur intérêt propre, soit dans celui des puissants, plutôt que dans celui de la justice ou du public. Comme un chef de village l'a expliqué dans un entretien avec la Banque mondiale : « Notre système judiciaire est comme une toile d'araignée : les petits insectes qui passent par là se font attraper, alors que les oiseaux brisent la toile » (Chef de village, Banque mondiale, 2004d, p. 8).

Le programme proposé adopte donc une perspective multidimensionnelle de l'accès à la justice en Indonésie. Son but central est de « concevoir une réforme de la justice à l'échelon local et une stratégie de règlement des litiges pour améliorer l'accès des pauvres à l'institution judiciaire (formelle et informelle) et augmenter la probabilité qu'elles rendent un verdict juste » (Banque mondiale, 2004d, p. 3). L'accent est mis sur « les institutions sociales qui sous-tendent l'État de droit » (Banque mondiale, 2004<sup>e</sup>, p. 1) plutôt que sur les aspects techniques de la réforme judiciaire.

La conclusion centrale de la première grande étude menée dans le cadre de cette initiative est que la mobilisation de la société civile est le facteur le plus important pour un règlement efficace des litiges. Cette remarque vaut à la fois pour les systèmes formel et informel. « Le point crucial de nos conclusions est que, bien que l'histoire du pouvoir et des institutions détermine encore dans une large mesure la façon dont les communautés règlent les litiges, dont les institutions judiciaires réagissent et dont les affaires sont résolues, la mobilisation des communautés locales et les interventions extérieures leur ont permis, dans certaines circonstances, de sortir de l'impasse institutionnelle et de défendre leurs intérêts avec succès » (Banque mondiale, 2004d, p. 58)

Pouvoir et habilitation sont au centre de cette étude. Les affaires ne sont résolues avec succès que lorsque les déséquilibres du pouvoir sont explicitement contrés par une mobilisation extra-institutionnelle. Par exemple, il ne suffit pas de fournir une assistance juridique technique aux groupes ou aux individus voulant faire appel au système judiciaire. L'assistance juridique la plus efficace est celle qui est conceptualisée dans le cadre « d'un effort plus général visant à défendre la communauté. Les efforts faits en matière d'accès à la justice doivent cibler des cas concrets et les utiliser comme des occasions de mener des activités intégrées : fournir une assistance judiciaire, se mobiliser socialement et favoriser les liens avec les institutions de la société civile pour suivre l'évolution du système » (Banque mondiale, 2004d, p. 68)

Les exemples abondent. Ainsi, la budgétisation participative de Porto Alegre est désormais bien connue des cercles internationaux (Banque mondiale, 2003b). Le principal facteur commun à toutes ces initiatives est qu'elles parviennent à susciter une participation massive de la société et à canaliser cette énergie vers une résolution des problèmes au niveau local.

La difficulté, en ce qui concerne la décentralisation et la conduite du développement par les communautés locales, est la généralisation des mesures. Pour cela, il faut relier toutes les initiatives locales au sein d'une stratégie nationale de redevabilité ou, ce qui paraît encore plus difficile, avoir recours à un mécanisme similaire à l'échelle du pays. Comme nous l'avons déjà signalé, les forces qui s'opposent à la redevabilité sociale sont souvent bien plus puissantes à l'échelon national qu'à l'échelon local. Néanmoins, ce n'est pas une raison suffisante pour renoncer à la lutte et abandonner l'arène nationale à ceux qui pensent que la participation de la société ne peut apporter aucune valeur ajoutée.

**Leçons et défis**

La conception d'un système de redevabilité enraciné dans l'engagement civique relève beaucoup plus de l'art que de la science. Les bâtisseurs partisans de la redevabilité doivent avoir un œil exercé leur permettant de repérer les opportunités, et une sensibilité très développée à l'histoire du pays, à sa culture et à sa vie politique. Il n'existe pas de recette universelle susceptible d'être appliquée à n'importe quel cas. Même les acteurs clés changent en fonction du contexte. Alors que dans certains cas, ce sont les organisations militantes et les ONG qui dirigent le mouvement face à un pouvoir réticent, dans d'autres, c'est tout le contraire : l'État ouvre des espaces, et la société suit. Dans d'autres cas encore, ce sont les agences internationales qui sont le moteur, alors que les ONG sont opposées au

changement. Il est donc impossible de définir une stratégie générale pour chaque acteur, quel que soit le lieu. Le mieux que l'on puisse faire consiste à identifier des questions clés à résoudre par un « promoteur de la redevabilité » qui souhaite pousser les autorités à rendre des comptes à travers l'engagement civique.

- i. Points d'entrée : Par où commencer ? Quels sont les problèmes prioritaires ? À quel niveau tenter de les résoudre ? Ainsi, faut-il d'abord s'attaquer à la corruption au ministère des Finances ou dans les centres de santé locaux mal gérés ? Les violations des droits de l'Homme ont-elles lieu en zone indigène ou sont-elles dues au manque de redevabilité des législateurs vis-à-vis de leurs électeurs ? Les groupes de la société civile, les agences gouvernementales et les acteurs internationaux doivent prendre attentivement en considération les options possibles et doivent choisir, de préférence de manière coordonnée, un ou deux domaines d'intervention stratégique.*

Cela suscitera certainement de vifs débats au sein des institutions et entre elles. Une des stratégies envisageables consiste à emprunter la voie de la plus faible résistance, de sélectionner la question et l'endroit qui présentent le moins de difficultés pour tous les acteurs impliqués. Par exemple, le vote d'une loi qui exige que toutes les réunions importantes des agences fédérales de gouvernement soient publiques rencontre habituellement une forte résistance de la part du gouvernement. D'un autre côté, les efforts visant à superviser les médias pour garantir leur objectivité rencontrent souvent une forte résistance de la société civile qui souhaite défendre la liberté d'expression. La publication sur Internet de toutes les données financières du gouvernement, ou encore la lutte contre la corruption des autorités municipales peuvent s'avérer plus acceptables pour tous les acteurs impliqués, mais même cela dépend du contexte.

Cette stratégie basée sur le consensus n'est en aucun cas la seule. Parfois, la voie de la moindre résistance est relativement aisée, précisément parce qu'elle ne porte pas atteinte à des intérêts bien implantés liés à la corruption, à l'inefficacité et au manque de redevabilité. Lorsque les groupes de la société civile sont confrontés à un régime très fermé et très autoritaire qui refuse de s'ouvrir à la société civile, le mieux est souvent de une confrontation à l'État en exigeant l'accès à des domaines sensibles tels que la collecte de l'impôt ou la politique réglementaire. Si la société civile obtient gain de cause, cela pourra encourager des groupes à demander davantage d'informations et leur donner une légitimité suffisante pour recueillir le soutien massif de la population. Ici, les acteurs internationaux qui travaillent par l'intermédiaire des gouvernements, comme la Banque mondiale, sont cruciaux, car ils peuvent encourager l'État à répondre favorablement aux exigences de la société civile.

Qu'il y ait consensus ou désaccord, tout acteur souhaitant mettre en place des mécanismes de redevabilité sociale doit avoir une vue détaillée et globale de son champ d'action pour choisir les sujets et les lieux qui entreront en résonance avec la société. Ainsi, il ne sert à rien de créer un outil de contrôle citoyen du ministère des Télécommunications si seul un pourcentage très faible de la population est équipé du téléphone. Dans ce cas, il sera probablement beaucoup plus productif de surveiller le ministère de la Santé ou de l'Éducation. Un des moyens de découvrir quels sujets ont suffisamment de résonance pour mériter le développement d'une initiative formelle de redevabilité sociale consiste à analyser les campagnes électorales. Quelles sont les questions de redevabilité importantes abordées lors de la campagne ? Quels messages semblent le plus attirer les citoyens ? Par exemple, les gens sont-ils plus concernés par le fait de devoir verser des pots de vins pour des services publics de base tels que la collecte des ordures, la protection policière et l'accès à l'eau potable, ou plutôt par le haut niveau de corruption lié à une privatisation récente de la compagnie nationale de téléphone ?

Les sondages d'opinion peuvent également constituer un baromètre intéressant indiquant le sentiment de la population au regard de ces questions. *Transparency International* s'intéresse aujourd'hui à des dizaines de pays et réalise régulièrement de tels sondages. Les manifestations publiques sont aussi un bon indicateur des revendications et des exigences de redevabilité. Y a-t-il eu dernièrement des manifestations contre la violation des droits des journalistes, des travailleurs, des jeunes ? Les communautés « autonomes » ou des groupes de résistance armés sont-ils apparus dans certaines régions en réaction à des gouverneurs régionaux corrompus et irresponsables ?

ii. *Synergie État-société :*

Qui joue le rôle moteur ? La conscience sociale et l'action sont les éléments essentiels de toute initiative de redevabilité sociale, et de tels projets ont généralement pour origine la société civile. Néanmoins, les expériences les plus réussies sont celles qui sont pleinement approuvées et soutenues par l'État aussi bien que par les acteurs internationaux. En effet, dans de nombreuses expériences réussies, ce sont l'État ou les agences internationales qui prennent l'initiative de mettre la redevabilité sociale à l'ordre du jour, il en va de même pour la supervision des finances des municipalités rurales du Mexique (Fox & Aranda, 1996).

La meilleure stratégie consiste habituellement à équilibrer les rôles de la société civile et de l'État. Si l'initiative est considérée comme un projet de la société civile, elle va très probablement susciter une forte résistance de la part de l'État, qui aura le sentiment que son autorité est remise en question. Les acteurs issus de la société devront donc trouver des moyens de gagner la confiance du gouvernement. Au contraire, si le projet est vu comme un projet du gouvernement, ce dernier peinera à obtenir la participation de groupes de la société civile, qui redouteront d'être cooptés ou contrôlés d'une manière ou d'une autre. Les acteurs gouvernementaux devront donc chercher à s'ouvrir à la participation sociale autant et aussi tôt que possible durant le processus. C'est là que les acteurs internationaux peuvent jouer un rôle important en aidant à atteindre un équilibre, en incitant le gouvernement à réagir favorablement à l'action de la société civile ou en l'encourageant à lui déléguer une partie du contrôle du projet.

Parfois, ces stratégies basées sur le consensus ne sont simplement pas possibles. Les actions de confrontation menées par la société civile peuvent parvenir à faire céder le gouvernement sur certains points et à établir des relations de redevabilité sociale effectives.

iii. *Trouver le bon dosage en matière de mécanismes favorisant la redevabilité :*

La discussion menée dans les chapitres 2 et 3 ci-dessus concernant les différentes catégories et distinctions nous aide à comprendre les initiatives visant à favoriser la redevabilité en général et la redevabilité sociale en particulier. La mise en œuvre d'initiatives de redevabilité sociale est particulièrement attrayante dans le cas de pays et de domaines où il y a soit résistance aux trois autres catégories de réformes (réforme wébérienne, marchandisation, agences indépendantes) soit des précédents négatifs. Par exemple, dans le cas d'un pays ou d'un ministère doté d'une organisation extrêmement hiérarchisée et ayant eu une expérience négative en matière de réformes basées sur le marché, la mise en œuvre de mécanismes de redevabilité sociale constitue probablement un cheminement idéal vers une bonne gestion des affaires publiques. La redevabilité sociale peut également être utilisée avec efficacité en tant que stratégie complémentaire des trois autres. Les agences indépendantes tendent à fonctionner mieux quand elles sont fermement établies dans la société civile, et les mécanismes de cette dernière ont plus d'effet lorsqu'ils déclenchent des mécanismes de supervision internes au gouvernement. Le domaine des initiatives de redevabilité sociale se caractérise par une grande diversité d'approches et de pratiques. En général, l'objectif recherché est que le « système de redevabilité » arrive à un équilibre entre les six dimensions présentées dans le tableau 1.

Par conséquent, les meilleurs programmes à mettre en œuvre dans un contexte particulier sont ceux qui permettent d'équilibrer le système. Cela signifie que les mécanismes les plus efficaces seront ceux qui iront à l'encontre d'une tendance à limiter les pratiques de redevabilité. Dans un système reposant sur la suspicion, le contrôle et les sanctions pour les fonctionnaires, des mécanismes de redevabilité basés sur la performance comme la fiche communautaire de résultats ou le rapport d'évaluation peuvent s'avérer un complément parfait. Par contre, en présence d'un régime corporatiste qui a surinstitutionnalisé la participation sociétale, cela n'aurait pas grand sens de commencer par la promulgation d'une « loi sur la participation citoyenne » : il vaut mieux partir d'un terrain plus informel, comme les médias. Si la participation sociétale a tendance à l'élitisme, dépendante d'ONG professionnelles, la meilleure stratégie consistera très probablement à impliquer les organisations militantes directement dans la tâche de supervision.

*iv. Renforcement des capacités*

La redevabilité sociale signifie le changement et l'innovation. C'est le bouleversement des relations État-société. Pourtant, les acteurs de la société et du gouvernement ne sont souvent pas préparés à remplir leurs nouvelles fonctions. La plupart des dirigeants sont habitués à une culture bureaucratique fermée et considèrent la redevabilité sociale comme une menace à leur autorité. Le citoyen lambda n'a souvent pas les connaissances suffisantes ni l'organisation nécessaire pour profiter de manière productive des ouvertures qui lui sont faites.

De ce fait, un élément essentiel de toute initiative visant à promouvoir la redevabilité sociale est le renforcement des capacités, pour le gouvernement comme pour la société. Les dirigeants doivent être formés au travail en collaboration avec les acteurs issus de la société, et vice-versa. Cet élément est trop souvent négligé lors de la phase de préparation des programmes. On s'attend en quelque sorte à ce que, une fois l'outil adéquat créé, les choses se mettent en place d'elles-mêmes, comme par magie.

Voici une liste indicative de certaines des questions les plus importantes qui doivent être prises en compte par tous les acteurs lors de l'élaboration de nouvelles initiatives de promotion de la redevabilité sociale ou du renforcement de programmes existants. Il conviendrait d'établir une liste plus exhaustive après une analyse détaillée de certaines des pratiques existantes et, chose peut-être encore plus importante, de l'histoire de l'émergence de ces pratiques. Tout ce que nous pouvons faire dans le cadre de ce document théorique est de souligner certaines des questions les plus importantes qui doivent être prises en considération dans le cadre d'un tel effort.

## 6. Conclusion

La transparence et l'information ne suffisent pas. Assurer au public un meilleur éclairage sur ce qui se passe dans les coulisses du pouvoir constitue certainement un progrès, mais ce n'est qu'un premier pas. Les gouvernements ne peuvent s'attendre à ce que la divulgation d'informations puisse, à elle seule et de façon spontanée, générer une boucle positive de réaction-réponse entre les pouvoirs publics et la société. Il faut encourager les gouvernements à stimuler de façon plus directe la participation de la société et à institutionnaliser des mécanismes de relation entre cette dernière et l'état.

Les populations pauvres se montrent particulièrement désireuses et capables de travailler avec leur gouvernement de façon constructive si elles peuvent être convaincues que leur participation fera une différence. Il ne faut pas non plus limiter la participation de la société à la seule prestation des services de base. Le souci des pauvres dépasse de loin la simple survie et les questions locales. Ce serait donc une grave erreur de penser que les pauvres sont incapables de se mobiliser pour poursuivre des objectifs sociaux plus ambitieux.

Cet article a démontré qu'il n'y a aucune contradiction entre les efforts visant à impliquer activement la société civile et ceux visant à renforcer l'appareil d'état, et que les deux ne s'excluent pas mutuellement. Il démontre aussi qu'on peut définir un dispositif institutionnel qui permettent l'émergence d'un cercle vertueux où l'état et la société se renforce mutuellement. Ceci est d'ailleurs un aspect qu'il est particulièrement important de souligner à un moment où certaines des recherches en matière de nouvelle gestion publique (NGP) proposent de recourir aux mécanismes de marché pour assurer la dévolution de responsabilités de l'état aux acteurs sociaux.

Cet article remet aussi en question les conclusions de certains chercheurs de l'« ancienne » gestion publique, qui prônaient une séparation entre l'administration publique et les acteurs de la société. C'est ainsi que Robert Kaufman écrivait dans un article récent :

*“The implication of accountability reform is different, however, when it refers to the establishment of popular assemblies and other forms of direct grassroots participation in administrative decisions. Although some forms of inclusion, such as partnerships with non-governmental organizations (NGOs) may enhance capacity, others, such as popular assemblies, may be a step backward in terms of the efficiency, effectiveness, and even the accountability of state organizations.”*<sup>9</sup>

Nous devons nous inscrire en faux contre cette circonscription de la participation sociétale à des acteurs « bien élevés » ou « éclairés » comme les ONG et nous battre pour que l'ensemble des citoyens puissent pleinement participer aux activités qui traditionnellement ressortent du domaine de l'état. En fin de compte, la définition de redevabilité va dépendre de la vision qu'on a du rôle de l'état. Si ce dernier est vu comme un obstacle au développement et prédateur qu'il faut empêcher de dominer le marché et le secteur privé, la redevabilité du gouvernement devra s'exercer par le biais d'un dispositif externe, fonctionnant à postériori, soumis à des procédures juridiques rigoureuses et de nature hiérarchique. Si, par contre, l'état est vu comme un partenaire au développement, ayant un rôle central dans la fourniture de biens publics, la promotion de l'investissement et l'encouragement de la participation citoyenne, la redevabilité caractérise un processus qui s'exerce en amont de l'action gouvernementale, se fonde sur la performance, est proactif et de nature horizontale.

<sup>9</sup> Traduction : Les conséquences d'une réforme de la redevabilité sont différentes si celle-ci implique l'établissement d'assemblées populaires et toute autre forme de participation directe à la base dans les décisions administratives. Bien que certaines formes d'inclusion, telles des partenariats avec des organisations non gouvernementales (ONG), peuvent améliorer la capacité, d'autres, telles les assemblées populaires, pourraient être un pas en arrière en termes d'efficacité, d'efficacités, voire même de responsabilisation des organisations étatiques (Kaufman, 2003 : 284).

C'est cette dernière approche que prône cet article. Elle est plus difficile à mettre en œuvre, mais le jeu en vaut la chandelle. En éliminant les barrières entre l'état de la société, les réformateurs institutionnels pourront beaucoup mieux réussir à créer un environnement favorable à l'émergence d'une culture de la redevabilité, que par des stratégies moins ambitieuses.

## 7. Bibliographie

---

- Ackerman, John (2003). "Empowered Autonomy: The Politics of Delegation and Accountability in Latin America." Working Paper, FLACSO-México.
- Ackerman, John (2004a). "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'." *World Development* 32(3): 447-463.
- Ackerman, John (2004b). *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale (1996). *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A Banque mondiale Strategy*. Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2001). "Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Programmatic Social Reform Loan in the Amount of US\$100 Million to the Republic of Peru, April 2, 2001." Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2003a). *Rapport 2004 sur le développement dans le monde : mettre les services de base à la portée des pauvres*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2003b). "Case Study 2-Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." Social Development Notes, Participation and Civic Engagement Team. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2004a). "From Shouting to Counting: A New Frontier in Social Development." Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2004b). "Citizen Report Card Surveys: A Note on the Concept and Methodology." Social Development Notes—Participation and Civic Engagement, No.91. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2004c). "Community Score Card Process: A Short Note on the General Methodology for Implementation." Social Development Notes—Participation and Civic Engagement. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2004d). "Village Justice in Indonesia: Case Studies on Access to Justice, Village Democracy and Governance." Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2004e). "Idea Note: Justice for the Poor-Program for the Reform of Legal Institutions in the Local Environment." Washington, D.C.: Banque mondiale.
- (2004f). "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice." Social Development Paper No. 76. Washington, D.C.: Banque mondiale.

- Barkan, Joel, Ladipo Ademolekun, and Yongmei Zhou (2003). *Emerging Legislatures in Emerging African Democracies*. unpublished World Bank report, 2003.
- Barzelay, Michael (2003). "Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* (July).
- Bastos, Rogerio (2002). *Ministerio Público e Política no Brasil*. Sao Paolo: Editora Sumare.
- Behn, Robert (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Bennett, Colin (1997). "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 10(3): 213-233.
- Cabrero, Enrique, Claudia Santizo, and César Nájera. (2003). "Improving Accountability and Transparency in Schools: The Mexican Program of Schools of Quality." Paper presented at Seminar on Best Practices to Fight Corruption in Education, Mexico City.
- Cornwall, Andrea, Henry Lucas, and Kath Pasteur (2000). *Accountability Through Participation: Developing Workable Partnership Models in the Health Sector*. IDS Bulletin 31(1).
- Crook, Richard, and James Manor (1998). *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Cunill, Nuria (2000). "Responsabilización por el Control Social." *United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN)*. Online at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>.
- Eberlei, Walter (2001). "Institutionalised Participation in Processes beyond the PRSP." Institute for Development and Peace (INEF).
- Eberlei, Walter, and Heike Henn (2003). "Parliaments in Sub-Saharan Africa: Actors in Poverty Reduction?" Eschborn, Germany: German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).
- Felicio, Mariana, and Indu-John Abraham (2004). "Peru: Towards a System of Social Accountability." Washington: Banque mondiale, Latin America and Caribbean Region, *En Breve*, No.39.
- Fox, Jonathan (1994). "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico," *World Politics* 46(2): 151-84.
- Fox, Jonathan, and Josefina Aranda (1996). *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds*. La Jolla: Center for U.S.-Mexico Studies.
- Fung, Archon (2001). "Accountable Autonomy: Toward Empowered Deliberation in Chicago Schools and Policing." *Politics and Society* 29(1): 73-103.
- Fung, Archon, and Dara O'Rourke (1998). "Reinventing Environmental Regulation from the Grassroots Up: Explaining and Expanding the Success of the Toxics Release Inventory."

- <web.mit.edu/dorourke/www/pub.html>. Edited version published in *Environmental Management* Feb. 2000, Vol.25, No.2, pp.115-127.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Goetz, Anne Marie, and Rob Jenkins (2001). "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India." *Public Management Review* 3(3): 363-383.
- IFE (2000). *The Mexican Electoral Regime and the Federal Elections of the Year 2000*. Mexico City: IFE.
- Isunza, E. (2003). Construcción de la Democracia y Rendición de Cuentas: Una Mirada Regional de Nuevas Interfaces Socio-Estatales en el Contexto de la Transición Política Mexicana. Presented at 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, March 27-29, 2003.
- Jenkins, Rob, and Anne Marie Goetz (1999b). "Constraints on Civil Society's Capacity to Curb Corruption: Lessons from the Indian Experience." *IDS Bulletin* 30(4): 39-49.
- Kaufman, Robert (2003). The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy. In B. Schneider and B. Heredia, eds. (2003).
- Mainwaring, Scott, and Christopher Welna, eds. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan Stokes (1999). "Introduction." In *Democracy, Accountability and Representation*, Przeworski, Stokes, and Manin, eds., Cambridge: New York.
- Mashaw, Jerry (2001). "Small Things Like Reasons are Put in a Jar: Reason and Legitimacy in the Administrative State." *Fordham Law Review* LXX(1): 17-35.
- McCubbins, Mathew, and Thomas Schwartz (1984). "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 28(1): 165-179.
- Molinar, Juan (1996). "Renegotiating the Rules of the Game: The State and Political Parties." In M. Serrano and V. Bulmer-Thomas, eds. *Rebuilding the State: Mexico After Salinas*. London: Institute of Latin American Studies, University of London, pp. 25-40.
- Moreno E., B. Crisp, and M. Shugart (2003). "The Accountability Deficit in Latin America." In Mainwaring and Welna, eds. (2003): 79-131.
- Mulgan, Richard, "Accountability: An Ever-Expanding Concept?" *Public Administration* 78(3): 555-573.
- O'Donnell (2003). "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust." In Mainwaring and Welna, eds.: 34-54.
- Olvera, A. (2003). Movimientos Sociales Prodemocráticos, Democratización y Esfera Pública en México: El Caso de Alianza Cívica. In A. Olvera (Ed.), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México* (pp.351-409). Mexico City: Fondo de Cultura Económica.
- Open Society Institute (2004). *Justice Initiative Access to Information Monitoring Tool: Report from a Five Country Pilot Study*. September.

- Oxhorn, Phillip (2001). *La Construcción del Estado por la Sociedad Civil: La Ley de Participación Popular de Bolivia y el Desafío de la Democracia Local*, Documentos de Trabajo del INDES. Washington, D.C.: IDB.
- Paul, Samuel (1992). "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control." *World Development* 20(7): 1047-1060.
- Peters, B. Guy (2001). *The Future of Governing*. 2<sup>nd</sup> Edition. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Pope, Jeremy (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International.
- Pozas, Ricardo (1996). "La Observación Electoral: Una Modalidad de la Militancia Ciudadana," *Revista Mexicana de Sociología* 59(2): 23-40.
- Pratijarn, A. (2002). "A Promising Era of Anti-corruption Efforts in Thailand: A Case Study of the National Counter Corruption Commission." Working Paper #23, Political Science Department, Stanford University.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes, and Bernard Manin, eds. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Ravindra, A. (2003). "An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies." Draft. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Rose-Ackerman, Susan (1995). *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States*. New Haven: Yale University Press.
- (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rhee Baum, Jeeyang (2002). "A Paradox of Democratic Consolidation: Why Presidents Manage Delegation Problems by Tying Their Own Hands." Paper delivered at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Boston, MA, August 29-September 1.
- Sadek, M., and R. Batista Cavalcanti (2003). "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability." In Mainwaring and Welna, eds. (2003): 201-227.
- Santistevan de Noriega, Jorge (2000). "The Ombudsman Institution and Accountability in Societies in Transition." Presented at the conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America," The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University, May 8, 2000.
- Schedler, Andreas (1999a). "Conceptualizing Accountability." in Schedler, et. al., eds. (1999), pp. 13-28.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond, and Mark Plattner, eds. (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Schmitter, Philippe (1974). "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics* 35(1): 85-131.

- Schneider, Ben Ross, and Blanca Heredia, eds. (2003). *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami: North-South Center.
- Shah, Meera Kaul (2003). *Using Community Scorecards for Improving Transparency and Accountability in the Delivery of Public Health Services: Experience from Local Initiatives for Health (LIFH) Project, CARE-Malawi*. CARE International in Malawi.
- Siavelis, P. 2002. "Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile." *Latin American Politics and Society* 42(1): 71-98.
- Smulovitz, Catalina (2003). "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms." Forthcoming in José María Maravall and Adam Przeworski, eds., *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press.
- Stigler, George (1971). "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3-21.
- Stokes, S. (2003). "Perverse Accountability: Monitoring Voters and Buying Votes." Paper presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 31.
- Unger, D. (2003). "Principals of the Thai State." In Schneider and Heredia, eds. (2003): 181-210.
- Varshney, Ashutosh (1999). "Democracy and Poverty." Paper for the Conference on World Development Report 2000, organized by the U.K. Department for International Development, and the Institute of Development Studies, Sussex, Caste Donnington, England, August 15-16, 1999.
- Woldenberg, José (2001). "Lessons from Mexico." *Journal of Democracy* 12(2): 151-156.

---

# MODULE DE REDEVABILITE SOCIALE

---

Pour concevoir et soutenir des réformes plus efficaces de décentralisation et de gouvernance au niveau local, les praticiens du développement doivent comprendre les concepts de base de la redevabilité sociale (SA) : sa raison d'être, ses avantages, ses risques, ainsi que sa pertinence en ce qui concerne le contexte de leur pays et les programmes qu'ils gèrent et qu'ils soutiennent.

Ce premier module d'apprentissage interactif couvre les éléments de base de la SA. Il consiste en quatre sessions de formation et requiert normalement quatre à huit heures de cours. Les sessions génériques peuvent être adaptées pour convenir à différents publics et emplois du temps.

Le matériel du module inclut les notes du formateur, avec les instructions détaillées de conduite des quatre sessions de formation ; les documents à distribuer et les diapositives PowerPoint à utiliser durant les sessions ; une liste de publications et de sites Internet pouvant servir de référence par la suite.

Une série de notes sur le développement traitant de la redevabilité sociale est en cours d'élaboration. Pour de plus amples informations, contacter Aditi Sen : [asen@worldbank.org](mailto:asen@worldbank.org)

Pour de plus amples informations concernant l'utilisation du module ou du matériel supplémentaire, contacter Veronica Nyhan Jones : [vnyhan@worldbank.org](mailto:vnyhan@worldbank.org).

*Module de redevabilité sociale*

---

**Session I**

---

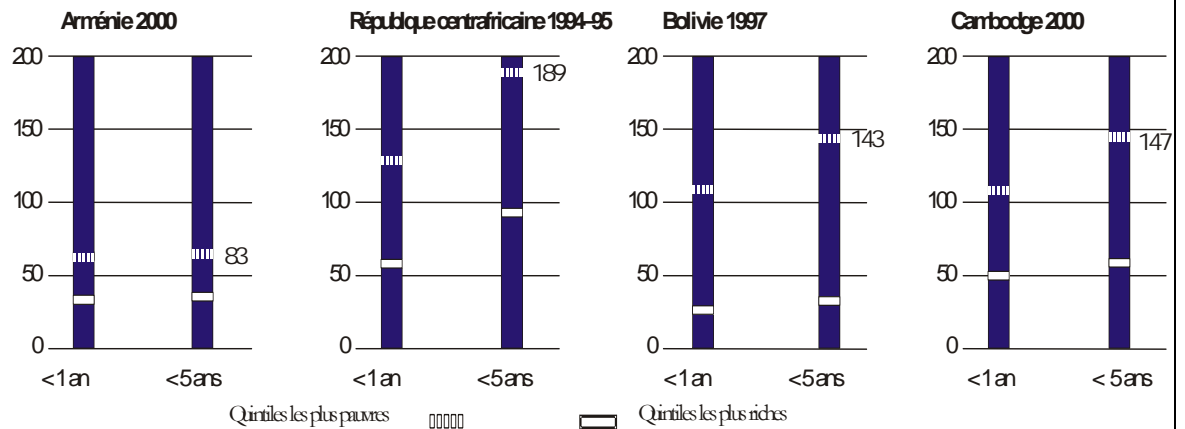
<b>Formateur</b>	<p style="text-align: center;"><b>Session I : Les bases de la redevabilité sociale</b></p> <hr/> <p><b>But</b></p> <p>Aider les participants à comprendre les concepts de base de la redevabilité sociale (SA), y compris sa raison d'être, ses principes fondamentaux, ses avantages, ses risques et sa pertinence en ce qui concerne le contexte du pays et du programme.</p> <p><b>Objectifs</b></p> <p>D'ici à la fin de la session, les participants seront capables de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir une définition pratique de la SA</li> <li>• Expliquer la raison d'être de la SA</li> <li>• Décrire certains des risques et des avantages liés à la SA en termes généraux</li> <li>• Définir la pertinence de la SA en ce qui concerne leur pays ou projet.</li> </ul> <p><b>Matériel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diapositives 1–15</li> <li>• Document 1, "Les mécanismes de redevabilité sociale : dix exemples courts"</li> <li>• Tableau de conférence ou tableau blanc et marqueurs pour le formateur.</li> </ul> <p><b>Durée</b></p> <p>1 heure</p> <p><b>Processus</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expliquer le but et les objectifs de cette session.</li> <li>2. Revoir et discuter certains des défis majeurs de l'amélioration des services à destination des pauvres et monter les diapositives 1 à 3. Elles expliquent la raison d'être de la SA.</li> </ol>
<b>Diapo 1</b>	<p><b>Les défis de l'amélioration des services pour les pauvres</b></p> <hr/> <p><b><i>Rapport sur le développement 2004 :</i></b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Large dégradation de la situation des pauvres.</li> <li>• Coût excessif de l'accès aux services.</li> <li>• Mauvaise qualité fréquente des services pour les pauvres :       <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dysfonctionnements dans les services.</li> <li>▪ Qualité technique des services souvent rudimentaire.</li> <li>▪ Services non réactifs aux besoins des clients.</li> <li>▪ Peu d'évaluation, peu d'innovation, productivité stagnante dans le fonctionnement des services.</li> </ul> </li> </ul>

Diapo 2

## WDR : La situation des pauvres se dégrade

### La mortalité infantile est plus forte dans les ménages pauvres

Morts pour 1 000 naissances vivantes, pour les quintiles les plus pauvres et les plus riches de la population

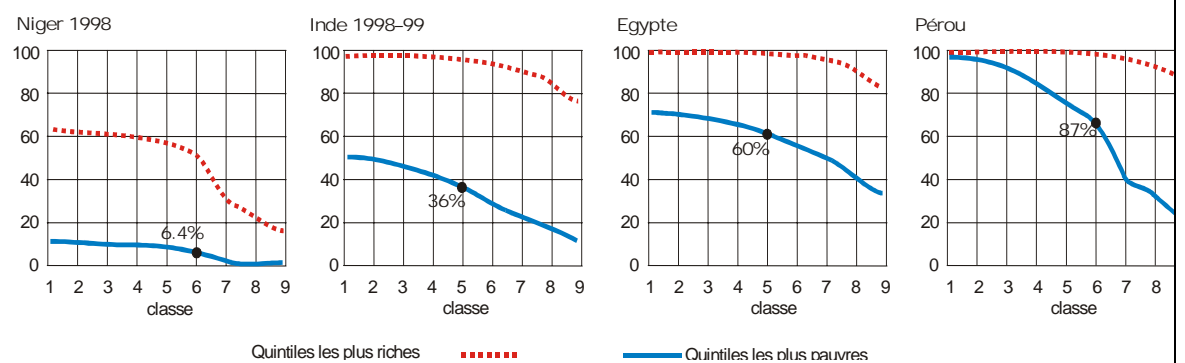


Diapo 3

## WDR : La situation des pauvres se dégrade


Les enfants pauvres ont moins de chances d'être scolarisés et plus de chances d'abandonner l'école

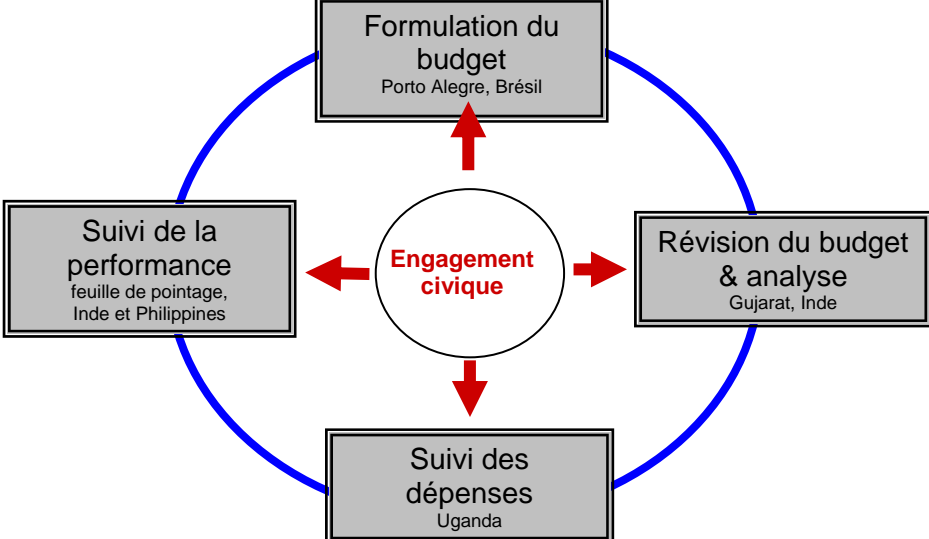
Le pourcentage d'enfants de 15 à 19 ans qui ont terminé chaque classe pour les quintiles les plus riches et les plus pauvres de la population



<b>Formateur</b>	<p>3. Demander aux participants ce que le terme « redevabilité » signifie pour eux. Quelles images leur viennent à l'esprit lorsqu'ils l'entendent ? Puis montrer la diapo 4.</p> <p>4. Demander aux participants de réfléchir à ce que le terme « redevabilité sociale » signifie pour eux. Quelles images leur viennent à l'esprit quand ils l'entendent ? Élaborer une définition de la SA en utilisant les idées du groupe. Puis montrer la diapo 5 et résumer :</p> <p>“La redevabilité sociale peut être définie comme une approche visant à mettre en place une redevabilité reposant sur l'engagement citoyen, c'est-à-dire un engagement auquel les citoyens ordinaires et/ou les organisations de la société civile participent directement ou indirectement pour exiger des comptes de leur gouvernement.”</p>
<b>Diapo 4</b>	<p><b>Qu'est-ce que la redevabilité?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La redevabilité est l'obligation pour les détenteurs du pouvoir de rendre des comptes ou d'assumer la redevabilité de leurs actions.</li> <li>• Les détenteurs du pouvoir détiennent un pouvoir politique, financier ou autre. Il peut s'agir de représentants de l'État, d'employeurs privés, de bailleurs de fonds, de prestataires de services, de chefs traditionnels et d'ONG.</li> <li>• Le modèle type de redevabilité est la redevabilité gouvernementale ou publique. Elle est bâtie sur un contrat social implicite entre les citoyens et leurs représentants.</li> </ul>
<b>Diapo 5</b>	<p><b>Qu'est-ce que la redevabilité sociale ?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La redevabilité sociale peut être définie comme une approche visant à mettre en place une redevabilité reposant sur l'engagement civique, c'est-à-dire un engagement auquel les citoyens ordinaires et/ou les organisations de la société participent directement ou indirectement pour exiger des comptes de leur gouvernement.</li> <li>• Les mécanismes de SA incluent de nombreuses actions et outils que les citoyens, les ONG et les médias peuvent utiliser pour demander des comptes aux autorités publiques.</li> <li>• Les mécanismes de SA peuvent être initiés et soutenus par l'État, les citoyens, ou les deux à la fois, mais ils naissent souvent des exigences de la population qui remontent vers les dirigeants.</li> </ul>
<b>Formateur</b>	<p>5. Demander aux participants : « De quoi les représentants de l'État et les autres détenteurs du pouvoir devraient-ils être tenus pour redevables ? ».</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Diapo 6</b></p>	<p><b>De quoi les représentants de l'État et les autres détenteurs du pouvoir sont-ils redevables ?</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De leur conduite – ils doivent respecter la loi et ne pas abuser de leurs pouvoirs.</li> <li>• De leur performance – ils doivent servir l'intérêt général de façon efficace, effective et juste.</li> </ul> <hr/> <p><b>Tous les États ont des mécanismes de promotion ou de garantie de la redevabilité des acteurs publics.</b></p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Formateur</b></p>	<p>6. Décrire brièvement la différence entre redevabilité horizontale et verticale (montrer diapo 7).          7. Débattre de la façon dont la SA est liée à d'autres concepts clés et à d'autres tendances mondiales relatives à la gouvernance et au développement participatif et comment ceux-ci la complètent (montrer diapo 8).</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Diapo 7</b></p>	<p><b>Redevabilité verticale et horizontale</b></p> <hr/> <p><b><i>Redevabilité verticale :</i></b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les représentants de l'État rendent des comptes, « vers le bas », à la population.</li> <li>• Exemples : élections, référendums, et une grande variété de mécanismes de SA impliquant une pression exercée par les citoyens.</li> </ul> <hr/> <p><b><i>Redevabilité horizontale :</i></b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les représentants de l'État rendent des comptes « latéralement » aux autres dirigeants et corps de l'État.</li> <li>• Exemples : instituts électoraux indépendants, agence de lutte contre la corruption, commissions d'enquête parlementaires.</li> </ul> <hr/>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Diapo 8</b></p>	<p><b>Concepts clés liés à la gouvernance et à la Redevabilité sociale</b></p> <hr/> 
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Formateur</b></p>	<p>8. Dire au groupe : « Maintenant que vous avez une idée de ce qu'est la redevabilité sociale, vous pouvez imaginer qu'elle présente de nombreux risques potentiels. » Nommer certains de ces risques (diapo 9) et demander aux participants d'en identifier d'autres. La discussion reviendra sur le sujet du risque quand le groupe révisera certains cas de SA plus tard dans la session.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Diapo 9</b></p>	<p><b>Risques de la redevabilité sociale</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La SA peut :</li> <li>• Ne pas s'avérer un remède efficace si une « camisole » fiscale est la cause principale de l'inefficacité, de la corruption, de la médiocrité de la qualité du service et de l'apathie professionnelle.</li> <li>• Ne pas s'avérer efficace lorsque les gouvernements n'ont pas la capacité ou les moyens financiers de soutenir les améliorations de services, bien qu'ils soient réactifs.</li> <li>• Conduire à la confiscation par les élites – les autorités locales sont particulièrement sujettes à la confiscation par les élites ou les intérêts locaux.</li> <li>• Accroître le pouvoir social des organisations civiles et des intérêts qui sont plus à même de participer.</li> <li>• Conduire à la désorganisation de l'appareil bureaucratique.</li> <li>• Créer des tensions entre citoyens et autorités et déclencher des représailles des élus.</li> <li>• Augmenter le coût de la participation.</li> </ul> <hr/>

Formateur	<p>9. Passer brièvement en revue la diapo 10, qui propose une présentation générale du cycle de gestion des dépenses publiques participatives. Montrer les diapos 11 à 14, qui illustrent quatre exemples des mécanismes de redevabilité sociale et des résultats potentiels lorsque les mécanismes de SA sont utilisés de façon efficace.</p>
Diapo 10	<p><b>Cycle de gestion des dépenses publiques participatives</b></p> 
Diapo 11	<p><b>Exemple : Budget participatif à Porto Alegre, Brésil</b></p> <hr/> <p><b>RESULTATS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ENTRE 1989 ET 1996:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le nombre de ménages ayant accès à l'eau est passé de 80 % à 98 %.</li> <li>▪ Le nombre d'enfants scolarisés dans le public a doublé.</li> <li>▪ Les recettes des impôts ont augmenté de près de 50 % car la transparence accrue incite au paiement.</li> </ul> </li> <li>• Le budget participatif a aidé à équilibrer les revenus et les dépenses.</li> <li>• Plus de 80 villes brésiliennes suivent désormais le modèle de Porto Alegre.</li> </ul>

<b>Diapo 12</b>	<p><b>Exemple : Révision participative du budget au Gujarat, en Inde</b></p> <hr/> <p><b>RESULTATS:</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'allocation et la libération des fonds pour les secteurs prioritaires se font mieux.</li> <li>• Les erreurs comptables ou autres (environ 600 la première année) sont relevées par les membres du corps législatif.</li> <li>• Les médias ont publicisé les résultats.</li> <li>• La circulation de l'information entre les ministères est plus fluide.</li> <li>• Le modèle du Gujarat est appliqué dans 12 autres états indiens.</li> <li>• Le budget national est désormais analysé par le service d'analyse et d'information budgétaire populaire.</li> </ul>
<b>Diapo 13</b>	<p><b>Exemple : Etudes de suivi des dépenses publiques en Ouganda</b></p> <hr/> <p><b>RESULTATS :</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La scolarisation dans le primaire est passée de 3,6 millions à 6,9 millions entre 1996 et 2001.</li> <li>• Le pourcentage des fonds atteignant vraiment les écoles est passé de 20 à 80 % entre 1995 et 2001.</li> <li>• Sur la base des résultats des études, le gouvernement a lancé une campagne d'information de masse requérant des journaux et des radios qu'elles publient les données relatives aux transferts mensuels des bourses d'études aux districts.</li> <li>• Les écoles primaires et les autorités des districts doivent afficher des notices concernant toute nouvelle arrivée de fonds.</li> <li>• Les écoles et les parents ont désormais accès aux informations nécessaires à la compréhension et au suivi du programme de bourses d'études.</li> </ul>

<b>Diapo 14</b>	<p><b>Exemple : Carnets d'évaluation citoyens à Bangalore, Inde</b></p> <hr/> <p><b>RESULTATS :</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les agences publiques jadis apathiques écoutent et réagissent aux inquiétudes des citoyens.</li> <li>• L'agence la plus mal notée (l'agence pour le développement du Bangalore) a tenu des forums publics, a révisé son système interne de prestation de service et a introduit des réformes pour résoudre les problèmes hautement prioritaires.</li> <li>• Le Conseil de l'électricité de Karnataka a institué des dialogues périodiques avec les associations de consommateurs pour réparer les torts.</li> <li>• Le public est davantage sensibilisé à la qualité du service.</li> <li>• Les rapports ont stimulé l'activisme de la société civile de Bangalore et quantité de groupes supplémentaires exercent une veille citoyenne.</li> <li>• Les rapports ont été disséminés dans d'autres villes et d'autres pays (Ukraine, Philippines, Washington, DC).</li> </ul> <hr/>
<b>Formateur</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. L'exercice suivant permet aux participants d'appréhender la variété des mécanismes de redevabilité sociale en leur demandant de classer de courts exemples en fonction du cycle de gestion des dépenses publiques participatives illustré par la diapo 10. L'exercice leur permet également de souligner les coûts et les bénéfices qui distinguent les différentes approches.</li> <li>11. Distribuer le Document 1, « Mécanismes de redevabilité sociale : 10 courts exemples ». Demander aux participants de lire le document et leur demander s'ils ont des questions.</li> </ol>

**Document 1****Mécanismes de redevabilité sociale : dix courts exemples****1. Initiative du budget des femmes — Afrique du Sud**

Cette initiative de la société civile analyse les modèles de dépenses publiques en fonction de leur impact probable sur les conditions économiques et sociales des femmes. L'objectif est d'assurer le suivi des engagements du gouvernement central en matière d'égalité des sexes en suivant les dépenses publiques relatives aux mesures politiques et aux services publics dans lesquels la différence de sexe a une importance. L'initiative sud-africaine s'est inspirée d'une initiative d'analyse budgétaire par l'État en Australie. Elle a inspiré des programmes similaires au Canada, en Croatie, en Jamaïque, au Mozambique, en Russie, en Tanzanie et en Ouganda. L'accent est mis sur l'analyse budgétaire rétroactive, dans la mesure où l'accès aux budgets publics est limité tant qu'ils ne sont pas publiés.

**2. Budget municipal participatif — Brésil**

Le budget participatif est un processus auquel participent les assemblées régionales nouvellement créées et les conseils budgétaires participatifs pour allouer les ressources et surveiller leur utilisation. Chaque conseil est composé de représentants élus des services municipaux, des associations de quartier et des autorités locales. Les conseils sont responsables de l'organisation des réunions de consultation, de la représentation des priorités du district auprès des autorités municipales et – en collaboration avec les représentants du gouvernement – de la formulation et du suivi des budgets locaux. Inauguré à Porto Alegre, le budget participatif est désormais institué dans 80 villes du Brésil. Ce processus est actuellement appliqué au niveau de l'État, couvrant environ 500 municipalités.

**3. Programme d'amélioration de la performance du service public — Ghana**

Les assemblées de district, créées en 1989, fournissent deux mécanismes clés d'amélioration de la réactivité et de la performance du gouvernement. Le premier accroît la participation populaire au gouvernement local par des méthodes de représentation directe et indirecte. Le second cherche à créer un service public qui soit plus soucieux du service et de sa réactivité à travers des réformes de l'administration. Ces dernières impliquent que les agences gouvernementales conçoivent leurs propres « plans d'amélioration de la performance », qui forment la base d'accords de performance entre personnel et direction. Ces plans sont conçus sur la base de l'auto-évaluation et de méthodes de gestion participatives, complétées par des études de satisfaction de la clientèle afin d'encourager les équipes à se confronter aux problèmes et à élaborer des solutions.

**4. Carnets d'évaluation citoyens — Mumbai, Bangalore et Calcutta, Inde**

Des études formelles et quantitatives de satisfaction de la clientèle des services publics ont été menées par des ONG dans des quartiers à faible niveau de revenu de plusieurs villes indiennes. Elles ont généré des « carnets » sur la perception qu'ont les utilisateurs de la qualité et de la réactivité d'une série de services urbains. Ces carnets sont utilisés pour faire pression sur les représentants élus en démontrant l'étendue de l'insatisfaction et en pointant les domaines qui nécessitent des améliorations, dans l'espoir d'accroître la réactivité des fonctionnaires responsables de ces services. Ces études servent également à informer les médias, d'autres groupes d'intérêt général et les citoyens.

### 5. Centres d'information des citoyens — Roumanie

Dans le cadre d'une réforme globale de l'administration roumaine, le gouvernement a institué un organisme national des relations publiques et des centres d'information des citoyens composé de huit conseils locaux, dans le but de créer un service public plus ouvert, plus accessible et plus « citoyen ». Dans l'ensemble, les résultats n'ont pas été très encourageants du fait de la poursuite des pratiques de favoritisme dans le gouvernement, de la faiblesse des salaires, de la démoralisation du personnel, du « légalisme » excessif des fonctionnaires et du haut niveau de mobilité des postes à haute redevabilité. Toutefois, ces centres ont permis d'améliorer grandement la transparence au niveau des autorités locales et ont encouragé les citoyens à s'impliquer en contactant les élus et en signant des pétitions.

### 6. Loi de participation populaire — Bolivie

La loi de participation populaire de 1994 habilite les conseils municipaux démocratiquement élus de Bolivie à concevoir et à appliquer des programmes et politiques de développement à l'aide de fonds transférés par les autorités locales. De plus, la loi habilite les organisations locales à participer aux plans quinquennaux municipaux. Ces groupes se voient attribuer des pouvoirs sur un territoire spécifique ainsi que des droits et devoirs couvrant une gamme de sujets relevant du social, des infrastructures, de la production et de l'environnement. De plus, des comités de vigilance servent de garde-fous auprès du conseil municipal et s'assurent que les priorités de la communauté se reflètent dans les budgets municipaux et les dépenses.

### 7. Gouvernement local participatif — Philippines

Le Code de gouvernement local de 1991 établit un conseil de développement local (CDL) pour chaque province, ville, municipalité et *barangay* (village) des Philippines. La première redevabilité du CDL est d'établir des plans de développement multisectoriels généraux, y compris un plan d'aménagement foncier pour chaque autorité locale. Au moins un quart du nombre total des membres du CDL doit provenir d'ONG, d'organisations populaires et du secteur privé. Les CDL sont devenus des outils permettant aux organisations de la société civile de mobiliser les habitants des *barangays* pour exiger un minimum de services fondamentaux auprès de l'État et définir des priorités entre les différents projets locaux. Un réseau national d'ONG (connu sous le nom de BATMAN) travaille à renforcer la planification et l'interaction entre les autorités locales et la société civile.

### 8. Radio communautaire — Karnataka, Inde

Dans l'état de Karnataka, une émission de radio communautaire créée par des citoyens vise à éduquer les groupes marginalisés sur la façon dont les structures locales du pouvoir devraient fonctionner, notamment à la lumière du 73<sup>e</sup> amendement à la Constitution, qui appelle à une plus grande représentation des femmes à l'échelon local. Faisant appel à des personnages et à des intrigues qui parlent aux gens au niveau local, l'émission intègre à chaque épisode des messages sur les rôles et les redevabilités des autorités locales. Cette radio touche 98 % de la population indienne, y compris de nombreuses personnes illettrées. Ce programme cible particulièrement les femmes qui peuvent l'écouter à la maison alors qu'elles accomplissent des tâches ménagères, et peuvent ainsi s'informer sur des questions telles que le rôle des forums locaux, les droits des femmes et la prestation de services.

<b>Document 1</b>	<p><b>9. Assemblée des pauvres — Thaïlande</b></p> <p>L'assemblée des pauvres est un réseau extensif de paysans qui organise des campagnes d'agitation de masse et des sit-in pour exiger des réponses des autorités gouvernementales aux questions affectant les communautés rurales pauvres de Thaïlande. Les sujets d'inquiétude concernent les déplacements dus à la construction de digues et les droits et l'accès des ruraux aux ressources locales telles que la terre, l'eau et les forêts. Les campagnes ciblent toujours les autorités à l'échelon local ; elles ont atteint le niveau national durant une mobilisation de masse, en 1997, durant laquelle 20 000 paysans ont organisé un sit-in de 99 jours. Une couverture médiatique et un leadership qui comble le fossé entre urbains et ruraux sont les éléments essentiels qui ont permis à ce mouvement de sensibiliser la population aux questions rurales.</p> <p><b>10. Evaluation participative de la pauvreté — Ouganda</b></p> <p>Les évaluations participatives de la pauvreté (EPP) impliquent l'usage de techniques de recherche qualitatives et participatives pour une consultation au niveau national relative à la perception, par les populations locales, de la pauvreté et à leurs priorités pour réduire la pauvreté. L'EPP d'Ouganda est une consultation extensive qui a généré une information qualitative nuancée sur l'expérience, la profondeur et l'ampleur de la pauvreté. Elle a cherché à bâtir un système national permettant d'intégrer un suivi quantitatif et qualitatif de la pauvreté et à informer les politiques d'allègement de la pauvreté. Elle a été initiée par des bailleurs de fonds bilatéraux (avec un petit soutien de la Banque mondiale) et des ONG et est gérée par Oxfam. L'EPP s'est concentrée sur la propriété gouvernementale et est abritée par le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique.</p>
<b>Formateur</b>	<p>12. Montrer de nouveau la diapo 10. Demander aux participants dans quelle mesure chaque approche s'inscrit dans le cycle de gestion des dépenses publiques participatives, et pourquoi. Un exemple peut s'inscrire dans plus d'une phase du cycle. Demander aux participants de souligner les coûts et les bénéfices de chaque approche en termes de durée, d'investissement, de participation publique, de portée et d'impact. Les questions ci-dessous sont des exemples.</p> <p>D'après les informations fournies par les résumés, et à partir de votre expérience personnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Où placeriez-vous cet exemple dans le cycle de gestion des dépenses publiques participatives ? Souvenez-vous qu'une approche donnée peut s'inscrire dans différentes phases du cycle.</li> <li>• Quels sont les bénéfices de cette approche ?</li> <li>• Quels en sont les inconvénients ?</li> <li>• Cette approche peut-elle être appliquée rapidement ou requiert-elle une longue période de planification et d'organisation ?</li> <li>• Quel degré de participation du public cette approche nécessite-t-elle pour fonctionner de manière efficace ?</li> <li>• Quelle quantité de ressources (temps, argent, etc.) doit être investie pour que cette approche porte ses fruits ?</li> <li>• Cette approche affecte-t-elle plusieurs domaines ou est-elle cantonnée à une question spécifique ?</li> <li>• Cette approche a-t-elle un impact étroit ou large ?</li> </ul> <p>Inciter éventuellement les participants à discuter de tous les programmes ou de quelques uns. Les participants peuvent également enrichir les débats de leur expérience personnelle.</p>

<b>Formateur</b>	<p>Cet exercice peut se faire en petits groupes, à partir de questions écrites, ou en débat ouvert, l'instructeur posant les questions oralement. Si l'exercice est fait en petits groupes, demander aux participants de présenter les points forts de leur débat ouvert.</p> <p>13. Dans le grand groupe, demander aux participants de résumer ce qu'ils considèrent comme la raison d'être principale de la redevabilité sociale. Pourquoi la redevabilité sociale est-elle si importante ? Afficher les réponses principales sur un tableau. Certains des points peuvent inclure :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'habilitation des groupes locaux, y compris les moins influents.</li> <li>• Une gouvernance locale plus démocratique.</li> <li>• Des services publics plus réactifs.</li> <li>• Une efficacité accrue en termes de développement.</li> </ul> <p>14. Demander au groupe de résumer les principaux bénéfices et risques de la SA. Afficher les points principaux sur un tableau, sur deux colonnes : « Bénéfices potentiels de la SA » et « Risques potentiels de la SA ». Résumer en révisant les points principaux de la diapo 15. Lien avec la session suivante.</p>
<b>Diapo 15</b>	<p style="text-align: center;"><b>Bénéfices et risques potentiels de la SA</b></p> <hr/> <p><b>Bénéfices :</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une gouvernance améliorée.</li> <li>• La réduction de la pauvreté.</li> <li>• L'expression des citoyens et l'habilitation au niveau macro, spécialement pour les pauvres.</li> <li>• Une plus grande transparence.</li> <li>• La diminution de la corruption.</li> <li>• Le renforcement du capital social.</li> <li>• Une décentralisation et des réformes du secteur public renforcées.</li> </ul> <hr/> <p><b>Risques :</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des attentes plus grandes de la population.</li> <li>• Manque de durabilité ou institutionnalisation.</li> <li>• L'absence d'amélioration des services.</li> <li>• Un niveau superficiel d'engagement citoyen.</li> <li>• Un manque d'ouverture – peut n'impliquer qu'un groupe restreint d'ONG, de professionnels et de politiciens centristes « bien éduqués ».</li> </ul> <hr/>

*Module sur la Redevabilité sociale*

---

**Session 2**

---

<b>FORMATEUR</b>	<p style="text-align: center;"><b>Session 2 : Panorama des mécanismes de redevabilité sociale</b></p> <hr/> <p><b>Objectif général</b></p> <p>Présenter le panorama d'un ensemble de méthodes visant à promouvoir la redevabilité sociale (SA) et l'engagement des prestataires de services publics, et à mieux faire entendre la voix des citoyens.</p> <p><b>Objectifs</b></p> <p>A la fin de la session, les participants devront être capables de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier différents mécanismes visant à faire entendre la voix des citoyens, de manière à améliorer la réactivité des prestataires de service aux besoins des usagers, en particulier des plus pauvres.</li> <li>• Identifier des méthodes de SA prometteuses pouvant être mises en œuvre dans leur propre pays.</li> </ul> <p><b>Matériel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diapositive 16</li> <li>• EN OPTION : Fiche 13, "Jeu de rôle : améliorer les services de santé en Throna". Cet exercice dure entre 45 et 75 minutes et peut être utilisé maintenant ou à un autre moment de l'atelier.</li> <li>• Fiche 2, "La redevabilité sociale en pratique"</li> <li>• Fiches 3 à 10, présentant huit courtes études de cas.</li> <li>• (Remarque : en fonction du temps disponible, vous pouvez choisir de faire étudier quelques-uns des cas seulement. Les cas 2, 7, et 8 offrent par exemple une vision variée des mécanismes de SA. Si vous devez n'étudier qu'un seul cas, le cas 2 est un bon choix, car il présente les points forts et les points faibles typiques de la SA.)</li> <li>• Tableau de conférence ou tableau blanc, et marqueurs pour le formateur</li> </ul> <p><b>Durée</b></p> <p>1h30 à 2h30 (avec le jeu de rôle)</p> <p><b>Déroulement</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expliquer les objectifs généraux et particuliers de la session.</li> <li>2. Expliquer que les citoyens disposent de nombreuses méthodes pour obtenir du gouvernement qu'il fournisse des services plus adaptés, notamment aux pauvres. Certains de ces mécanismes permettant d'obtenir une plus grande réactivité et redevabilité reposent sur l'initiative des citoyens et des organisations de la société civile, tandis que d'autres font appel à la collaboration entre citoyens et autorités locales. Le niveau d'influence que peuvent exercer les citoyens sur le gouvernement et le niveau de redevabilité qu'ils peuvent obtenir sont d'autres facteurs de différenciation de ces mécanismes. Certains offrent aux citoyens une seule opportunité d'expression de leurs opinions, alors que d'autres permettent une représentation régulière, en particulier des pauvres. D'autres enfin prévoient un cadre institutionnel pour la représentation et l'expression des voix citoyennes, dans le but d'obtenir une redevabilité du gouvernement sur le long terme.</li> </ol>
------------------	---

FORMATEUR	<p>3. <b>Jeu de rôle OPTIONNEL</b> : Le but est de montrer que la redevabilité sociale n'est pas nécessairement un jeu à somme nulle, à l'issue duquel certaines parties gagnent et d'autres perdent. Cet exercice invite aussi les participants à apporter leurs propres expériences dans la discussion et à les utiliser, puisqu'ils communiquent et, dans l'idéal collaborent avec les autres parties. Diviser les participants en groupes d'environ 6 personnes, et donne à chacun d'entre eux l'une des fiches du jeu de rôle. Puis expliquer : "Grâce à ce jeu de rôle, nous allons explorer différentes logiques et contextes de la redevabilité sociale. Chaque personne recevra la description d'un personnage impliqué dans les services de santé de la ville fictive de Santoa dans le pays fictif de Throna. Après avoir pris connaissance de la description, discuter en groupe de la situation des services de santé du point de vue de votre personnage." Donner les directives et demander s'il y a des questions. Demander aux membres des groupes de lire leurs rôles et de se préparer pour la discussion (5 à 10 minutes). Prévoir 30 à 45 minutes pour les discussions en groupes et 10 à 20 minutes pour la présentation des conclusions par les groupes et de leur application dans la vie réelle.</p> <p>4. Expliquer qu'au cours de l'activité suivante, "nous explorerons certaines de ces approches et mécanismes, leurs points communs et leurs différences, leur pertinence et les possibilités qu'ils offrent pour notre travail dans la vraie vie." Distribuer la fiche 2, "La redevabilité sociale en pratique." Expliquer les instructions contenues dans la fiche.</p> <p>5. Répartir les participants en groupes d'études de cas de 4 à 8 personnes. Donner à chaque groupe des copies de la fiche de l'étude de cas (Fiches 3 à 10) qu'ils vont étudier. Les participants peuvent être répartis en groupes par pays, ou, s'ils viennent tous du même pays, répartis au hasard dans huit groupes différents.</p>
FICHE 2	<p><b>Fiche 2</b>  <b>La redevabilité sociale en pratique</b></p> <hr/> <p>Le mécontentement des pauvres vis-à-vis des institutions de services publics provient en grande part de l'impossibilité de faire entendre leur voix et de problèmes de redevabilité des dirigeants. Les pauvres, en effet, considèrent souvent que les institutions d'État, qu'elles délivrent des services, offrent une protection policière, rendent la justice ou prennent des décisions politiques, soit ne sont responsables devant personne, soit ne le sont que devant les riches et les puissants. Pour de plus amples informations sur les perceptions par les pauvres des institutions, se reporter à Narayan et al., <i>Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?</i> (New York: Oxford University Press, 2000).</p> <p><b>Étape 1.</b> En petit groupe, choisir l'une des huit études de cas sur les mécanismes de redevabilité sociale. Noter qu'il existe différents types de mécanismes de SA et que les fiches n'en présentent que quelques-uns.</p> <p><b>Étape 2.</b> Toujours en petit groupe, discuter de cette étude de cas en s'aidant des questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel est le mécanisme décrit et comment fonctionne-t-il ?</li> <li>• Qui ou quels intérêts l'ont créé et le soutiennent ?</li> <li>• Quelles voix fait-il entendre et par l'intermédiaire de qui ?</li> <li>• De quel secteur ou service s'agit-il, et à quel niveau gouvernemental ?</li> <li>• Quels sont les facteurs favorisant son succès ou limitant son impact ?</li> <li>• Dans quelle mesure ce mécanisme construit-il un canal d'expression citoyenne et renforce-t-il les relations entre citoyens et État ?</li> </ul> <p>Il n'est peut-être pas possible de répondre à toutes les questions pour chaque étude de cas, et il faudra donc extrapoler à partir des expériences et des contextes que vous connaissez.</p> <p><b>Étape 3.</b> En vous guidant des questions, résumer les principaux points de la discussion durant une brève présentation (2 minutes) devant le grand groupe.</p>

**Fiche 3****Cas 1 : Redevabilité électorale au Mexique**

Au Mexique, les élections fédérales sont organisées par l'Institut fédéral électoral (IFE). Cet institut a été doté en 1996 de l'autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif, à l'issue de l'adoption d'une réforme électorale qui a aussi accru la transparence et l'équité du système électoral. L'IFE distribue les fonds publics aux partis politiques, contrôle leur usage ainsi que de celui des fonds privés, surveille les préférences partisans des médias dans leur couverture des campagnes politiques, dresse et met à jour les listes électorales officielles et mène des campagnes de sensibilisation publique. Il implique également activement les acteurs de la société, dans sa gestion interne comme dans ses activités le jour des élections.

L'IFE est géré par un Conseil Général indépendant composé de neuf membres citoyens, chargé de la redevabilité sociale durant les élections et qui fait aussi office de principal organe directeur. Les réunions du Conseil sont publiques, et ses minutes et décisions largement diffusées, via les médias et sur Internet. Il accueille aussi un représentant de chaque parti politique enregistré.

Les représentants des partis peuvent prendre part aux discussions du Conseil et avoir accès aux mêmes informations que les conseillers, mais n'ont pas le droit de voter des initiatives ou des décisions. Les commissions de l'IFE responsables de l'organisation et de la supervision des élections fédérales au niveau de l'État sont aussi dirigées par des citoyens nommés par le Conseil Général sans ingérence locale ou étatique.

Pendant le moment le plus important de son activité, la tenue des élections fédérales, l'IFE recrute une véritable "armée" de volontaires parmi les citoyens. Durant les mois précédant les élections de 2000, l'Institut a ainsi formé plus de 800 000 citoyens à la tenue de 113 423 bureaux de vote. Tous les participants ont participé à deux cours conçus et mis en œuvre par l'IFE. Par ailleurs, l'IFE a formé des observateurs nationaux et internationaux à la connaissance des principes fondamentaux de la loi électorale mexicaine. Chaque parti politique peut envoyer des représentants dans les bureaux de vote le jour des élections. Au total, plus d'un millions de citoyens ont ainsi été mobilisés en 2000 pour garantir la tenue d'élections libres et équitables.

Dans l'ensemble, l'IFE a remporté un remarquable succès. Pour la première fois dans l'histoire présidentielle du Mexique, les élections de 2000 n'ont pas donné lieu à des manifestations importantes, ni à des contestations post-électorales. En outre, l'absence de nouvelle réforme électorale est une preuve du progrès apporté par la modification de 1996 et de la légitimité dont continue de jouir l'IFE. A l'exception des années 1933–1942 et 1963–1970, la période 1996-2003 est en effet la plus longue période durant laquelle le Mexique n'a pas connu de réforme électorale depuis l'adoption de la constitution en 1917. Enfin, l'amende historique (100 millions de dollars) infligée par l'IFE au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) et son enquête agressive sur le financement illégal de la campagne du président sortant Vicente Fox montrent sa capacité à tenir tête aux intérêts les plus puissants.

<b>FICHE 3</b>	<p>La réforme de 1996 résulte des graves troubles sociaux et des demandes de démocratie consécutifs à la débâcle économique de 1994–1995 et de l’insurrection zapatiste. Mais elle a aussi été largement influencée par le militantisme d’associations à but non lucratif de contrôle électoral. Parmi elles, Alianza Cívica s’est affirmée comme l’un des groupes leaders. Durant les élections de 1994, le groupe a mobilisé plus de 12 000 observateurs électoraux nationaux et 400 observateurs internationaux, et réalisé son propre “décompte rapide” des résultats des élections. Il a aussi publié un rapport sur les préférences partisans dans les médias durant les campagnes, un guide à l’intention des observateurs des élections, et une évaluation finale de l’ensemble du processus électoral. Cette activité civique organisée est à l’origine de la réforme de 1996, et de nombreuses activités organisées par l’IFE aujourd’hui (notamment les décomptes rapides, la formation des observateurs des élections et l’analyse de la couverture médiatique) sont fondées sur les pratiques lancées par Alianza Cívica.</p> <p><i>Source</i> : Document adapté de John Ackerman, “<i>Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion</i>” (<i>Social Development Paper 82</i>, Banque mondiale, Washington, DC, 2005).</p>
<b>FICHE 4</b>	<p><b>Fiche 4</b>  <b>Cas 2 : Le Code d’administration locale des Philippines</b></p> <hr/> <p>Depuis cinquante ans, les questions de décentralisation et d’autonomie locale ont été au cœur des relations entre pouvoir central et collectivités locales aux Philippines. En dépit d’amendements constitutionnels en faveur de l’autonomie locale, le centralisme est demeuré le mode principal de gouvernance. En 1991 cependant, le Code d’administration locale a étendu les pouvoirs et prérogatives des autorités locales, augmenté la part du revenu national qu’elles reçoivent et accru les sources de revenus locaux. En clair, il a modifié la répartition des pouvoirs en faveur du niveau local.</p> <p>Le Code permet la participation populaire aux Conseils de développement local (LDC), qui assistent les assemblées locales dans l’établissement des priorités de développement économique et social, et coordonnent les actions de développement au sein de leur territoire. Il autorise aussi la participation des organisations non gouvernementales (ONG) aux LDC comme le conseil de développement de village, le comité local de préqualification, d’offre et d’attribution des marchés, le conseil scolaire local, le conseil de santé local et le conseil local de la paix et de l’ordre.</p> <p>L’histoire de la mise en œuvre du Code d’administration locale est marquée par une étape symbolique de son succès : la promulgation par la ville de Naga d’une ordonnance d’habilitation, en 1995. Après la promulgation du Code, la municipalité de la ville a estimé qu’elle n’était pas préparée à la nouvelle redevabilité de sa gestion et de ses prestations de services de base. C’est pourquoi elle a mis au point cette ordonnance d’habilitation, visant à créer une structure de partenariat actif entre la municipalité de la ville de Naga et ses administrés.</p> <p>L’ordonnance a permis de concevoir et de mettre en œuvre plusieurs initiatives de partenariat entre les autorités locales et la société civile. Elle précise les normes d’accréditation des ONG et leurs droits et privilèges. Une fois accréditées, les ONG deviennent éligibles à la création d’entreprises communes avec la municipalité et peuvent prendre en charge des tâches municipales dans le domaine des infrastructures, du renforcement de capacités, des conditions de vie et de toute activité améliorant la situation économique et sociale des administrés.</p>

<b>F I C H E 4</b>	<p>Toutes les ONG accréditées sont regroupées dans un conseil autonome créé par l'ordonnance : le Conseil populaire de la ville de Naga. Ses attributions sont notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le vote et la participation à la discussion, à la conceptualisation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets, activités et programmes de la municipalité de Naga ;</li> <li>• La proposition de textes à caractère législatif ;</li> <li>• La participation et le vote au niveau du comité au corps législatif de la ville ; et</li> <li>• La représentation des administrés dans l'exercice de leurs droits à l'information sur les questions d'intérêt public et d'accès aux archives et aux documents officiels.</li> </ul> <p>L'ordonnance a aussi créé une représentation sectorielle au sein du corps législatif de la ville, dans trois secteurs spécifiques : le travail non agricole, les femmes, et les pauvres urbains. Les représentants de ces secteurs doivent être élus parmi les membres des ONG accréditées et des organisations citoyennes de chaque secteur.</p> <p>Grace à un soutien extérieur, la ville de Naga a lancé une série de partenariats réussis avec la société civile : le Plan de partage des eaux de la rivière Naga, le Plan de gestion des déchets solides de la ville de Naga et le Plan de développement sanitaire de la ville.</p> <p>Pourtant, le bilan global des LDC à l'échelle du pays est mitigé. Dans les endroits où les LDC encouragent activement la participation populaire, les autorités locales et les ONG souhaitent améliorer leur approche pour remédier à plusieurs problèmes répandus. Premièrement, une trop grande attention est accordée à la sélection et à l'accréditation des ONG et des organisations citoyennes, au détriment des procédures permettant la participation effective de la population. Deuxièmement, les membres des LDC sont trop peu guidés dans les activités de planification locale, de promotion des investissements et de priorisation des projets. Troisièmement, il n'existe que peu ou pas de soutien permettant d'acquérir les compétences et l'expertise nécessaires pour remplir leurs mandats. Quatrièmement, les services municipaux ne disposent que de peu de ressources pour réaliser la promotion des investissements et le contrôle des projets. Cinquièmement, de nombreuses ONG ne connaissent pas les procédures de participation aux conseils, et les autorités locales les invitent souvent aux réunions sans avoir sérieusement examiné leurs propositions. Bref, dans une série de consultations organisées par le ministère de l'intérieur et les autorités locales, une majorité de représentants d'ONG ont exprimé plus de frustration que de satisfaction à l'égard des LDC.</p> <p><i>Sources</i> : Document adapté de UN-HABITAT, Consultative Group on Participatory Local Governance, "Third Submission to the Task Force on the Review, Amendment and Harmonization of the Local Government Act with other Acts of Parliament" (Nairobi, 2 août 2001, <a href="http://www.unchs.org/campaigns/governance/kenya_local_govt_submission.asp">http://www.unchs.org/campaigns/governance/kenya_local_govt_submission.asp</a>) ; et de l'Institut de la Banque mondiale, "Social Accountability Stocktaking Exercise for South and East Asia: Local Development Councils in the Philippines" (<a href="http://siteresources.worldbank.org/CESILPROGRAM/Resources/459660-1108070841342/completed_templates.pdf">http://siteresources.worldbank.org/CESILPROGRAM/Resources/459660-1108070841342/completed_templates.pdf</a>).</p>
--	---

## Fiche 5

**Cas 3 : Transparence budgétaire en Croatie**

Le manque de transparence des activités du secteur public est l'un des principaux problèmes de la Croatie, qui sape la crédibilité et l'efficacité de l'autorité publique et contribue à la corruption et au déséquilibre des influences s'exerçant sur les décisions de politique publique.

L'Institut des finances publiques (IPF), une ONG locale, mène des recherches sur tous les aspects de l'économie du secteur public, notamment les recettes et les dépenses, la politique fiscale, la politique budgétaire, la dette publique et le rôle de l'État dans les activités économiques. L'IPF offre une analyse indépendante des problèmes économiques les plus importants, dans le but, d'une part de sensibiliser les citoyens, les membres du Parlement et les responsables gouvernementaux aux implications des politiques alternatives envisagées, et d'autre part d'améliorer la transparence fiscale et la redevabilité des institutions du secteur public.

L'institut a publié sa première note d'information en 1999, au moment du débat parlementaire sur les propositions budgétaires du gouvernement pour 1999. A ce moment, le gouvernement était aussi engagé dans un débat sur le système comptable macroéconomique central de la nation. La note d'information, intitulée "Note de politique publique de l'IPF sur le budget de la République de Croatie de 1999," a été publiée en anglais et en croate, et envoyée gratuitement à environ 1000 personnes, dont le Président de la République, les membres du Parlement, les commissions parlementaires concernées, les ministères, les agences, les entreprises publiques et les médias. L'IPF l'a aussi mise en ligne sur son site internet, pour toucher une large audience à faible coût.

A la suite de cette publication initiale, l'IPF a publié une note d'information complémentaire sur les amendements budgétaires au budget national de 1999. Son but n'était pas de discuter la justesse des décisions d'allocations budgétaires, mais plutôt de souligner les moyens d'améliorer la transparence de l'exécution du budget.

Encouragé par les réactions positives que ses notes d'information suscitaient, l'IPF décida de poursuivre ses publications sur d'autres sujets de politique publique importants, essentiellement des questions budgétaires et de taxation. Par exemple, lors des élections de 2000 qui ont débouché sur de nouveaux Parlements, gouvernement et Président, l'institut a publié une note d'information très complète intitulée "Économie du secteur public : situation, problèmes et solutions possibles," qui traite du rôle de l'État, du budget, de la dette publique, du système d'imposition, de l'économie souterraine et des questions de sécurité sociale.

L'IPF collecte les informations nécessaires à ses analyses dans les bases de données publiques et dans des contacts directs avec des fonctionnaires et des membres du Parlement. Ces contacts personnels se sont révélés d'une importance particulière lorsque le ministère des Finances s'est montré peu disposé à divulguer ses propositions de budget avant de les envoyer au Parlement. Grâce à ces informations, obtenues par des canaux alternatifs, l'IPF a pu fournir une analyse approfondie des recommandations de politique gouvernementale aux membres du Parlement.

Ces études et analyses indépendantes du budget du gouvernement par l'IPF ont contribué à sensibiliser l'opinion publique à l'importance de la transparence et de la redevabilité dans le secteur public. Elles ont même eu un formidable impact éducatif, en grande partie parce que les médias citaient et commentaient les notes d'information et les questions budgétaires qu'elles soulevaient. Le niveau de couverture médiatique est d'ailleurs un indice de l'influence de l'IPF sur le dialogue politique autour du budget.

<b>FICHE 5</b>	<p>Longtemps après la publication des différents documents de l'IPF, les médias ont continué à s'y référer dans leur évaluation de la politique gouvernementale, publiant des commentaires tels que : "Le gouvernement a l'intention de diminuer le taux d'imposition du tourisme, en dépit des réserves exprimées par l'IPF sur ces mesures." Certains articles reprenaient même des passages entiers de notes d'information de l'IPF.</p> <p>En revanche, mesurer l'impact que les travaux de l'IPF ont eu sur les décideurs est plus ardu. Il est très probable que l'intervention de l'IPF dans le débat ait contribué à former les opinions de nombreux officiels, cependant il est impossible de savoir si un gouvernement a pris une décision spécifique sur la base d'un avis de l'institut ou sous une autre influence.</p> <p>Le prochain objectif de l'IPF est de former des groupes composés d'économistes, juristes, sociologues et mathématiciens renommés pour réaliser l'évaluation permanente des questions de politique publique. La fonction de ces groupes sera de sensibiliser l'opinion publique et les parlementaires à ces questions, en offrant une analyse indépendante de la prise de décision politique.</p> <p><i>Source</i> : Document adapté de International Budget Project, "Analyzing and Affecting Policy: Institute of Public Finance, Croatia" (Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC, 2000).</p>
<b>FICHE 6</b>	<p><b>Fiche 6</b>  <b>Cas 4 : Budgétisation participative au Brésil</b></p> <hr/> <p>Dans le cadre de son agenda de démocratisation par la "gestion populaire" du gouvernement, le Parti des travailleurs (PT) brésilien a mis au point un ensemble d'innovations autour de la budgétisation participative. Après sa victoire aux élections municipales de 1989, qui lui a notamment permis de remporter São Paulo, ville de plus de 10 millions d'habitants, le PT a lancé une expérience visant à engager un grand nombre de citoyens dans l'élaboration des budgets municipaux. La ville de Porto Alegre a été l'une des premières concernées. Considérée aujourd'hui comme un modèle de pratique efficace de la gestion des ressources démocratiques, l'initiative de Porto Alegre a été qualifiée d'"innovation urbaine" exemplaire par la Conférence des Nations-Unies sur les établissements humains, tenue en 1996. La budgétisation participative, quant à elle, est aujourd'hui en place dans environ 80 villes brésiliennes.</p> <p>A Porto Alegre, le PT a réussi à combiner les instances politiques et législatives municipales dans des processus de consultation et de prise de décisions impliquant plusieurs districts de la ville. Des assemblées intracommunautaires ont été formées, avec pour mission l'examen des plans d'investissement de l'année précédente, la discussion de propositions pour l'année suivante et l'élection des représentants à un forum des délégués pour poursuivre les délibérations. Ces assemblées collectent les demandes émergeant des discussions dans cinq principaux domaines : transports ; éducation, loisirs et culture ; santé et protection sociale ; développement économique et taxation ; organisation de la ville et développement urbain.</p> <p>Ensuite, ces demandes sont transcrites sur une carte des différents quartiers de la ville et évaluées par l'exécutif municipal en termes de besoins (mesurés par le niveau d'accès d'un quartier à un service particulier) et de taille de population. Les assemblées et le Conseil du budget participatif, composé de délégués élus par les unions municipales, les associations de quartier et les autorités locales, participent à l'allocation des ressources et au contrôle de leur usage. Le Conseil est en particulier responsable de l'organisation de réunions de consultation régulières, de la représentation des priorités du district au gouvernement municipal et, en collaboration avec les représentants municipaux, de la formulation et du contrôle du budget local.</p>

<b>FICHE 6</b>	<p>L'initiative de Porto Alegre a enregistré d'impressionnants résultats salués par de nombreux observateurs. De 1989 à 1996, le pourcentage de ménages ayant accès à l'eau courante est passé de 80 à 98 pour cent, et celui de la population desservie par le réseau d'égouts municipal, de 46 à 85 pour cent. Le nombre d'enfants inscrits dans les écoles publiques a doublé. Dans les quartiers pauvres, 30 kilomètres de routes ont été asphaltées chaque année. Grâce au surcroît de transparence, qui a favorisé le paiement des impôts, les recettes ont augmenté d'environ 50 pour cent, et les ressources budgétaires consacrées à l'investissement sont passées de 54 millions de dollars US en 1992 à 70 millions en 1996.</p> <p>L'expérience de Porto Alegre est également remarquable par l'exemplarité de ses pratiques en matière de redevabilité démocratique, d'équité et de justice redistributive. La participation des citoyens confère de la légitimité aux décisions, et la budgétisation objective favorise l'équité de ce qui sinon ne serait qu'un processus arbitraire de traduction en ressources de décisions politiques. On a aussi constaté un changement notable dans les attitudes du personnel technique, très qualifié pour les questions de budgétisation et d'ingénierie, résultat de leurs relations croissantes avec des citoyens ordinaires.</p> <p>Ce personnel a de manière générale modifié son mode de communication avec les populations et essayé de se faire comprendre en utilisant un langage simple, ce que certains ont qualifié de passage d'une "technobureaucratie" à une "technodémocratie." Dans l'ensemble, ces exercices de budgétisation participative ont favorisé l'émergence d'un mode de résolution des conflits plus civique et moins perturbateur que dans les années 1980, marquées par une culture de la protestation.</p> <p>Cependant, certaines inquiétudes se font jour, au sujet de l'équilibre entre participation et qualité de la représentation. L'exécutif de la municipalité, par exemple, demande une base de représentation plus étroite, tandis qu'au contraire, les citoyens réclament plus de représentants au Conseil. Le manque de reconnaissance institutionnelle de cette initiative du maire est un autre problème, qui empêche parfois la municipalité d'établir un agenda et d'organiser des débats. Enfin, certains signalent qu'à mesure que la participation s'institutionnalise socialement, les citoyens ordinaires ont tendance à être remplacés par des citoyens spécialisés dans la participation, qui deviennent acteurs du processus.</p> <p><i>Sources : Document adapté de The World Bank Participation Sourcebook (Washington, DC: Banque mondiale, 2001) ; et de Boaventura de Sousa Santos, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy," Politics and Society, numéro 26 (décembre 1998): 461-510.</i></p>
<b>FICHE 7</b>	<p><b>Fiche 7</b>  <b>Cas 5 : Suivi des dépenses publiques en Ouganda</b></p> <hr/> <p>Après sa victoire électorale massive de décembre 1996, le Président ougandais Yoweri Museveni annonça la suppression des frais de scolarité à l'école primaire. Depuis lors, l'Ouganda a augmenté de manière soutenue ses dépenses en faveur de l'éducation, en particulier des écoles primaires. La part des dépenses publiques consacrées à l'éducation est passée d'environ 20 pour cent durant les trois années fiscales précédant les élections, à environ 26 pour cent durant les trois années qui les ont suivies. Les effectifs de l'enseignement primaire ont monté en flèche, passant de 3,6 millions d'élèves en 1996 à 6,9 millions en 2001.</p>

<b>FICHE 7</b>	<p>Mais les affectations budgétaires seules ne sont pas toujours un bon indicateur de la qualité et de la quantité des services publics fournis. Affecter des ressources budgétaires aux secteurs prioritaires est certes une première étape nécessaire, mais il est également important de vérifier où et comment les sommes allouées sont dépensées.</p> <p>Or, d'après l'Enquête de suivi des dépenses publiques (PETS) réalisée en 1996 par l'Ouganda et la Banque mondiale, 13 pour cent seulement de la dotation par élève est réellement arrivée dans les écoles entre 1991 et 1995. En 1995, pour chaque dollar dépensé par le gouvernement central pour l'équipement en articles scolaires, seuls 20 cents atteignaient les écoles, les autorités locales retenant la majorité des fonds. La plupart des écoles pauvres ne recevaient rien du tout, si bien que les élèves pauvres souffraient de manière disproportionnée.</p> <p>Les informations ressortant de cette étude de cas et d'autres données ont montré que les financements scolaires n'allaient pas non plus vers d'autres secteurs. Les dépenses étaient rarement contrôlées, et la plupart des écoles et des parents disposaient de peu ou pas d'informations sur leurs droits aux subventions. La plupart des fonds étaient redirigées vers des buts n'ayant rien à voir avec l'éducation ou étaient détournés par des intérêts privés, comme l'ont relevé de nombreux articles de presse sur l'inculpation de cadres scolaires de district après la publication des résultats de l'enquête.</p> <p>Pour remédier à ce problème, le gouvernement a entrepris de publier dans les journaux et de diffuser sur les radios des données sur les transferts mensuels de dotations aux districts. Cela implique que les écoles primaires et les administrations de district affichent des notes sur toutes les arrivées de fonds, et encourageait la redevabilité sociale, en donnant aux écoles et aux parents l'accès aux informations nécessaires pour comprendre et contrôler les programmes de subventions.</p> <p>La situation s'est largement améliorée, d'après une évaluation de la campagne d'information. Les écoles ne reçoivent pas encore la totalité de la dotation, et des retards demeurent, mais le détournement par des intérêts privés au cours du processus d'affectation a été réduit de 80 pour cent en 1995 à 20% en 2001. D'après une analyse complémentaire, la campagne d'information explique les deux-tiers de cette amélioration.</p> <p>Grâce à une action politique peu coûteuse (la fourniture d'informations à large diffusion), l'Ouganda a réduit de façon significative le détournement de fonds d'un programme public visant à accroître l'accès aux manuels scolaires et autre matériel pédagogique. Les pauvres, qui étaient avant la campagne moins que les autres capables de revendiquer leur droit auprès des cadres de district, ont bénéficié de cette action plus que les autres.</p> <p><i>Source</i> : Document adapté de La Banque mondiale, <i>World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People</i> (New York: Oxford University Press, 2003), 62–63.</p>
<b>FICHE 8</b>	<p><b>Fiche 8</b>  <b>Cas 6 : Systèmes de S&amp;E participatifs au Niger</b></p> <hr/> <p>Le Programme d'action communautaire (CAP) du Niger, soutenu par la Banque mondiale, repose sur la gestion communautaire de microprojets de développement local, débutant par un processus intégré d'auto-évaluation par la communauté. Ce processus fait office de catalyseur pour la responsabilisation de la communauté, son efficacité opérationnelle, la durabilité du développement et la redevabilité des acteurs. Ses principales étapes sont :</p>

## FICHE 8

- Évaluation des besoins de la communauté
- Élaboration d'un plan de développement local orienté vers la prestation de services et/ou la génération de revenus
- Mise en œuvre des microprojets spécifiés dans le plan
- Réalisation et suivi des microprojets
- Contrôle des microprojets
- Évaluation annuelle, correction et mise en œuvre continue du plan de développement local.

L'auto-évaluation par la population a pour fonction de garantir que la redevabilité devant avoir lieu durant le processus de suivi et d'évaluation (S&E) participatifs est aussi large que possible. Elle commence par une discussion au niveau de la communauté, en assemblée générale de village, pour déclencher l'intérêt vis-à-vis du processus et utiliser l'histoire du village comme outil d'analyse du taux de développement local au fil du temps. La seconde étape des discussions a toujours lieu au sein de la communauté entière, mais porte plus particulièrement sur la vision et les objectifs de développement local de la communauté. Elle permet aussi d'introduire le concept de système de suivi et d'évaluation communautaire.

Après ces discussions ouvertes et publiques, la communauté se dote d'un comité de suivi et d'évaluation. En collaboration avec le comité de gestion globale du projet, ses membres assurent le suivi et l'évaluation continus des microprojets à partir des objectifs et des processus adoptés par la communauté, et tirent les leçons nécessaires à chaque étape du projet. Même si les membres du comité S&E sont impliqués au premier chef dans le suivi et l'évaluation participatifs, la communauté dans son ensemble tient le comité pour responsable de la conformité aux objectifs identifiés dans le plan de développement local, en analysant les progrès et les besoins d'ajustement.

A partir des discussions communautaires sur les objectifs d'amélioration du bien-être de la population, le comité S&E (ou les organisateurs S&E du comité de développement de village) élabore des indicateurs de suivi des progrès fondés sur le plan de développement local. Il travaille ensuite avec la communauté pour définir les méthodes de S&E, le partage de la redevabilité et le calendrier de collecte des informations et celui des réunions et consultations de la population. Ce processus facilite l'identification des sous-comités, des organisations et des personnes qui auront en charge le suivi du projet et devront s'assurer que l'implication dans le processus S&E demeure active tout au long du projet. Le calendrier indique le type de comités impliqués, le type de consultation ou de transmission des informations nécessaire et la date des réunions, qui coïncident souvent avec des événements réguliers, qu'ils soient agricoles, religieux ou traditionnels.

Le comité de S&E doit aussi faire le point de la situation devant la communauté au cours de réunions trimestrielles et annuelles, ainsi qu'au cours des réunions dirigées par le comité de gestion globale du projet.

*Source* : Document adapté de la Banque mondiale, "Niger—Community Action Program Project, Volume 1. Project Appraisal Document" (Report No. 23819-NIR, 24 février 2003).

## Fiche 9

**Cas 7 : Loi indienne sur le droit à l'information**

Le Loi sur le droit à l'information de Goa (GRIA), en Inde, a été promulguée en 1997. A cette époque, lorsque le Premier ministre de l'État de Goa annonça que son gouvernement adopterait une loi sur le droit à l'information, les militants de Goa et la presse se trouvèrent pris au dépourvu. La presse obtint finalement une copie du texte de loi (grâce à une fuite de l'administration elle-même) qui révéla de nombreuses dispositions draconiennes ayant peu à voir avec un renforcement de la redevabilité gouvernementale. L'une des clauses prévoyait même l'établissement d'amendes pour quiconque utiliserait "avec mauvaise foi" les informations obtenues grâce à la loi. Pour de nombreux commentateurs, cette clause révélait les véritables intentions du gouvernement : intimider la presse.

En réponse à ces inquiétudes, l'Union des journalistes de Goa fit la promotion d'amendements à la loi, avec le soutien de la société civile. Ces amendements furent adoptés en 1998. La loi ainsi amendée garantissait le droit de tout citoyen à demander par écrit "toute information relevant de l'État ou des autorités locales." L'obtention de cette information ne pouvait être refusée que dans des cas spécifiques. Les "autorités compétentes" répertoriées dans la loi disposaient de 30 jours pour fournir ou refuser la fourniture de l'information, après réception de la requête. La loi contenait par ailleurs une procédure permettant de statuer en appel sur les requêtes ayant été rejetées.

Au cours des trois premières années après la promulgation de la loi, plus de 1000 requêtes ont été déposées par toutes sortes de citoyens recherchant des informations sur des constructions potentiellement illégales, des autorisations données à des industries polluantes et les taxes commerciales payées par des individus connus pour être privilégiés par le gouvernement en place. Toutefois, peu d'organisations de la société civile ont réellement eu recours à cette loi, et de nombreux journalistes de Goa ont préféré continuer à utiliser leurs sources d'informations habituelles plutôt que d'invoquer la loi.

Des cas de corruption et de népotisme ont été rendus publics. Un groupe a demandé l'obtention du bilan financier contrôlé d'une banque coopérative de district, qui révéla des abus de biens sociaux. Après la publication de l'exposé, un homme politique local, qui contrôlait la banque, a perdu les élections. Dans un autre cas, une fédération de basses castes ("other backward castes", ou OBC) a utilisé la loi pour examiner l'attribution du statut d'OBC à une importante "haute" caste. Les informations obtenues par ce moyen ont montré qu'un parti politique, et non la commission compétente, était à l'origine de l'attribution de ce statut. La fédération a donc demandé une injonction et obtenu de la Cour Suprême une suspension de la décision.

Les opinions sur la loi sont mitigées. Bien qu'elle ait permis un meilleur exercice du droit à l'information, les critiques estiment que les requêtes déposées jusqu'à présent "ne constituent pas encore une campagne concertée contre la corruption dont souffrent les groupes les moins privilégiés." La loi impose des frais de dossier et de photocopies dont le coût pourrait être prohibitif pour les groupes les plus marginalisés qui bénéficieraient le plus de ces informations, estiment aussi ces critiques. Par ailleurs, le texte comporte des zones d'ombre, en particulier une clause qui prend en considération des "informations personnelles" dans un document comme motifs de non-diffusion de ces documents. Cette clause a par exemple empêché la diffusion de documents fiscaux de personnalités officielles soupçonnées de fraude fiscale. Le contrôle de la loi est censé relever du Conseil national de l'information, composé de représentants des ONG et de la presse, mais ce conseil n'est pas encore en fonction.

<b>FICHE 9</b>	<p>De la même façon, la réaction des fonctionnaires à la loi a été mitigée. Certains l'ont respectée et ont fourni les informations demandées en réponse aux requêtes ; d'autres en revanche ont ignoré aussi bien les requêtes que la limite des 30 jours pour l'envoi de la réponse. Dans un cas, une agence a même continué d'user de tactiques bureaucratiques pour refuser la fourniture d'une information à une citoyenne, en dépit du fait que le refus opposé à la requête ait été infirmé en appel.</p> <p><i>Source</i> : Document adapté de La Banque mondiale Institute, "Social Accountability Stocktaking Exercise for South and East Asia: The Right to Information Act of Goa, India" (<a href="http://siteresources.worldbank.org/CESILPROGRAM/Resources/459660-1108070841342/completed_templates.pdf">http://siteresources.worldbank.org/CESILPROGRAM/Resources/459660-1108070841342/completed_templates.pdf</a>).</p>
<b>FICHE 10</b>	<p><b>Fiche 10</b> <b>Cas 8 : Budget favorable à l'égalité des sexes aux îles Marshall</b></p> <hr/> <p>La République des îles Marshall (RMI) a bénéficié de l'assistance technique d'une équipe de projet de la Banque pour le développement asiatique et de l'Université de l'Australie du sud dans le domaine de l'analyse du budget et des dépenses publiques, en particulier de leur impact sur l'égalité des sexes. Ce projet a duré 15 mois échelonnés sur les budgets 2002 et 2003.</p> <p>Les principaux objectifs de cette assistance étaient de : (a) aider à la conception de budgets reflétant les souhaits de la population et de politiques, programmes et institutions favorisant l'égalité entre les sexes, sur la base des bonnes pratiques mondiales ; (b) aider le gouvernement à collecter des données différenciées par sexe ; (c) renforcer les capacités des hauts responsables de la RMI et des représentantes des groupes de femmes pour soutenir la mise en œuvre d'une gestion des dépenses publiques favorable à l'égalité entre les sexes; (d) sensibiliser l'opinion publique aux questions politiques et à l'impact du budget sur les hommes et les femmes ; (e) promouvoir la transparence et la redevabilité du gouvernement en matière d'engagements politiques et de budgets, en relation avec l'égalité entre les sexes ; et (f) infléchir les politiques et les budgets afin d'assurer l'équité et l'égalité des chances entre hommes et femmes, conformément aux priorités locales.</p> <p>Aidé par des ONG de la société civile, le ministère des Finances a agi en tant que coordinateur du projet et entrepris de réaliser les objectifs ci-dessus en trois étapes. La première consistait à évaluer les impacts des budgets et politiques sur l'égalité des sexes. Cela supposait de démystifier le budget et de l'analyser en termes d'impact sur les femmes, et sur les relations entre les sexes. Des ateliers de sensibilisation ont aussi été organisés pour sensibiliser l'opinion sur les problèmes d'égalité entre les sexes. La seconde étape consistait à favoriser la redevabilité gouvernementale en matière d'impact de ses politiques sur l'égalité entre les sexes. Elle consistait notamment à établir au sein du gouvernement des procédures administratives garantissant l'exécution du projet. Les ONG ont aussi reçu un soutien dans le domaine du renforcement des capacités. Enfin, la troisième étape consistait à modifier les budgets et les politiques à la lumière des évaluations réalisées et du renforcement de redevabilité.</p> <p>Un comité de pilotage a été constitué autour de plusieurs responsables du ministère des Finances, d'un responsable du Bureau des femmes du ministère de l'Intérieur et d'une représentante du groupe de coordination des ONG féminines. Ce comité a décidé d'aborder la question des grossesses chez les adolescentes, un problème qui préoccupe beaucoup la population. Un second atelier a été organisé pour les responsables gouvernementaux sur l'impact de leurs budgets et de leurs politiques sur l'égalité entre les sexes, et en particulier concernant ces grossesses des adolescentes.</p>

<b>FICHE 10</b>	<p>Le projet a progressé durant l'année pilote, jusqu'à l'échec des négociations contractuelles entre les États-Unis et les îles Marshall. Le budget de la RMI étant fortement dépendant de l'assistance américaine, le processus budgétaire normal a été ébranlé. Mais d'autres problèmes sont également apparus. La durée du projet, un an, était suffisante pour sensibiliser l'opinion, mais trop courte pour modifier les budgets. Plusieurs facteurs ont aussi freiné l'élan du projet, comme la mauvaise coordination au sein du ministère des Finances et l'annulation par la Banque pour le développement asiatique d'un important atelier régional sur le projet pilote. Enfin, le projet a été sapé par l'absence de système transparent de gestion des dépenses : il n'existait pas de document public, et les fonds ont été détournés.</p> <p>Le projet n'est pas parvenu à créer un budget transversal pour traiter le problème des grossesses chez les adolescentes. Les activités de renforcement des capacités ont pourtant permis d'obtenir certains changements budgétaires : le ministère des Affaires internes a reçu une réallocation de fonds qu'il a consacré à un programme sur les grossesses chez les adolescentes.</p> <p><i>Source</i> : Document adapté de La Banque mondiale Institute, "Social Accountability Stocktaking Exercise for South and East Asia: Integrating a Gender Perspective into Public Expenditure Management in the Republic of the Marshall Islands" (<a href="http://siteresources.worldbank.org/CESILPROGRAM/Resources/459660-1108070841342/completed_templates.pdf">http://siteresources.worldbank.org/CESILPROGRAM/Resources/459660-1108070841342/completed_templates.pdf</a>).</p>
<b>FORMATEUR</b>	<p>6. Montrer la diapositive 16 pour rappeler aux participants les questions en discussion.</p>
<b>DIAPOSITIVE 16</b>	<p><b>Mécanismes de la redevabilité sociale : les questions à poser</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel est le mécanisme décrit et comment fonctionne-t-il ?</li> <li>• Qui ou quels intérêts l'ont créé et le soutiennent ?</li> <li>• Quelles voix fait-il entendre, et par l'intermédiaire de qui ?</li> <li>• De quel secteur ou service s'agit-il, et à quel niveau gouvernemental ?</li> <li>• Quels sont les facteurs favorisant son succès ou limitant son impact ?</li> <li>• Dans quelle mesure ce mécanisme construit-il un canal d'expression citoyenne et renforce-t-il les relations entre citoyens et État ?</li> </ul> <hr/>

<b>FORMATEUR</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>7. Accorder 40 à 50 minutes pour la lecture et la discussion autour des questions de la fiche. Signaler aux participants lorsqu'il ne reste que 10 minutes, et de nouveau lorsqu'il ne reste que 5 minutes, qu'ils doivent se préparer pour leur présentation.</li><li>8. Demander aux groupes de fournir leurs réponses aux questions de la fiche pour chacun des mécanismes discutés. Commencer par le premier exemple et procéder de la même manière avec tous les autres exemples. Accorder 2 minutes pour chaque exemple, de façon à ce que la mise en commun aille vite ; la discussion dure environ 20 minutes en tout.</li><li>9. Résumé (5 minutes). Discuter les questions suivantes en grand groupe :<ul style="list-style-type: none"><li>• Lequel de ces mécanismes semble être le plus proche de notre définition de la SA, et pourquoi ?</li><li>• A travers tous les exemples, y a-t-il des facteurs de succès commun ?</li><li>• Y a-t-il des pièges communs à éviter ?</li><li>• Quel(s) mécanisme(s) vous semble(nt) être particulièrement prometteur(s) pour votre pays ou région, et pourquoi ?</li></ul></li><li>10. Synthétiser et faire le lien avec la session suivante.</li></ol>
------------------	---

*Module sur la redevabilité sociale*

---

**Session 3**

---

<b>F O R M A T E U R</b>	<p style="text-align: center;"><b>Session 3 : Evaluer les dimensions de la redevabilité sociale</b></p> <hr/> <p><b>Objectif général</b></p> <p>Renforcer chez les participants la compréhension de certains mécanismes de SA, notamment leurs avantages et leurs risques, et de six importantes dimensions de SA nécessaires à une mise en œuvre réussie. Développer des compétences en évaluation des mécanismes de SA, en particulier de la faisabilité de leur implantation dans un contexte national donné.</p> <p><b>Objectifs</b></p> <p>A la fin de la session, les participants doivent être capables de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier six importantes dimensions de SA nécessaires à une mise en œuvre réussie.</li> <li>• Décrire les principaux avantages, risques et dimensions de plusieurs mécanismes de SA.</li> <li>• Evaluer les caractéristiques et la faisabilité de l'implantation d'un mécanisme de SA dans un contexte national donné.</li> </ul> <p><b>Matériel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diapositives 17 et 18</li> <li>• Fiche 11, "Evaluer les dimensions de la redevabilité sociale"</li> <li>• Fiches 3 à 10 exposant toujours huit études de cas. Décidez si vous souhaitez que les groupes étudient tous les mêmes études de cas ou non, sachant qu'ils devront travailler sur un ou deux cas, selon les dimensions de SA.</li> <li>• Tableau de conférence et marqueurs pour chaque groupe</li> </ul> <p><b>Durée</b></p> <p>Environ 1h30, selon la taille du groupe</p>
<b>F O R M A T E U R</b>	<p><b>Déroulement</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expliquer le but général et les objectifs de cette session, qui comprend une brève présentation et du travail de groupe.</li> <li>2. Passer en revue et expliquer la diapositive 17 (Principaux facteurs de succès de SA) et la 18 (Six dimensions des mécanismes de SA). Point à retenir : il est nécessaire de bien comprendre les principaux facteurs de succès de la SA et les principales caractéristiques de différents mécanismes de SA pour déterminer la faisabilité de son implantation dans un environnement national donné.</li> </ol>

<p style="text-align: center;"><b>D I A P O S I T I V E 17</b></p>	<p><b>Principaux facteurs de succès de SA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONTEXTE ET CULTURE POLITIQUE</li> <li>• ACCES A L'INFORMATION</li> <li>• ROLE DES MEDIA</li> <li>• CAPACITE DE LA SOCIETE CIVILE</li> <li>• CAPACITE ETATIQUE</li> <li>• SYNERGIE ENTRE L'ÉTAT ET LA SOCIETE</li> <li>• INSTITUTIONNALISATION</li> </ul>																		
<p style="text-align: center;"><b>D I A P O S I T I V E 18</b></p>	<p><b>Evaluer les mécanismes de SA : six dimensions</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 5%; text-align: center;">1</td> <td style="width: 30%;">Structures incitatives</td> <td style="width: 65%; text-align: center;">Sanction ←————→ Récompense</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td>Nature de la redevabilité</td> <td style="text-align: center;">Respect des Règles ←————→ Performance</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3</td> <td>Niveau d'institutionnalisation</td> <td style="text-align: center;">Faible ←————→ Fort</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">4</td> <td>Implication</td> <td style="text-align: center;">Externe ←————→ Interne</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">5</td> <td>Participation</td> <td style="text-align: center;">Elitiste ←————→ Large</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">6</td> <td>Corps gouvernementaux</td> <td style="text-align: center;">Exécutif                      Judiciaire                      Législatif</td> </tr> </table>	1	Structures incitatives	Sanction ←————→ Récompense	2	Nature de la redevabilité	Respect des Règles ←————→ Performance	3	Niveau d'institutionnalisation	Faible ←————→ Fort	4	Implication	Externe ←————→ Interne	5	Participation	Elitiste ←————→ Large	6	Corps gouvernementaux	Exécutif                      Judiciaire                      Législatif
1	Structures incitatives	Sanction ←————→ Récompense																	
2	Nature de la redevabilité	Respect des Règles ←————→ Performance																	
3	Niveau d'institutionnalisation	Faible ←————→ Fort																	
4	Implication	Externe ←————→ Interne																	
5	Participation	Elitiste ←————→ Large																	
6	Corps gouvernementaux	Exécutif                      Judiciaire                      Législatif																	
<p style="text-align: center;"><b>F O R M A T E U R</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Expliquer que nous allons évaluer les principales caractéristiques de plusieurs mécanismes de SA et réaliser une première estimation de la faisabilité de leur implantation dans un pays donné.</li> <li>4. Donner les instructions, et distribuer à chaque participant une copie de la fiche 11, "Evaluer les dimensions de la redevabilité sociale." demander aux groupes de choisir une autre étude de cas que celle étudiée durant la session précédente.</li> <li>5. Demander aux participants de regagner leur groupe d'étude de cas et de commencer l'exercice.</li> </ol>																		

## Fiche 11

**Evaluer les dimensions de la redevabilité sociale**

Les mécanismes de redevabilité sociale (SA) peuvent être décrits à travers six dimensions : les structures incitatives, le type de redevabilité, le niveau d'institutionnalisation, la profondeur de l'implication, la largeur de la participation et la collaboration avec les corps gouvernementaux. La connaissance de chacune d'entre elles permet de planifier et d'évaluer la faisabilité et la durabilité de l'implantation d'un mécanisme de SA dans un pays et un contexte institutionnel donné.

**Étape 1. Étudiez les descriptions des six dimensions de SA ci-dessous.****1. Structures incitatives : sanction ou récompense ?**

Le système de redevabilité penche-t-il plutôt vers la sanction ou la récompense ? Les mécanismes reposant trop lourdement sur les sanctions peuvent représenter une menace pour les fonctionnaires et être source de paralysie ; d'un autre côté, les récompenses seules peuvent attirer les "brebis galeuses." Les mécanismes de SA les plus solides reposent souvent sur un équilibre entre sanction et récompense.

**2. Redevabilité : gestion par les règlements ou par la performance ?**

Un mécanisme de redevabilité centré sur le respect des règles peut refléter un style classique de gestion publique, fondé sur le travail administratif et l'action rationnelle. Les approches plus récentes recherchent la stimulation de la performance et ont recours à l'évaluation de la performance pour mesurer les résultats obtenus. Les meilleures stratégies de SA ciblent la participation citoyenne, en renforçant les règles tout en améliorant les performances.

**3. Institutionnalisation : faible ou forte ?**

De nombreux mécanismes de redevabilité ne sont autres que des initiatives *ad hoc* prises par des fonctionnaires bien intentionnés et ne sont pas ancrés en permanence dans les structures de l'État. De quelle façon les mécanismes de SA sont-ils inscrits dans la loi et requièrent-ils de la part des agences ou du gouvernement tout entier d'impliquer les acteurs de la société à des moments spécifiques du processus politique public ?

**4. Implication : externe ou interne ?**

Les mécanismes de SA comportent souvent une étape de consultation des acteurs sociaux, mais peu les invitent à s'impliquer dans toutes les étapes du processus de planification gouvernementale. De quelle façon le mécanisme encourage-t-il une implication interne et suivie des acteurs sociaux, allant au-delà d'une consultation superficielle ?

**5. Participation : élitiste ou large ?**

Il existe une tendance dans la SA à n'impliquer qu'un petit groupe d'ONG "dociles", de professionnels des classes moyennes et d'hommes politiques centristes. De quelle façon le mécanisme encourage-t-il la participation de groupes moins médiatisés, ayant d'autres intérêts ou d'autres positions idéologiques ?

**6. Corps gouvernementaux : exécutif, judiciaire ou législatif ?**

Les mécanismes de redevabilité sont souvent implantés dans les organes exécutifs de l'État. Même si réformer l'exécutif est un défi important, les pouvoirs législatif et judiciaire ne doivent pas être négligés. Le judiciaire peut être d'accès difficile, mais le législatif est souvent une "mine d'or" inexploitée dans la perspective d'une réforme en faveur de la redevabilité sociale.

Source : Document adapté de John Ackerman, *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*

<b>F I C H E 11</b>	<b>Étape 2. Reportez-vous de nouveau à votre étude de cas. En petit groupe, étudiez-la et discutez-en afin de déterminer quelles dimensions de SA elle reflète. Inscrivez vos réponses dans la grille ci-dessous.</b>			
	1	Structures incitatives	Sanction ←————→	Récompense
	2	Nature de la redevabilité	Respect des règles ←————→	Performance
	3	Institutionnalisation	Faible ←————→	Forte
	4	Implication	Externe ←————→	Interne
	5	Participation	Élitiste ←————→	Large
	6	Corps gouvernementaux	Exécutif	Judiciaire
<b>F O R M A T E U R</b>	<b>Étape 3. Après avoir évalué les dimensions caractérisant votre exemple, discutez les questions suivantes, en petit groupe :</b>			
	1. Que vous inspire l'évaluation des dimensions du mécanisme de SA par rapport à sa viabilité éventuelle dans votre pays ?			
	2. Quels seraient les avantages et les risques de ce mécanisme dans votre pays ?			
	3. Comment pourrait-on le modifier ou l'adapter pour qu'il corresponde mieux à votre contexte national et à votre cadre institutionnel ?			
<b>Étape 4. Accrochez votre grille sur un tableau de conférence et présentez un bref résumé de votre analyse de cas devant le grand groupe.</b>				
6. Accorder environ 40 minutes pour l'exercice d'étude de cas par les groupes (étape 2 sur la fiche). Prévenir les groupes lorsque le temps restant n'est plus que de 15, 10 et 5 minutes.				
7. Demander à chaque groupe de présenter brièvement son analyse de cas à partir de la grille d'évaluation des six dimensions et des questions de la fiche. Répondre aux questions et clarifier si besoin est.				
8. Après toutes les présentations, demander à quelques participants de synthétiser les principaux enseignements de cette session. Expliquer que nous utiliserons certaines idées pour concevoir une stratégie de renforcement de la redevabilité sociale au cours de la prochaine session. Passer en revue les réponses fournies à l'Étape 3 en faisant appel à plus d'exemples pratiques des participants.				

*Module sur la redevabilité sociale*

---

**Session 4**

---

## Session 4 : Concevoir une stratégie de redevabilité sociale

### Objectif général

Comprendre certaines expériences mondiales et certaines des meilleures pratiques en matière de conception et de mise en œuvre de stratégies et d'approches de SA. Concevoir une stratégie de renforcement de la redevabilité sociale.

### Objectifs

A la fin de la session, les participants devront être capables de :

- Comprendre les étapes fondamentales permettant de réaliser une évaluation de la situation (ou diagnostic) de la SA, point de départ de la conception d'une stratégie de SA réaliste.
- Si le temps le permet, concevoir une ébauche de stratégie/approche de SA pour un pays/district/communauté en particulier.

### Matériel

- Diapositives 19 à 22
- Fiche 12, "Concevoir une stratégie de redevabilité sociale"
- Tableau de conférence et marqueurs pour chaque groupe.

### Durée

1h30 à 3 heures

### Déroulement

1. Expliquer le but général et les objectifs de la session. Cette session comprend une brève présentation (étapes 2 à 5), un travail en petit groupe (étapes 6 à 8) et une mise en commun/résumé (étapes 9 à 11).
2. Au cours d'une présentation de 25 minutes, passer en revue certains des principaux facteurs de succès de dispositifs efficaces de SA (cf. diapositive 17) ; les lier à la discussion de la session précédente. Il est nécessaire de comprendre ces facteurs de succès, puisque nous commençons à concevoir des dispositifs et stratégies de SA.
3. Passer en revue les six principales dimensions de SA listées sur la diapositive 18 et présentées ci-dessous.
  - Structures incitatives : l'incitation à la SA repose-t-elle sur la sanction ou la récompense des fonctionnaires ? Les meilleurs dispositifs en matière de redevabilité sociale sont composés d'un équilibre entre sanctions et récompenses.
  - Nature de la redevabilité : le dispositif requiert-il de suivre des règles bureaucratiques hiérarchisées ou met-il l'accent sur la gestion par la performance et les résultats ?
  - Niveau d'institutionnalisation : s'agit-il d'un dispositif *ad hoc* (ponctuel ou ne se répétant que rarement) ou existe-t-il un potentiel d'institutionnalisation ?
  - Profondeur de l'implication : le dispositif promeut-il des formes de participation ou de consultation superficielles ou bien une implication en profondeur des pauvres et des groupes défavorisés ?
  - Participation : le dispositif repose-t-il sur l'implication d'un petit groupe d'ONG "dociles" ou d'un plus large ensemble d'intérêts, en particulier les pauvres et les groupes défavorisés ?

<p style="text-align: center;"><b>F O R M A T E U R</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corps gouvernementaux : quel corps gouvernemental le mécanisme de SA vise-t-il ? Les initiatives de SA ciblent souvent l'exécutif, car il gère la majorité des ressources, et impliquent peu le pouvoir judiciaire. Le pouvoir législatif représente parfois une "mine d'or" inexploitée des dispositifs de redevabilité sociale.</li> </ul> <p>4. Expliquer la méthode de diagnostic : "Comprendre ces dimensions de SA nous permet de mieux estimer l'adaptabilité de certains dispositifs ou mécanismes à un pays et à un contexte politique particulier. Mais il nous faut encore conduire des diagnostics supplémentaires pour déterminer si les dispositifs de SA peuvent réellement être mis en œuvre dans un cadre donné, et, le cas échéant, lesquels ont le meilleur potentiel de succès." Le processus de diagnostic ressemble à celui d'une évaluation de gouvernance locale ou de la relation entre autorités locales et société civile.</p> <p>5. Montrer les diapositives 19 et 20 et commenter les composantes de base de la stratégie de SA. Montrer la diapositive 21 et expliquer à quelles questions principales le diagnostic de SA doit répondre. Demander au groupe s'il a des questions ou des commentaires.</p>
<p style="text-align: center;"><b>D I A P O S I T I V E 19</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Élaborer une stratégie de SA</b></p> <pre> graph LR     D((Diagnostic)) -- Compensation --&gt; IS[INTERVENTION STRATÉGIQUE]     DP((Demandes et pratiques de SA existantes)) -- influence des acteurs sociaux --&gt; IS     AS((Acteurs sociaux)) --&gt; CA[CADRE D'ACTION]     CP((coalition politique à base large)) --&gt; CA     IS -- "établir un calendrier et mobiliser les électeurs" --&gt; CA     CA -- "assurer l'observance" --&gt; End[ ]     </pre>

<b>D I A P O S I T I V E 20</b>	<p style="text-align: center;"><b>Principes de base de la SA</b></p> <hr style="width: 50%; margin: auto;"/> <div style="text-align: center;"> <p style="text-align: center;"> <b>Négocier le changement</b>  <b>Diffuser l'information</b>  <b>Analyser l'information</b>  <b>Obtenir l'information</b>  <b>Organiser le soutien</b>  <b>Identifier le point d'entrée</b> </p> </div>
<b>D I A P O S I T I V E 21</b>	<p><b>Diagnostic :</b>  <b>quelques questions à poser</b></p> <hr style="width: 50%; margin-left: 0;"/> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quelle importance a le système d'encouragement (qu'il soit basé sur la sanction ou la récompense) aux yeux des responsables publics ?</li> <li>2. Jusqu'à quel point les critères de redevabilité (qu'ils soient fondés sur les règles ou la performance) sont-ils devenus la norme en matière d'évaluation des responsables publics ?</li> <li>3. Quelle est la nature de la relation qu'entretiennent l'État et la société civile ?</li> <li>4. Jusqu'à quel point les acteurs sociaux sont-ils autorisés à coopérer avec l'État ? Le gouvernement est-il en général ouvert ou fermé ?</li> <li>5. Quelle est la nature de la participation de la société ? Est-elle large ou limitée à quelques groupes ou organisations d'élite ?</li> <li>6. Quelles sont les caractéristiques respectives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en termes de redevabilité et d'ouverture ?</li> <li>7. Quelles sont les demandes et pratiques préexistantes qui soutiennent la SA ?</li> <li>8. Quels groupes et alliances peuvent être mobilisés pour soutenir la SA ?</li> <li>9. Quels sont les points d'entrée stratégiques ?</li> </ol>

<b>F O R M A T E U R</b>	<p>6. Répartir les participants en groupes de 5 à 6 personnes. Les groupes peuvent être constitués sur une base nationale si nécessaire. Expliquer que chaque groupe va devoir développer une stratégie d'introduction des mécanismes de SA ayant de bonnes chances de succès dans leur pays. Chaque groupe va : (a) réaliser une ébauche de diagnostic de SA dans un district ou une région spécifique, à l'aide des questions à but diagnostic ; (b) sélectionner un mécanisme de SA semblant posséder les caractéristiques correspondant au contexte local et aux facteurs de succès discutés précédemment et (c) concevoir une stratégie simple visant à introduire un mécanisme de SA. Ces mécanismes peuvent être adaptés par les participants.</p> <p>7. Distribuer la fiche 12 intitulée "Concevoir une stratégie de redevabilité sociale." Dire aux groupes qu'ils ont 45 minutes pour réaliser l'exercice. (Remarque : cette activité peut facilement être organisée sur une demi-journée pour permettre aux participants d'élaborer des plans de stratégie plus détaillés. Dans ce cas, les participants pourront aussi évaluer les risques de leurs stratégies de SA et mettre au point des indicateurs de performance mesurant la mise en œuvre et l'efficacité des mécanismes de SA.)</p>
<b>F I C H E 12</b>	<p><b>Fiche 12</b> <b>Concevoir une stratégie de redevabilité sociale</b></p> <hr/> <p>Concevoir une stratégie de redevabilité sociale (SA) efficace, fondée sur les expériences et la réalité d'un pays donné, n'est pas une tâche facile. Elle nécessite une juste appréciation des fenêtres d'opportunité et une sensibilité très développée à l'histoire, la culture et la politique du pays. Bien qu'il n'existe pas de recette unique valable pour toutes les situations, l'expérience a montré que les cas de conception et d'adaptation réussis de systèmes de redevabilité sociale suivent un modèle de base. En d'autres termes, il est nécessaire de suivre certaines étapes fondamentales, en les adaptant avec créativité, pour identifier et obtenir une stratégie efficace de SA.</p> <p>Votre équipe va concevoir une ébauche de stratégie de SA pour un pays donné, précisément pour un district ou un ensemble de municipalités sélectionnées par vous. Cette activité implique l'usage de nombreuses notions abordées précédemment, au cours des étapes suivantes.</p>
<b>F I C H E 12</b>	<p><b>Étape 1.</b> Réalisez un bref diagnostic de SA du district ou de la municipalité choisie (reportez-vous aux diapositives 20 et 21).</p> <p><b>Étape 2.</b> Identifiez quelques dispositifs ou mécanismes de SA pouvant être adaptés à la zone géographique choisie (reportez-vous aux fiches 1 et 3 à 10).</p> <p><b>Étape 3.</b> Passez rapidement en revue quelques-unes des caractéristiques principales des dispositifs de SA présélectionnés pour déterminer si elles cadrent avec votre diagnostic. Choisissez le meilleur dispositif de SA.</p> <p><b>Étape 4.</b> Élaborez une ébauche de stratégie, qui doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Être fondée sur les demandes et pratiques de SA existant dans le pays</li> <li>• Avoir recours aux bonnes pratiques et enseignements discutés pendant l'atelier</li> <li>• Posséder un point d'entrée clair (cf. fiche 10, il doit être aussi explicite que possible)</li> <li>• Décrire le mode de mobilisation des groupes d'intérêt et le mode de formation des coalitions qui soutiendront le dispositif de SA</li> <li>• Préciser comment le dispositif de SA sera utilisé et par qui</li> <li>• Être accompagnée d'un calendrier réaliste d'adoption du dispositif de SA</li> </ul> <p><b>Étape 5.</b> Affichez les principaux points de votre diagnostic et les principaux éléments de votre stratégie sur un tableau de conférence. Résumez vos constats/analyse au cours d'une brève présentation (2 à 3 minutes) au grand groupe.</p>

<b>F O R M A T E U R</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Lorsqu'il ne reste plus que 10 minutes, rappeler aux équipes qu'elles doivent commencer à se préparer leurs courtes présentations. Lorsqu'il ne reste plus que 5 minutes, rappeler aux équipes qu'elles doivent conclure leur travail. Lorsqu'il ne reste plus qu'1 minute, demander aux équipes de finir.</li> <li>9. Faire la mise en commun (15 à 20 minutes). Si le temps le permet, demander à chaque équipe de faire une brève présentation (2 à 3 minutes) résumant leur diagnostic et leur stratégie de SA. Si le temps n'est pas suffisant pour que tous les groupes fassent des présentations, demander à un ou deux groupes seulement de venir témoigner. Et si le groupe est vraiment très grand (plus de 50 à 60 personnes), penser à organiser une discussion de groupe de type "panoramique" qui permet aux participants de rendre visite à des équipes d'autres pays pour discuter des stratégies qu'ils ont affichées sur le mur ou sur des tableaux de conférence.</li> <li>10. Résumé et conclusions (5 minutes). Reformuler le groupe et demander aux participants de résumer les principaux enseignements tirés des sessions de SA. En partant des commentaires des participants, utiliser si vous le souhaitez la diapositive 22 pour établir vos remarques finales.</li> <li>11. Clôturer la session. Demander aux participants ce qu'ils ont l'intention de faire après cet événement. Distribuer une feuille d'évaluation du module de SA. Il est très important de renforcer le concept de redevabilité sociale dans la prestation des services.</li> </ol>
<b>D I A P O S I T I V E 22</b>	<p><b>Conclusion</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La redevabilité sociale offre un formidable potentiel d'amélioration de la réactivité des responsables gouvernementaux et autres détenteurs de pouvoir aux besoins des populations, en particulier de ceux dont la "voix" est la plus difficile à entendre.</b></li> <li>• <b>Une grande variété de mécanismes locaux de SA est apparue dans différents contextes locaux, dans presque tous les secteurs et régions. Ils se développent en réponse à des besoins spécifiques, des déséquilibres au sein du pouvoir local et du désir d'améliorer les services.</b></li> <li>• <b>Les avantages et les risques d'un mécanisme de SA dépendent du contexte social, politique et économique dans lequel il est appliqué. Le succès d'un mécanisme donné dans un contexte local donné ne garantit en aucune façon son succès dans un autre.</b></li> </ul>

<b>F I C H E 13</b>	<p><b>OPTION —Fiche 13</b></p> <p><b>Jeu de rôle sur la redevabilité sociale : Services de santé en Throna</b></p> <hr/> <p>Durant cet exercice, vous discuterez des services de santé dans la ville fictive de Santoa, située dans le pays fictif de Throna. Chaque membre des groupes jouera le rôle d'un personnage différent (s'il y a plus de membres que de personnages, plusieurs personnes peuvent jouer un même personnage). Une personne jouera le rôle d'animateur chargé de gérer la discussion.</p> <p>Commencez par lire la courte présentation du contexte de Throna et Santoa et la description de votre personnage. Préparez-vous à discuter des questions suivantes en adoptant le point de vue de votre personnage :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Pourquoi le centre médical de Santoa ne satisfait-il pas les besoins de tous en services de santé ?</li><li>• Quelles sont les personnes ou les groupes, le cas échéant, qui doivent coopérer pour résoudre les problèmes de services de santé de Santoa ?</li></ul>
---	--

<b>F I C H E 13</b>	<p>Pour commencer la discussion, chaque personne présente son personnage et explique quel est, aux yeux de son personnage, le principal problème dont souffre le système de santé de Santoa. L'animateur ouvre alors une discussion de groupe sur les deux questions ci-dessus. Durant la discussion, assurez-vous de présenter le point de vue de votre personnage, et non le vôtre. Il n'est pas nécessaire que le groupe se mette d'accord sur les réponses aux questions. Choisissez la personne qui résumera brièvement la discussion (2 à 3 minutes).</p> <p><b>Contexte</b> Throna est un pays en développement d'environ 14 millions d'habitants. Devenu indépendant en 1960, il est resté très pauvre, même si des progrès ont été constatés. Le PIB est de 1520 dollars US par habitant seulement, et l'espérance de vie à la naissance, de 47 ans. La mortalité infantile est élevée (90 pour 1000), de même que la mortalité des moins de cinq ans (155 pour 1000).</p> <p>Le pays possède un système de santé très modeste, fondé sur un réseau de centres médicaux gratuits gérés par le ministère de la Santé. Durant les années 1970, le secteur des services de santé a reçu de substantiels investissements qui ont permis la construction de centres médicaux et considérablement amélioré la santé de la population. Grâce à l'amélioration rapide des services de santé, la santé des citoyens de Throna est la meilleure de la région, un constat souvent salué comme la preuve du développement réussi du pays. Malheureusement, les investissements étaient financés presque intégralement par des prêts étrangers. A mesure que Throna s'enfonçait dans la dette et que les prêts diminuaient, il est apparu que les réalisations du système de santé n'étaient pas durables.</p> <p>La situation économique du pays a décliné brutalement dans les années 1980, affectant durement les services de santé. Le système sanitaire s'est en partie redressé depuis que le pays sort progressivement de la récession, et les responsables du ministère de la Santé, les directeurs de centres médicaux et le personnel s'adaptent à cette nouvelle situation. Reste que dans les années 1990, le système de santé était en stagnation. L'état des nombreuses routes ayant été construites pendant le boom des années 1970 s'est dégradé et entrave la livraison régulière aux centres médicaux des fournitures et des médicaments. La plupart des centres médicaux ne fixent pas de rendez-vous aux patients, ce qui provoque de longues files d'attente. Dans l'ensemble, l'état de santé des habitants de Throna est meilleur que dans les années 1980, mais beaucoup moins bon que dans les années 1970.</p> <p>Le ministère de la Santé, situé dans la capitale, est responsable de la planification, de l'allocation et de la prestation des services de santé dans le pays par l'intermédiaire des centres médicaux régionaux, qui dépendent de lui pour leurs fournitures et leurs ressources et pour la fixation de la politique des services de santé. Il y a six mois, le Parlement de Throna a adopté une nouvelle loi sur la décentralisation, qui confère aux autorités locales et municipales la redevabilité des services locaux, notamment de santé. D'après cette loi, le ministère de la santé doit transférer 60 pour cent de son budget aux autorités locales responsables des services de santé et peut attribuer les 40 pour cent restants aux centres médicaux, comme bon lui semble. La période de mise en œuvre de la loi est longue, et peu de communautés l'ont mise en application pour l'instant.</p> <p>Santoa est un village rural situé à 400 kilomètres de la capitale. Il possède un centre médical en charge de Santoa et des villages environnants, qui reçoit de nombreux patients, hommes et femmes, mais le service est en général mauvais, avec de longs temps d'attente. Le centre médical manque souvent de vivres et de médicaments, et paraît ne jamais disposer de suffisamment de médecins et d'infirmières pour s'occuper de tous les patients. Les médecins, infirmières et autres personnels sont d'ailleurs souvent absents du centre sans raison, car les bas salaires et leur paiement irrégulier sapent leur motivation. La nouvelle politique de décentralisation reste encore à appliquer à Santoa.</p>
---	---

**Personnage 1 : Un responsable du ministère de la Santé**

Vous êtes un responsable du ministère central de la Santé, traditionnellement responsable de la prestation des services de santé à Throna. Vos collègues et vous possédez expertise et expérience de l'administration de la santé, et vous travaillez dur pour élaborer des services de planification politique et répondre aux besoins de la population. Vous estimez qu'il est plus facile, plus rapide et plus efficace que ce soit le ministère qui affecte et délivre les services dans le pays. Vous pensez aussi que moins il y a de personnes impliquées dans le processus, moins il y a de risque de corruption.

Vous connaissez les insuffisances du système de santé national, mais vous pensez que les problèmes viennent essentiellement des fournisseurs mal formés et irresponsables. De votre point de vue, les mauvais gestionnaires des centres médicaux régionaux sont largement responsables des problèmes de fonctionnement de ces centres. En raison du laxisme de la gestion des centres médicaux, votre ministère est toujours impliqué dans la prestation des services de santé (logistique, achats, etc.). Cela vous laisse moins de temps pour élaborer une politique de santé et mettre en œuvre des stratégies de santé publique ; l'absence de campagnes de santé publique a d'ailleurs eu des effets visibles.

Par ailleurs, vous avez peu de contrôle sur les fonds que votre ministère reçoit. Il n'y a pas eu d'augmentation budgétaire depuis cinq ans, bien que les coûts se soient envolés. Vous avez vraiment l'impression que vous et vos collègues faites du mieux que vous pouvez avec les ressources que vous avez.

Contrairement à ce que certains pensent, vous et vos collègues n'êtes pas opposés à la loi de décentralisation. En fait, la perspective de vous consacrer à la politique de santé et à son contrôle plutôt qu'à la gestion quotidienne des centres médicaux vous enthousiasme. Cependant, vous pensez que les autorités locales n'ont pas la capacité de prendre en charge davantage de redevabilité, en raison d'un manque de personnel qualifié pour gérer les services de santé. D'ailleurs, peu de responsables locaux se sont présentés pour discuter de la décentralisation ou demander plus de pouvoir. Vous aimeriez être sûr que les changements induits par la loi de décentralisation répondent à des besoins réels. Etant donné le besoin d'établir des priorités et d'équilibrer les nombreuses demandes avec les ressources très limitées, vous craignez que les responsables locaux et les chefs de communauté ne prennent pas toujours leurs décisions dans l'intérêt du pays tout entier.

**Personnage 2 : membre d'une ONG**

Vous travaillez pour Mokotow, une organisation non gouvernementale qui agit dans le domaine de la santé des pauvres. Vous et votre organisation avez tenté à maintes reprises d'améliorer les services du centre médical pour les membres les plus pauvres de la communauté, mais n'avez pas réussi. Les services offerts à la communauté ne sont pas ceux dont elle a le plus besoin et répondent plus aux besoins des hommes qu'à ceux des femmes et des enfants. Vous pensez que ces derniers devraient être prioritaires, d'après le schéma des problèmes de services de santé que vous avez observé dans la communauté.

Le directeur du centre médical semble indifférent à vos préoccupations et vous répond à chaque fois qu'il doit suivre les directives du ministère de la Santé. Vous avez demandé qu'un pédiatre et qu'une sage-femme soient attribués au centre médical, mais le directeur du centre a répondu que la décision relevait du ministère. Vous avez tenté de contacter le ministère, mais il est difficile de joindre qui que ce soit par téléphone. Vous avez également écrit plusieurs fois, mais n'avez jamais reçu de réponse, et le ministère se trouve loin dans la capitale, trop loin pour que vous puissiez y aller en personne présenter vos réclamations. Vous savez que les autorités locales sont supposées contrôler davantage les services de santé depuis l'adoption de la loi de décentralisation, mais jusqu'à présent, vous n'avez noté aucun changement. Vous êtes frustré que votre organisation ne puisse pas trouver les moyens de forcer les responsables à répondre à vos préoccupations et à fournir des services de santé à ceux qui en ont le plus besoin.

**Personnage 3 : Directeur du centre médical**

Vous dirigez le petit centre médical de Santoa et supervisez son fonctionnement quotidien. Vous passez le plus clair de votre temps à chercher des ressources et des fournitures médicales pour fournir des soins à tous ceux qui en ont besoin, mais le manque de fonds rend ce travail très difficile.

Vous travaillez dur pour faire fonctionner le centre au mieux étant données les circonstances. Obtenir des médicaments et des fournitures médicales est un problème constant. Vous ne recevez pas de fournitures spécialisées pour les soins aux femmes et aux enfants, mais seulement des fournitures générales, et il est donc difficile d'offrir les soins appropriés à tous les segments de population du village. Le ministère contrôle la totalité de votre budget et l'acquisition des fournitures et des médicaments. Il établit aussi la politique de santé et transmet aussi des objectifs politiques spécifiques que vous êtes supposé atteindre, même s'ils semblent souvent irréalistes eu égard à la situation de Santoa. En raison du temps que vous passez à rassembler les fournitures médicales, il ne vous est pas toujours possible de surveiller le personnel autant que nécessaire.

Vous êtes insatisfait en raison des attaques constantes du public pour la mauvaise qualité du service. Vous savez que le centre ne remplit pas les besoins de chacun, mais il est impossible d'améliorer les soins avec les ressources disponibles. Du reste, les gens n'arrêtent pas vous demander ce dont ils ont besoin, mais comme chacun demande quelque chose de différent, il n'est pas toujours facile de savoir ce qui est le plus urgent. Vous vous sentez impuissant, coincé entre un public ingrat et mécontent et un ministère lointain et indifférent.

**Personnage 4 : Membre d'une coopérative de femmes**

Vous êtes membre de Novas, une coopérative de femmes qui fabrique et vend du savon. Toutes les membres de la coopérative ont des enfants et plusieurs sont enceintes. Toutes se plaignent du mauvais service fourni par le centre médical, pour elles-mêmes ou pour leurs enfants. Pendant le travail, les femmes parlent de leurs besoins en services de santé et vous ont élue pour les représenter.

Les femmes sont mécontentes du temps que prend une visite au centre médical. Celui-ci ne prenant pas de rendez-vous, les patients n'ont pas d'autre choix que de se présenter et d'attendre d'être reçu, ce qui ne se produira pas forcément le jour même. Il arrive fréquemment que les médecins ne se trouvent pas au centre quand ils devraient l'être et que personne ne sache quand ils reviendront. La coopérative ne peut pas se permettre de payer les femmes lorsqu'elles se rendent au centre, ce qui signifie qu'une visite au centre se traduit par une perte de salaire.

Les médicaments sont un autre problème. Même lorsqu'on se débrouille pour voir un médecin, le centre en général ne possède pas les médicaments que les médecins prescrivent, ce qui oblige à revenir ultérieurement. Le centre semble avoir quantité de médicaments un jour, et aucun le lendemain. Par exemple, une femme de votre coopérative a emmené sa fille au centre pour une vaccination contre la rubéole la semaine dernière. Apprenant que le centre disposait du vaccin, vous et plusieurs autres femmes de la communauté ont emmené vos enfants pour les faire vacciner le jour suivant, mais les infirmières vous ont dit qu'il n'y avait pas de vaccin ! Comment le stock de fournitures peut-il varier autant d'un jour à l'autre ? Les femmes pensent que le personnel leur ment et conservent les vaccins pour leurs amis ou parents ou pour des gens qui ne peuvent pas se les payer, comme vos collègues d'ailleurs. Les femmes de la coopérative ont le sentiment constant d'être flouées.

Vous pensez que les services de santé aux femmes et aux enfants sont le plus grand problème de la communauté et vous voulez que le centre fournisse un meilleur service aux femmes. Les hommes visitent autant le centre que les femmes, mais les femmes ont plus de besoins en matière de services de santé que les hommes : il leur faut des soins prénataux et postnataux, ainsi que des soins pour leurs enfants. Votre plus grand objet de mécontentement est que personne ne semble assumer la redevabilité du centre. Quelle que soit la personne à qui vous parlez d'un problème, elle vous répond toujours que ce n'est pas de sa faute.

<p style="text-align: center;"><b>F I C H E 13</b></p>	<p><b>Personnage 5 : Responsable municipal</b></p> <p>Vous êtes un responsable municipal de Santoa. Votre bureau agit en tant qu'intermédiaire entre le ministère de la Santé et le centre médical local, mais vous n'avez pas d'influence sur le fonctionnement quotidien de ce centre ; votre bureau n'est qu'un maillon de la chaîne. Vous recevez des directives et des communications du ministère et les transmettez au directeur du centre. Le ministère vous envoie aussi les fonds permettant de payer le personnel du centre, que vous leur transmettez également. En tant que responsable local, vous êtes supposé répondre aux besoins de la communauté et vous sentez donc frustré de n'être qu'un intermédiaire et de ne pouvoir faire plus pour améliorer la prestation des services de santé.</p> <p>Vous pensez que le ministère de la Santé est trop éloigné de Santoa pour pouvoir offrir un bon service de santé. Les responsables ministériels ne comprennent pas les conditions locales ou ne répondent pas aux besoins locaux. Le centre médical n'a jamais eu les médicaments dont il a besoin. Vous pensez que si votre bureau était responsable du centre, vous pourriez améliorer les services et augmenter les ressources directes aux zones qui en ont le plus besoin.</p> <p>Vos collègues et vous espérez que la loi de décentralisation vous donnera cette possibilité. Bien que cette perspective vous enthousiasme, vous n'êtes pas sûr de savoir comment procéder. La loi de décentralisation n'a pas été mise en œuvre à Santoa, et il n'existe pas de projet en ce sens. Vous ne savez pas quels sont les besoins prioritaires en services de santé de la communauté, ni comment le centre pourrait être dirigé pour satisfaire ces besoins. A cause de cette situation, votre bureau a du mal à s'insérer dans le processus de prestation des services de santé et à tirer profit de la décentralisation. Vous êtes mécontent de votre position, coincée entre le centre et le ministère, et de votre incapacité à aider la communauté. Vous êtes aussi déçu que la décentralisation n'ait pas avancé, mais vous ne savez pas comment accélérer le processus.</p>
<p style="text-align: center;"><b>F I C H E 13</b></p>	<p><b>Animateur</b></p> <p>Vous êtes un participant neutre qui a accepté d'animer la réunion. Vous allez présider le groupe et vous assurer que la réunion est impartiale et constructive pour tous. Vous devez vous assurer que tous les participants expriment leurs opinions ; vous pourriez donc être amené à devoir encourager certains participants à parler, et subtilement encourager certains autres à écouter. Vous êtes aussi responsable de l'organisation des activités du groupe et devez vous assurer que le groupe termine dans le temps imparti.</p> <p>Durant la discussion, vous devez rester impartial. En tant qu'animateur expérimenté, vous savez qu'un préjugé contre un participant, ou seulement l'apparence d'un préjugé, peut créer de la méfiance et saper le travail du groupe. Vous êtes originaire d'une autre ville que Santoa, relevant d'un autre centre médical, par conséquent vous n'avez pas d'intérêt particulier dans les services de santé de Santoa.</p>

## Module de redevabilité sociale

### Choix bibliographiques

#### Publications

Ackerman, John. 2004. "State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank." *Working Paper 30*, Banque mondiale, Washington, DC.

Passé en revue la recherche actuelle en matière de redevabilité et propose différents moyens que la société civile pourrait utiliser dans ses interactions avec l'État pour renforcer la redevabilité. L'ouvrage contient également sept études de cas illustrant des réussites en matière de redevabilité sociale et en tire des leçons théoriques et pratiques à l'intention de la Banque mondiale.

———. 2005. "Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion." *Social Development Paper 82*, Banque mondiale, Washington, DC.

Propose un cadre théorique, des études de cas et des stratégies pratiques. Passe également en revue les coûts et avantages de l'obligation qu'a le gouvernement de rendre compte à ses citoyens.

Banque mondiale. 2003. "Case Study 1—Peru: Towards a System of Social Accountability." *Social Development Note 83, Participation and Civic Engagement Group*, Banque mondiale, Washington, DC.

Illustre une approche multidimensionnelle de la redevabilité sociale, fondée sur l'élaboration, l'analyse et le suivi de budgets participatifs, de façon à permettre au simple citoyen de suivre et d'évaluer lui-même la qualité des services essentiels qu'il reçoit.

———. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. New York: Oxford University Press.

Propose un cadre analytique ainsi qu'une documentation complète et des recommandations de politiques visant à renforcer la voix des citoyens, à apporter des innovations aux mécanismes de prestation de services, et à amplifier les services en vue d'améliorer les conditions de vie des pauvres.

———. 2004. "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice." *Participation and Civic Engagement Group*, Banque mondiale, Washington, DC.

Propose un cadre théorique et une justification de la redevabilité sociale, quelques mécanismes et outils essentiels, ainsi que des facteurs critiques de réussite pour l'institutionnalisation des mécanismes de redevabilité sociale.

Institut de la Banque mondiale. *Forthcoming 2005. "Social Stocktaking of Social Accountability Initiatives in Asia and Pacific"* Écrit par Dennis Arroyo avec la collaboration de Karen Sirker.

Passé en revue les pratiques actuelles en matière de redevabilité sociale dans la région Asie et Pacifique, en mettant l'accent sur leurs résultats et impacts.

[http://siteresources.worldbank.org/CESILPROGRAM/Resources/459660-1108070841342/completed\\_templates.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CESILPROGRAM/Resources/459660-1108070841342/completed_templates.pdf).

Goetz, Ann Marie, et John Gaventa. 2001. "Bringing Citizen Voice and Client Focus to Service Delivery." *Working Paper 138, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK*.

Passé en revue les efforts accomplis pour améliorer la façon dont les prestataires de service public répondent au besoin des pauvres. L'ouvrage examine plus de 60 études de cas provenant de tous les continents, et propose dans sa conclusion des moyens pour assurer que la voix des citoyens soit mieux prise en compte dans les décisions de politique des pouvoirs publics.

Goetz, Ann Marie, et Rob Jenkins. 2004. *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for the Poor*. London: Palgrave.

Explique les facteurs qui ont contribué à l'émergence de la redevabilité sociale, et les places dans le contexte de la théorie démocratique et de la justice sociale. Évalue également l'efficacité des nouvelles approches et des conditions de mise en œuvre en matière de redevabilité.

Narayan, Deepa, avec Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, and Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press for the World Bank.

Cet ouvrage, tiré des évaluations participatives de la pauvreté de la Banque mondiale, donne la parole à plus de 40.000 pauvres, hommes et femmes, dans 50 pays.

Schroeder, Larry. 2002. "Mechanisms for Strengthening Local Accountability." Syracuse University.

Examine les concepts de redevabilité au niveau local, propose des études de cas, des mécanismes et des liaisons dans les systèmes décentralisés de gouvernance.

### Sites Web

Banque mondiale, *Public Sector Governance, Decentralization and Subnational Regional Economics*.

Ressources en matière de redevabilité sociale dans un contexte de décentralisation des secteurs sociaux. [www.worldbank.org/publicsector/decentralization](http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization)

Banque mondiale, *Empowerment home page*. Ressources, initiatives, pratiques et calendrier des activités appuyées par la Banque mondiale dans le domaine de la participation citoyenne.

<http://www.worldbank.org/empowerment>

Banque mondiale, *Social Development Department, Participation and Civic Engagement Group*.

Propose des méthodes et approches à l'intention des différents acteurs, mais en particulier les pauvres, pour influencer et partager avec les pouvoirs publics l'établissement des priorités, la formulation des politiques, l'affectation des ressources et l'accès aux biens et services publics. <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvest.nsf/66ParentDoc/ParticipationandCivicEngagement>

L'Institut de la Banque mondiale, *Community Empowerment and Social Inclusion (CESI) Program*.

Propose un programme éducatif centré sur les questions de participation citoyenne et de gouvernance de façon à renforcer l'obligation des institutions à rendre compte de la façon dont elles prennent en compte les besoins des pauvres. [www.worldbank.org/wbi/communityempowerment](http://www.worldbank.org/wbi/communityempowerment)

*Center on Budget and Policy Priorities, International Budget Project*. Aide les organisations non-gouvernementales et les chercheurs à analyser les politiques budgétaires et à améliorer les procédures et institutions du cycle budgétaire. [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

*International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*. Contient des ressources utiles en matière de redevabilité sociale, y compris un « *Local Governance Handbook* » (Manuel de gouvernance au niveau local) pour renforcer la participation citoyenne aux décisions politiques. [www.idea.int](http://www.idea.int)

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat). Encourage un développement de villes qui soit soutenable sur les plans environnemental et social. Le site contient la publication récente « *Tools to Support Transparency in Local Governance* ». [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

Fonds d'équipement des Nations Unies. Rapports et évaluations par les pays de projets de gouvernance au niveau local. [www.uncdf.org](http://www.uncdf.org)

Programme des Nations-Unies pour le développement, *Democratic Governance Programme*. Ressources et liens utiles en matière de gouvernance au niveau local, redevabilité, décentralisation, genre et gouvernance, et société civile et participation. [www.undp.org/governance/local](http://www.undp.org/governance/local)

University of Sussex, Institute of Development Studies, *Civil Society and Governance Group*. Contient des études de cas et documents de travail intéressants sur différents aspects de la redevabilité sociale. [www.ids.ac.uk/ids/civsoc/index.html](http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/index.html)

University of Sussex, Institute of Development Studies, *Participation Group*. Passe en revue les recherches, innovations et enseignements en matière de participation citoyenne et d'approches participatives au développement et à la gouvernance. Contient également des documents de travail intéressants en matière de redevabilité sociale. [www.ids.ac.uk/ids/particip](http://www.ids.ac.uk/ids/particip)