



SOCIAL DEVELOPMENT PAPERS

PARTICIPATION AND CIVIC ENGAGEMENT

Publication N° 76 / Décembre 2004

RESPONSABILISATION SOCIALE

Introduction au concept et pratique émergents

Carmen Malena,
Reiner Forster et
Janmejay Singh



Résumé

Ce document met en relief l'intérêt et l'engagement grandissants de la Banque mondiale vis à vis des initiatives de responsabilisation sociale, lesquels sont en ligne directe avec les principaux objectifs de l'Institution qui sont de favoriser la réduction de la pauvreté ainsi qu'un développement effectif et durable. Cette note répond à cinq questions fondamentales : i) Qu'est-ce que la responsabilisation sociale ? ii) Pourquoi est-elle importante ? iii) Quelles sont ses principales caractéristiques ? iv) Quelles en sont les applications clés ? et v) Quels facteurs favorisent-ils sa concrétisation ?

Les liens entre ce concept et d'autres aspects clés tels que la gouvernance, le genre, la participation, l'habilitation et les droits de l'homme y font également l'objet d'un examen attentif.

La responsabilisation sociale est définie comme une démarche orientée vers le renforcement des responsabilités fondé sur l'engagement civique, autrement dit un schéma dans lequel les citoyens de base et/ou les organisations de la société civile participent directement ou indirectement à faire respecter l'obligation de rendre des comptes. Dans le contexte du secteur public, la responsabilisation sociale fait référence à un large éventail d'actions et de mécanismes – parmi lesquels, entre autres, la programmation budgétaire participative, la surveillance des dépenses publiques, le suivi-évaluation des services publics fournis, le journalisme d'investigation, les commissions publiques et les organes consultatifs civils – auxquels les citoyens, les communautés, les médias indépendants et la société civile peuvent recourir pour faire en sorte que les représentants officiels et les fonctionnaires soient comptables de leurs actes. Ces dispositifs de responsabilisation aux mains des citoyens complètent et renforcent les mécanismes conventionnels de responsabilité tels que le système de contrôle politique mutuel, les systèmes de comptabilité et d'audits, les règles administratives et les procédures judiciaires.

Il semble manifeste que les mécanismes de responsabilisation sociale sont à même de contribuer à l'habilitation, à une amélioration de la gouvernance et à un accroissement de l'efficacité du développement au travers d'une meilleure fourniture de services. La responsabilisation sociale repose sur une gamme large et diversifiée de mécanismes, mais les pièces clés de sa construction englobent l'obtention, l'analyse et la diffusion de l'information, la mobilisation du grand public ainsi que la préconisation de changements et la négociation permettant leur concrétisation. Les principaux facteurs de réussite incluent : l'accès à l'information et une utilisation efficace de celle-ci, les capacités de la société civile et de l'état ainsi que la synergie entre ces derniers. Enfin, les mécanismes de responsabilisation sociale ont une meilleure efficacité et viabilité lorsqu'ils sont « institutionnalisés » et que les mécanismes « internes » de responsabilité au niveau étatique sont rendus plus transparents et ouvrent la porte à l'engagement civique.

Pour être efficaces à long terme, les mécanismes de responsabilisation sociale doivent être institutionnalisés et reliés aux structures de gouvernance existantes ainsi qu'aux systèmes de prestation de services.

Cette publication a été élaborée et produite par le Département Développement social de la Banque mondiale. Les Départements Environnement, Développement social et Agriculture et développement rural font partie du réseau Développement environnementalement et socialement durable (ESSD). Le Département Développement social est constitué de membres du personnel de la Banque mondiale travaillant sur les problèmes sociaux.

Les dossiers de la série Documents de travail sur le développement social ne sont pas des publications officielles de la Banque mondiale. Ils sont publiés de manière informelle et sont diffusés pour favoriser le dialogue et les échanges de vues au sein de la communauté du développement. Les observations, interprétations et conclusions exprimées dans ce document n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées, à des membres du Conseil des Administrateurs ni aux pays qu'ils représentent.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, veuillez contacter :

Development Social

Banque Mondiale

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433

Fax: 202-522-3247

E-mail: sdcommunications@worldbank.org



Imprimé sur du papier recyclé

Table des Matières

Remerciements

I. Introduction : Le défi de la responsabilisation	1
II. Responsabilisation sociale : Un cadre conceptuel	3
Qu'est-ce que la responsabilité ?	3
Qu'est-ce que la responsabilisation sociale ?	4
Pourquoi la responsabilisation sociale est-elle importante ?	6
Liens entre la responsabilisation sociale et d'autres concepts/enjeux fondamentaux	8
III. Responsabilisation sociale : Éléments de sa construction	10
Mobiliser autour d'un point d'entrée	10
Constituer une base de données/éléments probants	10
Mettre sur la place publique	11
Mobiliser les énergies et former des coalitions	11
Préconiser et négocier le changement	12
IV. Responsabilisation sociale : Applications et outils	13
Élaboration participative des politiques et des budgets	13
Analyse participative des politiques et des budgets	13
Système participatif de suivi de l'exécution des budgets	14
Suivi-évaluation participatif de la performance	15
V. Responsabilisation sociale : Facteurs clés de sa concrétisation	16
Contexte et culture politiques	16
Accès à l'information	16
Le rôle des médias	16
Capacités de la société civile	17
Capacités des pouvoirs publics	17
Synergie état-société civile	17
Institutionnalisation	17
VI. Remarques conclusives	19
Bibliographie	20

Remerciements

Ce dossier a été rédigé par Carmen Malena en collaboration avec Reiner Forster et Janmejay Singh, membres du groupe Participation et engagement civique (P&CE) opérant au sein du Département Développement social de la Banque mondiale.

D'autres membres du groupe P&CE, dont William Reuben, Jeff Thindwa, Annika Silva-Leander, Carmen Monico, Mariana Felicio, Ulrik Birk Petersen, Yuki Niimura et Yumi Sera ont apporté une importante contribution.

Tant John Ackerman, Ruth Alsop, Nina Bhatt, Jose Edgardo Campos, Karen Hudes, Marcos Mendiburu, Stephen Ndegwa, Veronica Nyhan, Frederick Stapenhurst, Dana Weist et Alex Widmer que Demba Balde, Kossi Eguida et Judith Edstrom ont fait part de leur sentiment sur ce dossier et ont formulé de précieux commentaires bienvenus à l'occasion d'une réunion de synthèse.

Ce document a été rédigé sous la supervision de Jeff Thindwa et William Reuben.

Les auteurs souhaiteraient également remercier Monica Lindo, Erik Mollel, Aditi Sen et Evelyn Crystal Lopez pour leur aide rédactionnelle et administrative dans l'élaboration de la version finale de cette publication.

Les auteurs tiennent également à remercier très sincèrement les gouvernements du Royaume de Norvège et de la République de Finlande pour leur contribution au fonds fiduciaire pour le développement environnementalement et socialement durable qui a servi de financement à l'élaboration de ce document ainsi qu'aux activités connexes de renforcement des capacités et d'expérimentation pilote des mécanismes de responsabilisation sociale dans plusieurs pays d'Afrique et d'autres continents.

Ce dossier constitue une avancée dans la première étape d'édification des fondations conceptuelles du travail de fond entrepris sur la responsabilisation sociale et la revendication d'une bonne gouvernance ; il reflète les efforts en cours des différentes équipes travaillant sur le sujet au sein de la Banque mondiale.

I. Introduction : Le défi de la responsabilisation

L'importance cruciale de la responsabilité des gouvernements à l'égard des citoyens est exprimée dans le discours institutionnel¹ de la Banque mondiale depuis quelque temps déjà. Le Rapport 2001 sur le développement dans le monde ainsi que le cadre de démarginalisation défini par la Banque mondiale reconnaissent la responsabilisation comme une composante à part entière de « l'habilitation »² et donc de la réduction de la pauvreté. La nécessité d'asseoir des relations responsables entre les décideurs politiques, les prestataires de services et les clients est au cœur de l'argumentaire du Rapport 2004 sur le développement dans le monde pour « Des services pour les pauvres »³. De surcroît, la responsabilité des institutions est l'un des trois piliers conceptuels de la nouvelle Stratégie de développement sociale de la Banque mondiale⁴.

Traditionnellement, les efforts entrepris pour s'attaquer au défi de la responsabilisation⁵ ont eu tendance à se concentrer sur l'amélioration de la gouvernance en termes d'action sur l'offre, en recourant à des méthodes telles que le contrôle politique mutuel, le système de règles et procédures administratives, l'obligation d'audits et l'application formelle des lois contrôlée par des organes comme les tribunaux et la police.

Ces mécanismes de promotion de la responsabilité, fondés sur une démarche « du sommet à la base », n'ont rencontré que peu de succès dans de nombreux pays – qu'ils soient développés ou en développement⁶. De ce fait, on s'est tourné vers de nouvelles dispositions telles que la mise en place d'organes indépendants de promotion de la responsabilité, à l'instar des commissions de vigilance et des médiateurs ; dans d'autres cas, les établissements publics ont été privatisés ou la prestation des services a été confiée de manière contractuelle au secteur privé pour tenter d'introduire une responsabilisation fondée sur la loi du marché au sein du secteur public.

Plus récemment, l'attention s'est davantage portée sur l'aspect « demande » de la bonne gouvernance – dans l'optique de faire davantage entendre la voix des citoyens (en particulier les pauvres) et de renforcer leurs capacités à exiger une plus grande responsabilité et ouverture de la part de l'administration et des prestataires de services⁷. Accroître la capacité des citoyens à s'engager aux côtés des fonctionnaires et des hommes politiques de façon plus informée, plus directe et plus constructive, c'est bien ce qui est au cœur des pratiques de responsabilisation sociale esquissées dans ce dossier. L'intérêt porté par la Banque mondiale à la responsabilisation sociale ainsi que son engagement dans ce domaine découlent des principaux objectifs de sa mission qui sont de favoriser

¹ Voir le Manuel Empowerment and Poverty Reduction, Banque mondiale, 2002

² Traduction de « empowerment »

³ Voir le Rapport sur le développement dans le monde 2001: Combattre la pauvreté, et le Rapport sur le développement dans le monde 2004: Des services pour les pauvres, Banque mondiale, Washington

⁴ Voir Transforming Institutions to Empower People – Social Development in World Bank Operations, Banque mondiale, 2004

⁵ La traduction des vocable “social accountability” ainsi que d'ailleurs du terme “empowerment” ont suscité de très après débats. Il ne s'agissait pas de difficultés à traduire un concept à proprement parler, mais de trouver une terminologie qui a la fois transcende la barrière de la langue et retranscrive fidèlement ces deux concepts en français. Le terme « responsabilisation sociale » a été finalement retenu et des synonymes tels que Contrôle citoyen, contrôle social, conscience citoyenne ou encore prise de responsabilité pourront alternativement être employés.

⁶ Cette question est abordée dans Ackerman (2004).

⁷ Ce tournant est très visible dans les opérations de la Banque mondiale ; l'accroissement des prêts en faveur de réformes aussi bien que des projets conduits à l'initiative des communautés signifie que le rôle des citoyens en matière de suivi-évaluation et de responsabilisation devient de plus en plus central

la réduction de la pauvreté et le développement durable et effectif. Ce document est le reflet de l'attention grandissante accordée aux problèmes de gouvernance, d'habilitation et d'approches du développement fondées sur le droit des personnes.

La finalité de ce document est de clarifier le concept de responsabilisation sociale⁸, d'expliquer brièvement sa signification, ses éléments clés et ses applications sur la base des enseignements tirés de l'expérience nouvellement acquise au fil des initiatives conduites à travers le monde⁹. Ce dossier ne fournit pas une description détaillée des outils de responsabilisation sociale pas plus qu'il ne cherche à en donner une analyse conceptuelle exhaustive¹⁰.

L'objectif est plutôt, ici, de donner une vision d'ensemble concise de la notion de responsabilisation sociale, de son importance et de ses caractéristiques. Le chapitre suivant du présent document définit et esquisse un cadre conceptuel de responsabilisation sociale. L'importance et la pertinence du concept ainsi que ses liens avec d'autres aspects thématiques du développement y sont également abordés. Le chapitre III identifie certains éléments clés ou « pierres angulaires » des initiatives de responsabilisation sociale. Le chapitre IV décrit des applications et des outils sélectionnés de responsabilisation sociale, alors que le chapitre V est dédié à la compilation de certains des principaux facteurs contribuant au succès des initiatives de responsabilisation sociale. Pour finir, le chapitre VI est consacré aux remarques conclusives.

⁸ Voir le Manuel Empowerment and Poverty Reduction, Banque mondiale, 2002

⁹ Une information plus complète sur les expériences pratiques conduites sur les mécanismes de responsabilisation sociale peut être trouvée à www.worldbank.org/participation/sdn/sdn.htm.

¹⁰ Pour un examen plus approfondi du concept de responsabilisation sociale et de la manière dont il se rattache à d'autres notions de responsabilité, voir Ackerman (2004). De façon similaire, pour des indications plus concrètes sur les différents outils et les applications de la responsabilisation sociale, voir Social Accountability Sourcebook (à paraître), en cours d'élaboration par le Département Développement social de la Banque mondiale

II. Responsabilisation sociale : Un cadre conceptuel

Qu'est-ce que la responsabilité ?

Il est essentiel, pour expliquer le concept de responsabilisation sociale, de commencer par donner une définition concrète de la responsabilité. Le terme responsabilité peut être défini comme l'obligation faite aux détenteurs du pouvoir de rendre compte de leurs actes ou d'en assumer les conséquences. L'expression « détenteurs du pouvoir » fait référence à ceux qui tiennent les rênes politiques, financières ou autres formes de pouvoir et englobe les représentants officiels d'un gouvernement, les sociétés privées, les institutions financières internationales et les organisations de la société civile. Ce dossier est spécifiquement axé sur la responsabilité des acteurs gouvernementaux à l'égard des citoyens, et, en particulier, des pauvres.¹¹ Dans une démocratie, cette responsabilité découle du « pacte social » tacite entre les citoyens, d'une part, et les représentants et agents qu'ils ont délégués, d'autre part. Le *droit* qu'ont les citoyens d'exiger que des comptes leur soient rendus et l'*obligation* d'être tenus comptables de leurs actes qui incombe aux acteurs publics constituent un principe démocratique fondamental. Comme Mulgan (2000) l'a dit, « ceux qui exigent des comptes font valoir leurs droits d'autorité suprême sur ceux qui ont des comptes à rendre ».

Les représentants gouvernementaux et les bureaucrates sont responsables de i) leur conduite et ii) leurs résultats¹². En d'autres mots, ils peuvent et doivent, en pleine responsabilité, être tenus de i) respecter la loi et de ne pas abuser de leur pouvoir et ii) servir l'intérêt général de manière efficiente, efficace et équitable.

Tous les états disposent de certaines formes de mécanismes instaurés pour encourager et garantir la responsabilisation de leurs fonctionnaires. Il est souvent fait référence aux systèmes de responsabilité internes à un état sous le vocable de mécanismes de responsabilité « horizontaux » (Schedler et al. 1999). Ceux-ci incluent : i) les mécanismes politiques (par ex., contraintes constitutionnelles, séparation des pouvoirs, corps législatif et commissions parlementaires d'enquête) ; ii) les mécanismes fiscaux (par ex., systèmes officiels d'audit et de comptabilité financière ; iii) les mécanismes administratifs (par ex., comptes rendus à la hiérarchie, charte de probité dans le secteur public, codes déontologiques dans le service public, règles et procédures relatives à la transparence et à la surveillance par le grand public) ; et iv) les mécanismes judiciaires (par ex., organes de contrôle de la corruption, médiateurs et magistrature) (Goetz et Gaventa, 2001).

Les spécialistes de la responsabilité affichent une large divergence d'opinion sur le fait de donner à ce concept une définition au sens strict ou au sens large. Certains voient, par exemple, la responsabilité essentiellement comme un phénomène *ex post* tandis que d'autres arguent que les principes de responsabilité devraient, dans l'idéal, être appliqués avant, pendant et après l'exercice du pouvoir à un poste public (Ackerman, 2004). Dans le cadre du débat *ex ante/ex post*, certains observateurs plaident en faveur d'une distinction claire entre capacité de réaction et responsabilité d'un gouvernement – le premier terme se rattachant à la question de savoir si les gouvernements répondent ou non aux besoins exprimés

¹¹ Bien que ce document mette spécifiquement l'accent sur la contribution des initiatives de responsabilisation sociale à la responsabilité du secteur public, il est utile de mentionner que des principes et approches similaires qui, de fait, se sont avérés efficaces, peuvent être appliqués pour élever le niveau de responsabilisation du secteur privé, de la société civile ainsi que des leaders et représentants communautaires.

¹² Behn (2001) va plus loin en distinguant « équité » et « bilan financier », d'une part, et responsabilité face aux résultats, d'autre part.

par les citoyens, le second à la question de savoir si les citoyens sont ou non en mesure de faire tenir leurs promesses aux gouvernements. D'autres spécialistes, tout en admettant la différence entre les deux concepts, estiment qu'ils vont de pair et ne voient pas la nécessité de les traiter distinctement. Pour des raisons tant conceptuelles que pratiques, il est considéré dans le présent document que ces deux concepts sont inextricablement liés. Y sont en conséquence décrits les mécanismes qui favorisent à la fois la capacité de réaction et la responsabilité à divers stades, allant de la formulation et de la mise en œuvre des politiques et programmes gouvernementaux jusqu'à leurs suivi et évaluation.

Qu'est-ce que la responsabilisation sociale ?

La **responsabilisation sociale** peut être définie comme *une démarche orientée vers un renforcement de la responsabilité reposant sur un engagement civique, à savoir un schéma dans lequel les citoyens de base et/ou les organisations de la société civile participent directement ou indirectement à faire respecter l'obligation de rendre des compte¹³*. Les mécanismes de responsabilisation sociale peuvent être initiés et appuyés par l'état, par les citoyens ou les deux à la fois, mais ils sont très souvent *actionnés par la demande* et fonctionnent de la base vers le sommet.

Il est parfois fait référence aux mécanismes de responsabilisation sociale sous le vocable de mécanismes de responsabilité « externes » ou « verticaux » (en opposition aux mécanismes de responsabilité plus conventionnels « internes » ou « horizontaux », décrits plus haut). Les élections constituent un important mécanisme « vertical » de responsabilité dans les états démocratiques, mais, en elles-mêmes et par elles-mêmes, n'ont pas le tranchant requis pour tenir le gouvernement comptable de ses actes. À supposer que les citoyens soient pleinement et précisément informés des idées et du programme politiques de chaque candidat (ce qui, naturellement, est loin d'être le cas), les processus électoraux n'autorisent les citoyens qu'à exercer leur choix parmi un nombre limité d'individus ou de partis politiques. Les électeurs n'ont pas l'opportunité d'exprimer leurs préférences par rapport à des questions spécifiques, de contribuer de manière significative aux prises de décisions publiques ni de rendre les acteurs publics responsables de leurs décisions spécifiques et de leurs actes.

Pour cette raison, le concept de responsabilisation sociale est ici utilisé en référence à une large gamme d'actions et de mécanismes (au-delà du simple bulletin de vote) auxquels les citoyens, les communautés, les organisations de la société civile (OSC) et les médias indépendants peuvent recourir pour rendre les représentants officiels et les fonctionnaires comptables de leurs actes. Traditionnellement, cette gamme recouvre des interventions conduites par les citoyens ou la société civile telles que manifestations et défilés sur la place publique, les campagnes de défense d'intérêts, les enquêtes journalistiques et les actions en justice au nom de l'intérêt général. Au cours de ces dernières années, l'usage croissant d'outils participatifs d'enquête et de traitement des données, conjugué à une plus grande ouverture et l'opportunité laissée (dans de nombreux contextes nationaux) à l'engagement des citoyens/de la société civile aux côtés de l'état, a conduit à une nouvelle génération de pratiques de responsabilisation sociale ; ces dernières reposent essentiellement sur une base solide de données probantes et sur l'interaction directe avec les homologues gouvernementaux¹⁴. Ces pratiques incluent, par exemple, la participation à la formulation des politiques publiques, la programmation budgétaire participative, la surveillance des dépenses publiques, le suivi-évaluation des services publics fournis, sans compter les efforts visant à accroître les connaissances des citoyens et à faciliter le recours aux mécanismes conventionnels de responsabilité (entre autres, au

¹³ Le terme responsabilisation sociale, est dans un certain sens, inapproprié puisqu'il ne sert pas à désigner un type particulier de responsabilité, mais plutôt une approche (ou un jeu de mécanismes) visant à exiger des détenteurs du pouvoir qu'ils répondent de leurs actes.

¹⁴ Le nouveau type d'enquêtes basées sur les « carnets de notes de l'utilisateur » lancées par le Public Affairs Center de Bangalore, Inde, pour évaluer la qualité et l'efficacité des services publics dans la ville en constitue un exemple parlant. Voir Paul (2002).

travers de l'éducation du public sur ses droits civiques et les services disponibles) et/ou les efforts destinés à améliorer l'efficacité des mécanismes « internes » de responsabilité, par le biais, par exemple, de l'implication des citoyens dans les commissions et auditions publiques, les commissions consultatives et les comités de surveillance.

Les mécanismes de prise de responsabilité ont donc une double vocation : compléter et renforcer les mécanismes conventionnels de responsabilité. Ces mécanismes « internes » (état) et « externes » (sociaux) peuvent et doivent se consolider mutuellement. On entend affirmer que l'impact est plus fort et plus durable lorsque les mécanismes de responsabilisation sociale sont « institutionnalisés » ou que les mécanismes « internes » de responsabilité, propres à l'état, sont rendus plus transparents et ouvrent la porte à l'engagement civique. C'est pourquoi certains spécialistes ont introduit le concept de responsabilité « transversale », « hybride » ou « diagonale » (Goetz et Jenkins, 2001).

Un autre trait caractéristique essentiel des mécanismes de responsabilisation sociale est qu'ils font intervenir toute une série de récompenses et de sanctions formelles ou informelles, y compris la pression qu'est susceptible d'exercer le grand public. La nature et la finalité de l'initiative de responsabilisation sociale, la présence ou non d'une amorce de concertation, les compétences et les moyens dont disposent les personnes revendiquant plus de responsabilité de la part des autorités ainsi que l'existence de modalités d'application de la loi sont autant de facteurs déterminant la stratégie adoptée. Les dispositifs informels de récompenses et sanctions s'appuient généralement sur la mobilisation du grand public, par le biais (positif ou négatif), de communiqués de presse, de couverture médiatique, de manifestations de soutien ou de protestation, de réunions « de rapprochement » entre citoyens et fonctionnaires, de pétitions, etc., par exemple¹⁵. Les groupements de citoyens peuvent, si nécessaire, faire appel aux dispositifs officiels de sanction ou d'application de la loi pour faire se matérialiser le changement, en présentant, par exemple, des éléments de preuve à un organisme de contrôle de la corruption, en recourant à un médiateur public ou en déposant une plainte en justice. Souvent, toutefois, de tels dispositifs font défaut, sont inefficaces ou inadéquats pour qu'un réel changement se produise. Dans ce cas, les citoyens ont le recours d'orienter leurs revendications sur l'impuissance de ces dispositifs et de faire pression pour que ces derniers soient modifiés (aux plans judiciaire, administratif ou institutionnel) ou fassent l'objet d'une recherche d'amélioration de leur efficacité au travers d'une participation plus active du grand public. Une fois encore, ce type d'interventions peut mener à la création de nouveaux mécanismes « hybrides » (c'est-à-dire « partiellement formalisés ») d'application de la loi, englobant, par exemple, les comités de surveillance constitués par les citoyens ou les dispositifs de redressement des torts (à différents niveaux de procédure et d'autorité judiciaire¹⁶):

Une large gamme d'actions et d'instruments est utilisée pour concrétiser les objectifs de responsabilisation sociale. Le chapitre III de ce document présente, par exemple, une catégorisation de certains outils, sélectionnés, de responsabilisation sociale, selon le stade du cycle de politique publique/budgétisation auquel ils sont appliqués. Au fil des expériences conduites, des efforts sont entrepris pour définir des critères permettant de différencier et de catégoriser les diverses pratiques de responsabilisation sociale. Il est, par exemple, possible d'établir une distinction entre les différents mécanismes de contrôle citoyen selon : i) qu'ils sont initiés par les citoyens ou par l'état ; ii) la mesure dans laquelle ils sont « institutionnalisés » en opposition à « indépendants » ; iii) la mesure dans laquelle

¹⁵ Les « jansunvais » ou auditions publiques (qui ont fait l'objet d'une large publicité) organisés par le MKSS (Mazdoor Kisan Shakti Sangathan) au Rajasthan, Inde, pour révéler la corruption dans l'utilisation des fonds du gouvernement local sont un exemple bien connu de ce type d'approches. Voir Jenkins et Goetz (1999).

¹⁶ Comme, par exemple, l'introduction d'un mécanisme de redressement des torts dans le cadre du programme de développement communautaire Kalahi, aux Philippines, financé par la Banque mondiale. Voir Banque mondiale (2002).

ils sont « concertés » en opposition à « antagonistes » ; iv) qu'ils introduisent le recours à des sanctions officielles ou informelles ; et v) qu'ils sont opérés aux niveaux local, régional ou national, etc.

Pourquoi la responsabilisation sociale est-elle importante ?

Trois arguments principaux sous-tendent l'importance de la responsabilisation sociale : une meilleure gouvernance, une efficacité accrue du développement et l'habilitation des citoyens. Chacun d'eux est traité ci-après.

Commençons par la question de la gouvernance. Des fonctionnaires responsables sont la pierre angulaire d'un bon gouvernement ainsi qu'une condition préalable pour une réelle démocratie. Dans les temps présents, à l'heure où les notions de droits et de responsabilité civiques évoluent et gagnent du terrain, les relations entre les citoyens et leurs gouvernements sont caractérisées par ce que d'aucuns appellent une « crise de légitimité » (Gaventa, 2002) ou simplement une « crise de gouvernance » (Paul 2002). Les citoyens, qu'ils soient du Nord ou du Sud, expriment leur désillusion croissante à l'égard des pouvoirs publics – mentionnant le manque de capacité de réaction, les abus de pouvoir, la corruption, le favoritisme et le peu de responsabilité dont font preuve les fonctionnaires et les bureaucrates (Commonwealth Foundation, 1999, Narayan et al. 2000). L'efficacité des mécanismes conventionnels « horizontaux » de responsabilité s'est montrée limitée, en particulier dans le contexte des pays en développement. Comme nous l'avons abordé plus haut, les élections, principal mécanisme traditionnel « vertical » de responsabilisation, s'avèrent, elles non plus, ne pas avoir la force et le tranchant requis pour rendre les représentants des pouvoirs publics et les employés gouvernementaux comptables de leurs actes¹⁷. Les mécanismes de responsabilisation sociale permettent aux citoyens de base d'accéder à l'information, d'exprimer leurs besoins et leurs revendications dans l'intervalle de temps courant entre les échéances électorales. Les pratiques de responsabilisation sociale qui se font jour accroissent la capacité des citoyens à dépasser le stade des simples protestations pour s'engager, en toute connaissance de cause et de manière constructive et méthodique, aux côtés des bureaucrates et politiciens, augmentant ainsi leurs chances d'obtenir des changements positifs effectifs.

La responsabilisation sociale contribue également à accroître l'efficacité du développement et, ce, par le truchement d'une amélioration de la prestation des services publics et d'une conception plus éclairée des politiques. Dans de nombreuses nations, notamment les pays en développement, le gouvernement ne parvient pas à fournir aux citoyens les principaux services de base en raison d'obstacles tels que l'affectation sans discernement des ressources, la corruption et les déperditions qui en découlent, l'insuffisance des incitations ou l'absence d'une demande clairement exprimée¹⁸.

Dans la même lignée, l'élaboration des politiques par les gouvernements se fait souvent sans transparence et de façon discrétionnaire, ce qui va à l'encontre des intérêts et des priorités réelles des pauvres¹⁹. Ces problèmes se perpétuent car les trois groupes clés d'acteurs impliqués dans la formulation/application des politiques et la fourniture de services publics – planificateurs, prestataires de services et citoyens – poursuivent des objectifs différents (parfois contradictoires) et n'ont pas les mêmes motivations, une situation à laquelle s'ajoutent des disparités dans l'information et un manque de communication. En facilitant la circulation de l'information, en faisant mieux entendre la voix des citoyens, en favorisant le

¹⁷ Voir Banque mondiale (2004a) pour un exposé sur la faiblesse des élections comme mécanisme de responsabilité.

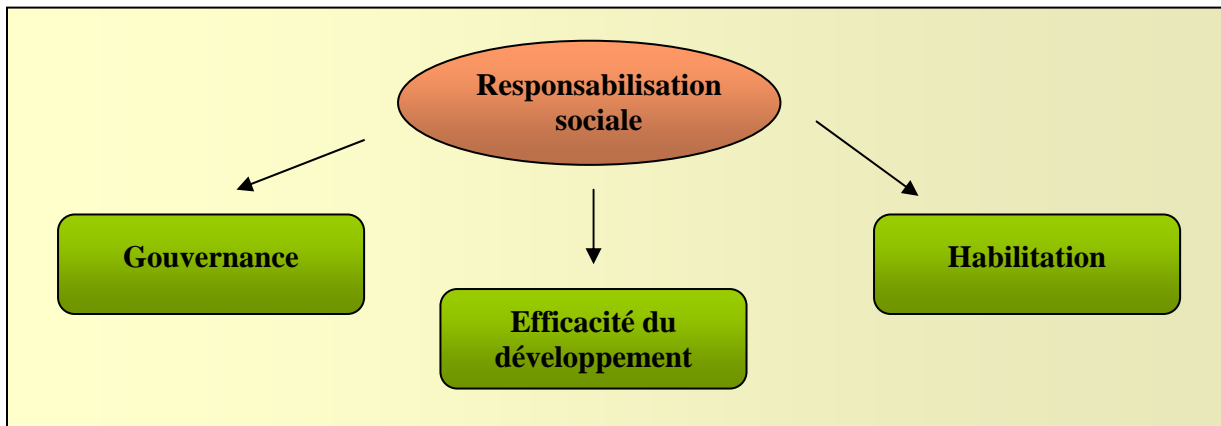
¹⁸ Pour une explication plus détaillée des problèmes de fourniture de services, voir le Rapport sur le développement dans le monde : Des services pour les pauvres, Banque mondiale

¹⁹ À titre d'exemples de ce type de politiques, on peut mentionner les exonérations fiscales régressives et les lois empiétant sur les libertés civiles, etc.

dialogue ainsi que la concertation entre ces trois groupes d'acteurs et en créant des incitations visant à améliorer les résultats, les mécanismes de responsabilisation sociale sont à même d'assurer une meilleure prestation des services ainsi qu'une plus grande transparence, participation et orientation vers les pauvres dans les prises de décisions. Les pauvres étant plus tributaires des services publics et moins armés pour rendre les fonctionnaires comptables de leurs actes, ils ont le plus à gagner des initiatives de responsabilisation sociale²⁰.

Pour finir, les initiatives de responsabilisation sociale sont en mesure de générer l'habilitation, en particulier celle des pauvres. Dans la mesure où une définition unique n'est pas accolée à l'habilitation, le terme, dans son sens le plus large, peut être entendu comme un élargissement de la liberté de choix et d'action²¹. Des études montrent que l'insatisfaction des pauvres à l'égard des pouvoirs publics tient en grande partie à des questions de capacité de réaction et de responsabilité de la part de ces derniers. Les pauvres allèguent que les institutions étatiques sont « souvent ni réceptives à leur cas ni responsables à leur endroit » et qu'elles ne se sentent « responsables vis-à-vis de personne, si ce n'est, à la rigueur, envers les riches et les puissants » (Narayan et al. 2000, p. 172 et 177). En les instruisant précisément de leurs droits et pouvoirs et en sollicitant systématiquement leur opinion, les mécanismes de responsabilisation sociale apportent aux groupes désavantagés et vulnérables un moyen de parler à l'unisson et de mieux faire entendre leur voix. Disposant d'une plus grande possibilité de s'exprimer, les pauvres sont investis d'un pouvoir et ont ainsi de meilleures chances d'obtenir des autorités publiques qu'elles répondent à leurs besoins²². Ceci dit, aller à la rencontre des pauvres avec le soutien dont ils ont besoin pour se lancer dans leurs propres actions de responsabilisation sociale et faire en sorte que ces mêmes mécanismes soient conçus dans l'intérêt des plus pauvres (et non pas « accaparés » par des groupes plus puissants) constituent les défis clés d'une responsabilisation sociale effective et favorable aux pauvres.

Figure 1 : Pourquoi la responsabilisation sociale est-elle importante ?



²⁰ Voir, par exemple, Singh et Shah (mars 2003).

²¹ Voir Empowerment and Poverty Reduction, A Sourcebook, Banque mondiale, 2002 p.14

²² L'habilitation des pauvres et des personnes désavantagées a été reconnue comme l'un des trois piliers de la réduction de la pauvreté par les auteurs du Rapport sur le développement dans le monde 2001, « Combattre la pauvreté », Banque mondiale, 2001.

Liens entre la responsabilisation sociale et d'autres concepts/enjeux fondamentaux

La notion de responsabilisation sociale est liée à un certain nombre de concepts et enjeux essentiels. Les mécanismes de responsabilisation sociale, comme nous l'avons décrit plus haut, ont un rôle fondamental à jouer dans l'amélioration de la gouvernance et l'enracinement de la démocratie²³. La responsabilisation sociale étant fondée sur l'implication active des citoyens dans le processus de revendication rendant les représentants et leaders élus comptables de leurs actes, il y est parfois fait allusion sous le vocable « versant demande de la bonne gouvernance ».

La responsabilisation sociale renferme également un fort potentiel en termes de contribution à la réduction de la pauvreté, au travers d'une conception des politiques plus favorable aux pauvres, de l'amélioration de la prestation des services et de l'habilitation. Certains mécanismes de responsabilisation sociale ont été spécialement élaborés à l'intention des populations pauvres (et/ou des personnes analphabètes) dont nombreux sont ceux qui mettent l'accent sur les problèmes de prime importance pour les pauvres (tels que les services de santé publique, d'éducation, d'eau et d'assainissement).

Cependant, comme nous l'avons mentionné plus haut, l'effort doit être continu pour faire en sorte que les initiatives de responsabilisation sociale satisfassent réellement les besoins prioritaires des pauvres, en y intégrant les mécanismes propres à surmonter les éventuels obstacles entravant la participation effective de ces derniers et leur permettre de « tenir les rênes ».

La responsabilisation sociale a également d'importantes implications en terme de genre. Les femmes sont systématiquement sous-représentées à chaque niveau gouvernemental dans la presque quasi-totalité des pays du monde. Cette situation de marginalisation politique affaiblit la capacité des femmes à promouvoir leurs intérêts et à défendre leurs droits vis-à-vis des autorités gouvernementales. En raison de leur mode de fonctionnement de la base vers le sommet, de leur nature intégrative et de leur orientation sur la demande, les mécanismes de responsabilisation sociale accroissent l'aptitude des femmes à faire entendre leurs voix. Un certain nombre d'outils de responsabilisation sociale (tels que la budgétisation différenciée selon le genre et le système participatif de suivi-évaluation avec désagrégation des données selon le genre) ont été spécifiquement conçus pour répondre aux problèmes ayant trait au genre. Comme nous l'avons dit dans le paragraphe précédent, les initiatives de responsabilisation sociale ciblent souvent les services publics les plus essentiels pour les populations pauvres, constituées en grande partie de femmes. Dans la même lignée, les initiatives de responsabilisation sociale renferment un fort potentiel pour attirer l'attention sur les besoins des groupes vulnérables au sein d'une société, qu'il s'agisse de personnes handicapées, d'enfants ou de jeunes, et elles ont déjà été utilisées dans cette optique. À la lumière de la situation désespérée des enfants sur laquelle des OSC du monde entier ont braqué les projecteurs, la Convention sur les Droits de l'Enfant est devenue le fondement des budgets différenciés pour les enfants et pour les analyses politiques s'y rapportant.

En sciences politiques, une des fonctions majeures de la société civile est de rendre les membres d'un gouvernement comptables de leurs actes. C'est, en fait, à ce rôle essentiel de la société civile que se rattache la responsabilisation sociale qui peut s'entendre comme une forme particulière d'engagement civique dans lequel les citoyens se rangent aux côtés de l'état dans l'optique de rendre les fonctionnaires comptables de leurs actes. Le concept de responsabilisation sociale est étroitement lié aux notions, en pleine évolution, de citoyenneté, lesquelles mettent davantage les droits, les rôles et les responsabilités des citoyens en position centrale et débouchent sur des aspirations et un engagement plus profonds de la part de ces derniers.

²³ Voir, par exemple, Reuben (2002 et 2003)

La responsabilisation sociale est également imbriquée dans les approches de développement fondées sur les droits. L'obligation faite aux agents de l'état d'être comptables de leurs actes devant les citoyens dérive des notions de droit à l'information et de droit de la personne dont jouissent les citoyens – notions souvent ancrées dans les Constitutions – ainsi que de la panoplie plus large des droits de l'homme. La responsabilisation sociale procure des mécanismes de surveillance et de protection de ces droits²⁴. Le concept de responsabilisation sociale met en évidence le droit des citoyens d'exiger et de faire en sorte que le gouvernement agisse au mieux des intérêts de la population.

Le concept de responsabilisation sociale est associé de près à celui de participation. C'est la participation des citoyens qui distingue la responsabilisation sociale des mécanismes conventionnels de responsabilité. Dans bien des cas, les citoyens, les communautés et les OSC ne se contentent pas de participer aux activités sociales de responsabilisation, mais les initient et les contrôlent. Alors que de nombreuses démarches participatives sont exclusivement axées sur une communauté en tant que telle ou se situent au niveau micro-social, les mécanismes de responsabilisation sociale étendent les possibilités de participation à la sphère macro-sociale, pouvant englober, par exemple : l'implication des citoyens dans l'analyse et/ou l'élaboration des budgets locaux ou nationaux, l'établissement des liens entre les conclusions du suivi-évaluation participatif, effectué au niveau local, d'une part, et les problèmes budgétaires, administratifs ou gestionnels à des échelons supérieurs de la chaîne de distribution des services publics, d'autre part.

En surveillant la performance du gouvernement, en exigeant et en améliorant la transparence, en révélant les échecs et les méfaits des pouvoirs publics, les mécanismes de responsabilisation sociale constituent aussi de puissants outils de lutte contre la corruption. Aux yeux de certains, en effet, le suivi-évaluation sociétal actif et permanent des actions gouvernementales, de même que l'essor d'institutions anti-corruption plus ouvertes et participatives, forment le seul véritable rempart contre la corruption du secteur public.

Les mécanismes de responsabilisation sociale sont à même d'accompagner les réformes du secteur public car ils agissent sur les aspects « demande » de la prestation, sur le suivi-évaluation et sur la responsabilité des services publics. Aidant à renforcer les liens entre citoyens et gouvernements, et permettant aux autorités locales et aux prestataires de services de se montrer plus ouverts et efficaces, ces mécanismes se sont avérés particulièrement utiles dans le contexte de la décentralisation.

²⁴ La simple diffusion de l'information sur leurs droits ou l'invitation faite aux citoyens d'exprimer leur opinion sur la performance du secteur public peut, par exemple, engager au respect des droits à l'information, à la nourriture, au logement, à la sécurité sociale, à l'éducation, à la liberté d'association et d'expression, etc.

III. Responsabilisation sociale : Éléments de sa construction

Comme nous l'avons décrit ci-dessus, la responsabilisation sociale englobe un très large éventail d'actions que les citoyens sont susceptibles d'entreprendre pour rendre les représentants officiels et les bureaucrates comptables de leurs actes. Ces actions peuvent être le fait de toute une gamme d'acteurs divers (par ex., citoyens à titre individuel, communautés, parlementaires, OSC, médias) ; se situer à différents niveaux (par ex., local à national) ; répondre à une multitude de problèmes (par ex., politiques publiques, comportement politique, dépenses publiques, fourniture de services) ; et recourir à des stratégies variées (par ex., recherche, suivi-évaluation, planification participative, instruction civique, couverture médiatique, formation de coalitions). Cette diversité mise à part, les approches de responsabilisation sociale caractérisent, en temps ordinaire, des processus de négociations et d'articulation de l'intérêt collectif. Elles ne se contentent pas de formuler des préconisations, mais tentent, souvent, d'échafauder une base d'éléments de preuve convaincants incitant le grand public à s'engager. Ces approches font généralement intervenir plusieurs des éléments clés (dans l'idéal, tous) – ou « pierres angulaires » – mentionnés ci-après.

Mobiliser autour d'un point d'entrée

La majorité des initiatives de responsabilisation sociale ont pour première étape l'identification d'un point d'entrée et l'élaboration d'une stratégie au moyen de laquelle s'attaquer à un problème prioritaire. Il peut s'agir d'un problème d'ordre général ou de nature spécifique, susceptible d'être perçu aux niveaux local, régional ou national. Dans le cas d'une mauvaise prestation des services de santé, par exemple, les affectations du budget national de santé, la corruption/inefficience au sein du système national de distribution ou au plan de la performance des prestataires de services locaux, ou encore les comités villageois de gestion sanitaire, constituent des points d'entrée possibles. Chacun d'eux peut s'avérer un goulet d'étranglement faisant gravement obstacle à la fourniture des services de santé. Au nombre des stratégies potentielles permettant d'aborder ces problèmes, citons l'analyse budgétaire/activités de revendication, le suivi des dotations/dépenses dans le domaine de la santé, l'évaluation participative des services de santé locaux, etc.

Constituer une base de données/éléments probants

L'accès à l'information pertinente ou sa production et la constitution d'une base d'éléments probants crédibles qui servira à rendre les fonctionnaires comptables de leurs actes, sont des aspects fondamentaux de la responsabilisation sociale. Les initiatives de responsabilisation sociale nécessitent souvent de se procurer : i) des données/informations sur l'aspect « offre » (auprès des pouvoirs publics et des prestataires de services) et ii) des données/informations sur l'aspect « demande » (auprès des usagers des services gouvernementaux, des communautés et des citoyens). L'accès à l'information relative à « l'offre » (par ex., déclarations de politique, engagements budgétaires et comptes publics, états financiers entrées/sorties/dépenses, conclusions d'audits, etc.) est largement conditionné par la transparence du gouvernement et sa capacité à produire et fournir des données et des comptes publics²⁵. En ce qui concerne l'information sur la « demande », toute une gamme de méthodologies et d'outils participatifs ont été élaborés (par ex., fiches communautaires de rendu des résultats, carnets de notes de l'utilisateur, techniques participatives de suivi-évaluation) dans l'optique de générer des données tout en concourant à la conscientisation ainsi qu'à la promotion de la mobilisation et de l'organisation des populations à l'échelon local.

²⁵ Dans de nombreux pays, l'axe central des interventions de responsabilisation sociale a été d'exercer des pressions en vue d'une meilleure reconnaissance des droits à l'information et d'une plus grande transparence des pouvoirs publics.

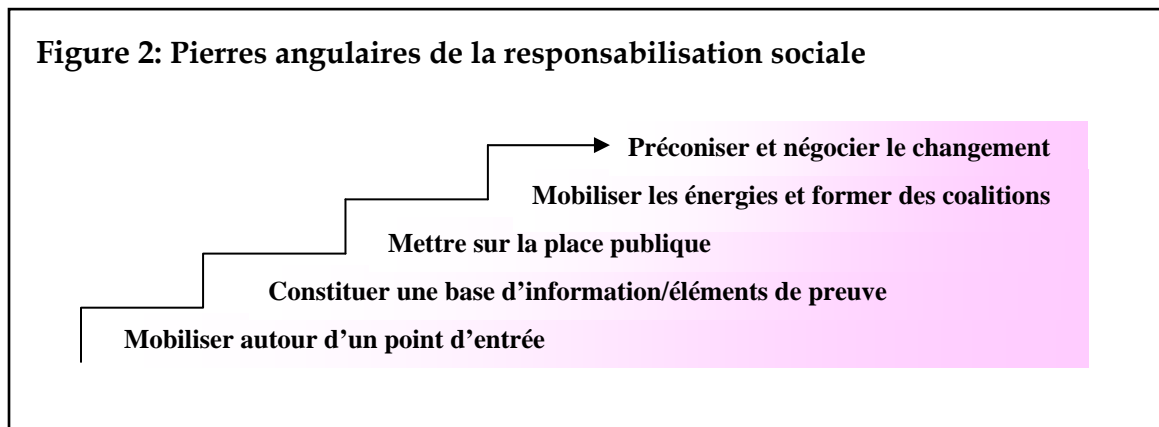
Une fois obtenues, les données/informations pertinentes doivent être interprétées et analysées afin de les convertir en données opérationnelles, ce qui peut nécessiter de travailler avec des spécialistes qualifiés (par ex., capables d'aider à la « démystification » des budgets ou à la désagrégation des comptes financiers) ou de recourir à des procédés participatifs afin de permettre aux membres de la communauté/groupements d'utilisateurs d'analyser les données locales ou encore d'évaluer collectivement les services publics. Dans un cas comme dans l'autre, l'analyse a pour objectif d'aboutir à des conclusions significatives, compréhensibles par toutes les parties prenantes et de dépasser le stade des protestations en s'orientant vers un dialogue fondé sur des éléments probants.

Mettre sur la place publique

Un autre élément clé de la plupart des initiatives de responsabilisation sociale est de mettre sur la place publique les informations et les résultats issus des démarches entreprises et d'en faire l'objet d'un débat public. Qu'il s'agisse d'éléments du budget, de conclusions de l'examen des dépenses publiques, des résultats d'audits ou d'évaluation d'un projet, l'information prend une toute autre signification et a un tout autre impact lorsqu'elle est rendue accessible au grand public et sert, à la fois, à instruire et à créer un levier d'action. Les stratégies et mécanismes de communication efficaces constituent, en conséquence, des aspects essentiels de la responsabilisation sociale. Ils peuvent inclure des réunions et des événements publics aussi bien que l'utilisation stratégique des médias tant modernes que traditionnels. La diffusion de l'information pertinente auprès des représentants du gouvernement à même d'en faire bon usage (et, dans l'idéal, l'interaction directe et permanente avec les décideurs) est également un aspect fondamental de la responsabilisation sociale.

Mobiliser les énergies et former des coalitions

Informar les citoyens de leurs droits et devoirs, susciter leur intérêt et les mobiliser pour former des coalitions et des partenariats avec différentes parties prenantes (bureaucrates, médias, parlementaires, etc.) est un aspect central de la responsabilisation sociale. Dans l'idéal, chaque étape d'une initiative de responsabilisation sociale doit contribuer à informer/engager les citoyens et à mobiliser les énergies. L'aptitude des citoyens à s'organiser en vue d'une action collective et la capacité des OSC d'encourager et d'appuyer pareille mobilisation sont des clés de la réussite des initiatives de responsabilisation sociale. Disons-le à nouveau, aller à la rencontre des pauvres et des segments marginalisés de la population demande un effort particulier et demeure un défi essentiel.



Préconiser et négocier le changement

Donner la capacité d'obtenir des réactions de la part des fonctionnaires et de provoquer un réel changement est l'élément le plus déterminant et le plus difficile à maîtriser d'une stratégie de responsabilisation sociale. Les stratégies les plus efficaces impliquent généralement une interaction et une négociation directes avec les homologues gouvernementaux concernés et, dans certains cas, l'institutionnalisation des mécanismes permettant une consultation ainsi qu'un dialogue permanents. Comme nous l'avons abordé plus haut, lorsqu'ils négocient des changements, les groupes de citoyens recourent à toute une gamme de moyens, à la fois formels et informels, de persuasion, de pression, de récompense et de sanction, parmi lesquels, par exemple, l'impulsion d'une pression publique (campagnes médiatiques et réunions publiques, entre autres) ou, quand cela s'avère nécessaire, l'appel à des modalités d'application de la loi (processus légaux et judiciaires, notamment). L'espace et la possibilité de négociation ainsi que le recours à des moyens officiels de sanction varient, de toute évidence, fortement d'un contexte national à l'autre. Dans de nombreux pays en développement, des groupements de citoyens estiment que des réformes judiciaires et/ou institutionnelles sont nécessaires pour faciliter une négociation de fond.

IV. Responsabilisation sociale : Applications et outils

Une variété de stratégies et de méthodes (constituées de certains ou de tous les éléments mentionnés ci-dessus) a été développée pour promouvoir la responsabilisation sociale. Dans le contexte de l'appui qu'apporte la Banque mondiale à la responsabilisation sociale, les domaines clés dans lesquels ces procédés ont été utilisés sont : i) la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté ; ii) les processus de réforme du secteur public et de gestion des dépenses publiques ; iii) les projets de développement à l'initiative des communautés ; et iv) les interventions sectorielles (par ex., dans les sphères de la santé, de l'éducation, des transports, de l'eau et de l'assainissement). Au sein du large éventail de mécanismes susceptibles d'être utilisés pour construire la responsabilisation sociale, ceux qui visent à impliquer directement les citoyens de base dans les processus d'affectation, de décaissement, de suivi et d'évaluation de l'utilisation des fonds publics se sont avérés très efficaces dans la mesure où ce sont ces flux de ressources qui rendent les politiques opérationnelles.

Ce qui suit est une description sommaire de ces procédés, sélectionnés, de responsabilisation sociale auxquels il a été recouru comme points d'entrée à différentes étapes du cycle de politique publique et de gestion des dépenses publiques.

Élaboration participative des politiques et des budgets

Dans ce cas de figure, les citoyens et OSC participent directement à la formulation des politiques et à l'élaboration des budgets (par ex., proposition de projets et affectation de fonds). L'élaboration participative des politiques devient une pratique de plus en plus courante, notamment avec l'introduction des stratégies de réduction de la pauvreté au niveau national et des initiatives communautaires de développement au niveau local. La formulation budgétaire participative est une démarche moins répandue et se pratique, généralement, à l'échelle locale (comme dans plus d'une centaine de communes au Brésil)²⁶ ; elle est aussi, toutefois, applicable à des échelons supérieurs. La préparation de budgets « alternatifs » par des acteurs de la société civile constitue une autre approche de l'élaboration budgétaire participative (tels que l'initiative de budget séparé pour les femmes en Afrique du Sud ou le budget fédéral alternatif au Canada) avec en perspective la volonté d'influer sur la finalisation du budget en exprimant les préférences des citoyens.

Analyse participative des politiques et des budgets

Ici, les OSC procèdent à un examen des budgets afin d'évaluer si les affectations des ressources correspondent bien ou non aux engagements sociaux annoncés par le gouvernement. Cela peut se traduire par une analyse de l'impact et des conséquences des affectations budgétaires, une démystification du contenu technique des budgets, une plus grande prise de conscience des problèmes budgétaires et le lancement de campagnes d'éducation du grand public en vue d'améliorer ses connaissances sur ces questions. Que les citoyens aient ou non participé à l'élaboration des budgets, les efforts entrepris à l'échelon local pour promouvoir et encourager le débat sur les éléments des budgets locaux sont à même de favoriser une meilleure compréhension des problèmes et contraintes budgétaires de la part du grand public ; ces efforts peuvent aussi susciter un engagement civique plus ferme aux niveaux de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des budgets. Les OSC jouent également un rôle primordial dans l'examen, l'analyse critique et la prise de conscience des politiques dans des domaines clés tels que la réduction de

²⁶ Voir, par exemple, Wagle et Shah (2003)..

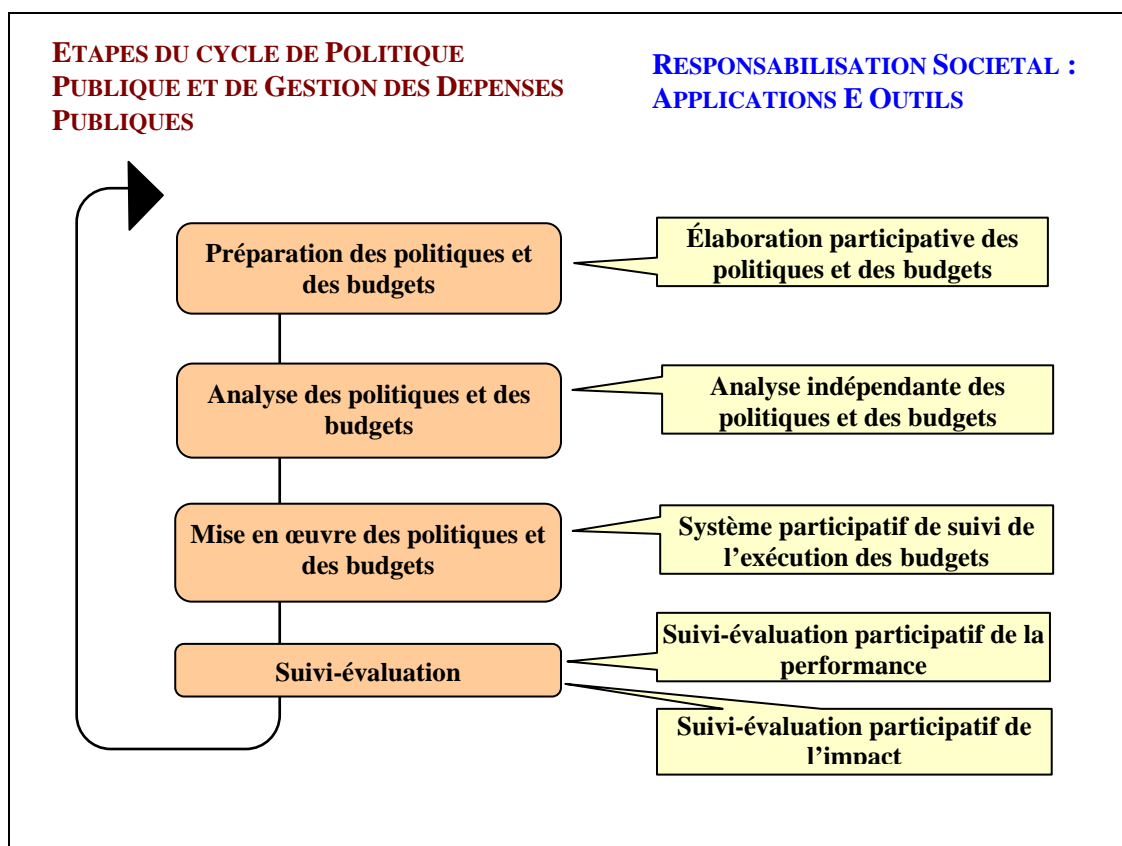
la pauvreté, l'équité en termes de genre, la protection de l'environnement, l'emploi et les services sociaux²⁷.

Système participatif de suivi de l'exécution des budgets

Cette pratique consiste à ce que des groupements de citoyens surveillent la manière effective dont le gouvernement dépense les fonds, avec pour cible d'identifier les déperditions/goulets d'étranglement dans le flux des ressources financières ou autres dotations. D'ordinaire, ces groupements ont recours aux usagers ou bénéficiaires courants des services publics (aidés par les OSC) pour recueillir les données relatives aux dotations et dépenses et procéder à leur diffusion généralisée. Cette approche implique souvent de procéder au rapprochement des informations obtenues à partir des comptabilités de décaissement des ministères des Finances, des comptes soumis par les agences d'exécution et de recherches indépendantes (utilisant, par exemple, des outils comme les audits sociaux).

L'information est diffusée par le biais des médias, de publications et de réunions publiques. La surveillance participative de l'exécution du budget dans l'enseignement primaire en Ouganda et les techniques d'audit social utilisées dans le cadre de l'initiative de suivi social en Bolivie constituent des exemples de ce type d'approche²⁸.

Figure 3 : Exemples d'application des pratiques de responsabilisation sociale tout au long du cycle de politique publique/budgétisation



²⁷ Voir Wagle et Shah (2003)

²⁸ Wagle et Shah (2003).

Suivi-évaluation participatif de la performance

Cette pratique consiste à ce que les groupements de citoyens ou communautés procèdent à un suivi de la mise en œuvre et de la performance des services ou des projets publics et évaluent leur impact, souvent d'après des indicateurs qu'ils ont eux-mêmes déterminés. Ils utilisent, pour ce faire, des outils de suivi-évaluation participatifs (telles que les fiches communautaires de rendu des résultats) et, à un niveau plus proche du macro-social, des enquêtes d'opinion, des audiences publiques ou des « carnets de notes » de citoyens, comme ce fut le cas en Inde et aux Philippines, par exemple²⁹.

Les résultats du travail de Suivi et d'Évaluation Participatif sont présentés lors de réunions de « concertation » (au cours desquelles usagers et prestataires de services se retrouvent pour discuter des éléments probants et chercher des solutions) ou, comme dans le cas des « carnets de notes » des citoyens, sont, d'une part, diffusés auprès du grand public dans l'optique de faire pression pour obtenir des changements, et, d'autre part, soumis aux agents de l'état en vue d'exiger de ceux-ci qu'ils prennent leurs responsabilités.

Les premières expériences conduites montrent que chacune de ces méthodes est susceptible de produire des *résultats opérationnels* significatifs (par ex., une meilleure performance, l'introduction de mesures correctrices) aussi bien que des *retombées des processus* (par ex., changements institutionnels, comportementaux et relationnels). L'expérience laisse, par ailleurs, entendre que l'impact et les synergies créées sont plus forts lorsqu'une *approche systémique* est adoptée et que les initiatives de responsabilisation sociale sont appuyées aux différents stades du cycle d'élaboration des politiques publiques et de leur concrétisation en termes de dépenses publiques. Dans le cadre d'un prêt-programme finançant la réforme sociale au Pérou, par exemple, des efforts de renforcement des capacités et d'instauration d'un climat favorable à la responsabilisation sociale ont accompagné l'application de plusieurs méthodes figurant au nombre de celles décrites plus haut – jetant ainsi les bases de ce que l'on appelle un *système de responsabilisation sociale*³⁰.

²⁹ Wagle et Shah (2003).

³⁰ Voir Felicio et John-Abraham (2004).

V. Responsabilisation sociale : Facteurs clés de sa concrétisation

La plupart des initiatives de responsabilisation sociale sont loin d'être le fruit d'une approche systématique. Pour l'essentiel, les dispositions prises par les groupements de citoyens pour encourager la responsabilisation s'avèrent être des réponses de circonstance à des situations particulières. Leur succès est, en conséquence, fortement tributaire de plusieurs facteurs dont certains sont abordés ci-après.

Contexte et culture politiques

Les paramètres de la responsabilisation sociale sont largement déterminés par la culture et le contexte politiques existants. La faisabilité et les chances de réussite des initiatives de responsabilisation sociale sont fortement conditionnées, par exemple, par la présence ou non d'un régime politique démocratique, d'un système multipartite, de la reconnaissance des droits fondamentaux politiques et de la personne (y compris l'accès à l'information, la libre expression, le droit d'association et de réunion), d'une part, et d'une culture politique intégrant la transparence et la probité, d'autre part. Il est impératif de prendre en compte l'existence de ces facteurs sous-jacents, ou les risques potentiels inhérents à leur absence, lors de la planification des initiatives de responsabilisation sociale. Des facteurs juridiques, institutionnels et socioculturels pèseront également lourdement sur la réussite des interventions de responsabilisation sociale. Une toile de fond défavorable ne signifie pas pour autant qu'il faille s'abstenir de poursuivre des activités de responsabilisation sociale, mais il sera essentiel, dans ce cas, d'effectuer une analyse des facteurs déterminants exerçant une influence sur le cadre dans lequel s'inscrit la responsabilisation sociale (et les risques qu'ils génèrent) et d'élaborer des stratégies propres à surmonter les éventuels obstacles.

Accès à l'information

Comme nous l'avons décrit plus haut, la disponibilité et la fiabilité des documents et données publiques sont fondamentales pour bâtir la responsabilisation sociale. Ces informations constituent l'assise des activités de responsabilisation sociale et, de ce fait, leurs qualité et accessibilité³¹ sont une clé déterminante du bon fonctionnement des mécanismes de responsabilisation sociale. Pour remédier au manque de volonté politique en matière de communication des éléments d'information ou de renforcement des capacités techniques des organismes publics à enregistrer, gérer et diffuser les données pertinentes, les premiers efforts de responsabilisation sociale devront, dans bien des cas, porter principalement sur l'instauration légale de la liberté d'information.

Le rôle des médias

Les médias jouent un rôle critique dans la promotion de la responsabilisation sociale. Dans de nombreux pays, les médias indépendants constituent une force de premier plan en termes d'information/éducation des citoyens, de suivi-évaluation de la performance gouvernementale et de dénonciation des délits. Les médias d'audience locale (en particulier les radios privées et communautaires) représentent un canal important par lequel les citoyens de base peuvent faire entendre leur voix et parler des problèmes d'intérêt général. Le niveau d'indépendance des médias et la pluralité de leurs propriétaires (par opposition à une concentration entre quelques mains) sont des facteurs importants à même de contribuer à la responsabilisation du système politique. Presque toutes les initiatives fructueuses de responsabilisation sociale ont comme dénominateur commun l'utilisation stratégique des médias, de formes tant

³¹ Le terme accessibilité a, ici, deux connotations : accès physique aux documents et mise à disposition de ceux-ci sous une forme compréhensible par les personnes en quête d'informations. Toute l'information n'étant pas contenue dans des documents, le terme accès s'étend aux personnes (représentants officiels) détenteurs de l'information et aux lieux où l'information est détenue

traditionnelle que moderne, pour élever le niveau de conscience sur les questions d'ordre public, diffuser les résultats des investigations et offrir une tribune pour des débats publics.

Capacités de la société civile

Les capacités des acteurs de la société civile sont un autre facteur clé d'une responsabilisation sociale réussie. Le niveau d'organisation des OSC, le nombre de leurs adhérents, leurs compétences techniques et leurs qualités de persuasion, leur capacité à mobiliser et utiliser efficacement les médias, leur légitimité et leur représentativité, la capacité de réaction et le niveau de responsabilisation de leurs propres membres, enfin, sont autant d'éléments déterminants de la réussite des interventions de responsabilisation sociale. Dans bien des cas, il est impératif de s'efforcer de créer un environnement habilitant propice au développement de la société civile et de renforcer les capacités (à la fois organisationnelles et techniques) des OSC.

Capacités des pouvoirs publics

Le succès des initiatives de responsabilisation sociale dépend également des capacités et de l'efficacité des pouvoirs publics. Les initiatives de responsabilisation sociale n'ont guère de sens là où, par exemple, l'appareil d'état est réduit à néant ou totalement inefficace. En conséquence de quoi, une administration publique en bon état de marche, capable de répondre, dans une certaine mesure, aux demandes des citoyens, est une condition préalable requise. D'autres aspects des capacités de l'état exerçant une influence sur la réussite des initiatives de responsabilisation sociale (et susceptibles d'exiger des investissements en développement des capacités) incluent : l'aptitude à produire des états comptables et financiers ; l'existence de mécanismes conventionnels (« horizontaux ») de responsabilité ; la décentralisation effective de l'autorité et des ressources ; la volonté et la capacité de construire des partenariats/coalitions ; et une culture politique ou administrative valorisant les notions de probité, de responsabilité et d'équité dans le secteur public.

Synergie état-société civile

Pour finir, la réussite des initiatives de responsabilisation sociale est tributaire d'une certaine forme d'interaction réelle entre la société civile et l'état. Il est plus probable d'obtenir des résultats significatifs lorsque citoyens, politiciens et bureaucrates sont tous motivés à agir. Ackerman souligne que « l'action unilatérale de l'état aboutit généralement à la manipulation et que l'action sociale unilatérale débouche souvent sur la répression et la violence exercées par l'état » et que « les résultats les plus productifs s'obtiennent quand les deux bords participent activement ». Il explique qu'une telle participation réciproque ne dépend pas nécessairement d'un accord formel ni d'une confiance mutuelle et que même « les conflits et la suspiscion » peuvent conduire à des synergies état-société civile fonctionnelles. L'enseignement à tirer est que les initiatives de responsabilisation sociale doivent rassembler des acteurs représentatifs tant de l'état que de la société et se concentrer sur leur interface (Ackerman, 2004, p.7).

Institutionnalisation

Si des initiatives de responsabilisation sociale *ad hoc* ou ponctuelles peuvent faire la différence, l'expérience montre que l'impact est plus fort et plus durable quand les mécanismes de responsabilisation sociale sont « institutionnalisés » – en d'autres mots, ancrés au sein de la société civile et de l'état et systématiquement mis en œuvre par ces derniers ou par un organe « hybride ». Comme nous l'avons indiqué plus tôt, les mécanismes « externes » de responsabilisation sociale peuvent être particulièrement efficaces lorsqu'ils sont conjugués aux mécanismes de responsabilité « internes » à l'état. Selon Fox

(2000, p. 1), « les exigences de la société civile en matière de responsabilité de l'état ont beaucoup plus de poids lorsqu'elles font jouer le contrôle politique mutuel de l'état ».

Aussi, au-delà de la recherche de retombées opérationnelles spécifiques, les initiatives de responsabilisation sociale devront-elles également s'attacher à des facteurs institutionnels et explorer les possibilités d'influencer à plus long terme le développement et/ou les réformes institutionnelles. Il est fréquent que les initiatives de responsabilisation sociale identifient la nécessité d'introduire des changements institutionnels dans les agences gouvernementales et les services publics (par ex., des changements dans le comportement et l'attitude du personnel en contact avec le grand public, dans le système d'incitations et de sanctions, les modalités de gestion et de prise de décisions d'une institution particulière, etc.). Ce type d'initiatives peut aller encore plus loin et jouer un rôle de catalyseur dans la concrétisation de ces changements (par ex., en s'engageant auprès du personnel des centres de santé pour instaurer des systèmes permettant de recueillir et comprendre les réactions des patients, en constituant des comités citoyens de surveillance de la transparence des prises de décisions des autorités locales ou en introduisant des groupes de suivi social pour évaluer les résultats des politiques et programmes nationaux sur une base permanente). Là où c'est possible, il faudra considérer l'institutionnalisation juridique des mécanismes participatifs, de l'échelon des programmes et organismes en tant que tels jusqu'à l'échelon du système global, comme un moyen d'accroître l'efficacité et la viabilité à long terme.

VI. Remarques conclusives

Un ensemble sans cesse croissant d'éléments probants montre que les efforts de responsabilisation sociale déployés par les citoyens et les organisations de la société civile peuvent participer à la création de nouveaux mécanismes verticaux efficaces de responsabilité et au renforcement des mécanismes horizontaux existants³². En retour, il en résultera une meilleure gouvernance, une prestation améliorée des services publics et un accroissement de l'efficacité du développement.

Ce document tente d'introduire le concept de responsabilisation sociale qui apparaît être un domaine prometteur pour la Banque mondiale en termes tant de prêts d'investissement que d'activités de gestion de la connaissance. Avec la nouvelle orientation en direction d'un soutien budgétaire et des opérations de prêt aux réformes des politiques qu'encouragent la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds, de solides systèmes nationaux de responsabilisation sont une condition préalable requise pour la viabilité de ce type d'aide au développement. Dans ce contexte, le rôle de l'implication directe des citoyens et de la société civile dans le suivi-évaluation et la responsabilisation deviendra encore plus crucial pour assurer l'efficacité du développement. C'est précisément là que les mécanismes de responsabilisation prennent toute leur signification. En conséquence de quoi, la Banque mondiale consacre de plus en plus d'efforts à promouvoir et appuyer les initiatives de responsabilisation sociale dans un certain nombre de pays, au nombre desquels l'Argentine, l'Arménie, le Bénin, le Ghana, le Honduras, l'Inde, le Malawi, l'Ouganda, le Pérou, les Philippines, la Russie, le Sénégal, le Sri Lanka et le Viet Nam. Ces interventions englobent l'appui, apporté dans le cadre des projets, programmes et politiques financés par la Banque mondiale, à des initiatives entreprises par des OSC, à des opérations de sensibilisation des autorités locales et de renforcement de leurs capacités, à des activités de partage des expériences et des leçons apprises et à l'introduction des mécanismes de responsabilisation sociale. Comme mentionné plus haut, le dessein à long terme est que les mécanismes de responsabilisation sociale soient institutionnalisés en tant que partie intégrante de la gouvernance et des systèmes de fourniture des services existants pour ainsi garantir une plus grande responsabilité des gouvernements envers les citoyens dans tous les secteurs.

³² À mettre en rapport, par exemple, avec Ravindra (2004) ; une évaluation en bonne et due forme de l'impact des carnets de notes des citoyens sur la qualité des services de santé est actuellement entreprise en Ouganda par l'équipe Development Economics Research et le Département « développement social » de la Banque mondiale.

Bibliographie

- Ackerman, John. 2004. *Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Projet de document de synthèse préparé pour la Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2001. *Filipino Report Card on Pro-Poor Services: Summary*. Unité Environnement et développement social, Région Asie de l'Est et Pacifique. Washington : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2001. Rapport sur le développement dans le monde, « Combattre la pauvreté ». Washington : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2002. Manuel « Empowerment and Poverty Reduction ». Washington : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2002. Project Appraisal Document: Kapitbisig Laban Sa Kahirapan- Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services (KALAE-CIDSS) Project. Unité Environnement et développement social, Région Asie de l'Est et Pacifique. Washington : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2004. Rapport sur le développement dans le monde 2004: Des services pour les pauvres. Washington : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2004a. *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*. Document de travail de la Banque mondiale N°30, Washington : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2004b. *Transforming Institutions to Empower People – Social Development in World Bank Operations*. Washington : Banque mondiale.
- Behn, Robert. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington : Brookings Institute.
- Commonwealth Foundation et CIVICUS. 1999. *Citizens and Governance*. London : Commonwealth Foundation.
- Felicio, M., et I. John-Abraham. 2004. *Peru: Towards a System of Social Accountability*, En Breve, N°39, *Équipe société civile*, Région Amérique latine et Caraïbes.
- Fox, Jonathon. 2000. « Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion », présentation lors de la conférence *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, le Helen Kellogg Institute for International Studies, Université Notre Dame, 8 mai 2000.
- Gaventa, John. 2002. « *Introduction: Exploring Citizenship, Participation and Accountability* », Bulletin IDS , Vol. 3, N° 2. Brighton: Institute of Development Studies.
- Goetz, Anne Marie et John Gaventa. 2001. *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Document de travail IDS N° 138. Brighton: Institute of Development Studies.

- Goetz, Anne Marie et Rob Jenkins. 2001. « *Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public Sector Oversight in India* » *Public Management Review*, Vol. 3, Issue 3, p. 363-83.
- Jenkins, Rob et Anne Marie Goetz. 1999. « *Accounts And Accountability: Theoretical Implication of Right to Information Movement in India.* » *Third World Quarterly*, vol. 20, n°3 (1999), p. 603-22.
- Mulgan, Richard. 2000. « *Accountability: An Ever-Expanding Concept?* », Document de travail N° 72, Programme de 3^e cycle en politique publique, Université nationale australienne.
- Mulgan, Richard et John Uhr. 2000. *Accountability and Governance*. Rapport technique ; document de synthèse n°71, Programme de 3^e cycle en politique publique, Université nationale australienne.
- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher et Sarah Koch-Schulte. 2000. « *La voix des pauvres.* » Washington: Banque mondiale.
- Norton, Andy et Diane Elson. 2002. *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*. London: ODI.
- Paul, Samuel. 2002. *Holding the State to Account: Citizen Monitoring in Action*. Bangalore: Public Affairs Center.
- Ravindra, Adikeshavalu. 2004. *An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies*. Série des documents de travail de l'ECD, N°12. Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale.
- Reuben, William. 2002. *Civic Engagement, Social Accountability and Governance Crisis*. Présentation lors de la conférence organisée pour célébrer le 50^e anniversaire de l'ISS: Globalization, Poverty and Conflict, La Haye.
- Reuben, William. 2003. *The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation*. Banque mondiale, Note de Développement social N°71.
- Schedler, A., L. Diamond et M. Plattner (eds.) 1999. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Shah, Parmesh et Deborah Youssef (eds.). 2002. *Voices and Choices at a Macro Level: Participation in Country-Owned Poverty Reduction Strategies – Compte rendu d'atelier*. Washington : Banque mondiale.
- Singh, Janmejaya et Parmesh Shah . 2003. *Making Services Work for the Poor: The Role of Participatory Public Expenditure Management*. Banque mondiale, Note de Développement social N°81.

- Songco, Dan. 2001. *Accountability to the Poor: Experiences in Civic Engagement in Public Expenditure Management – Document de synthèse*. Document élaboré dans le cadre du Programme de développement des connaissances sur les procédés participatifs pour les stratégies de réduction de la pauvreté. Washington : Banque mondiale.
- Wagle, Swarnim et Parmesh Shah. 2001. *Participation in Public Expenditure Systems: An Issue Paper*. Washington : Banque mondiale.
- Wagle, Swarnim et Parmesh Shah. 2003. *Case Study 1 – Bangalore, India: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*. Banque mondiale, Note de Développement social N°70.
- Wagle, Swarnim et Parmesh Shah. 2003. *Case Study 2 – Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure*. Banque mondiale, Note de Développement social N°71.
- Wagle, Swarnim et Parmesh Shah. 2003. *Case Study 3 – Gujarat, India: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*. Banque mondiale, Note de Développement social N°72.
- Wagle, Swarnim et Parmesh Shah. 2003. *Case Study 5 – Uganda: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*. Banque mondiale, Note de Développement social N°74.
-