



# SOCIAL DEVELOPMENT PAPERS

PARTICIPATION AND CIVIC ENGAGEMENT

Publication N° 82 / Mars 2005

## Responsabilisation sociale dans le secteur public

Réflexion conceptuelle

John M. Ackerman



## Résumé

---

Au cours des dernières années, un nombre croissant d'auteurs et de spécialistes ont proposé l'engagement civique comme moyen d'améliorer la performance du secteur public. Cette publication s'efforce de clarifier l'un des aspects couvert par la documentation de plus en plus fournie sur l'engagement civique : le rôle de la société civile dans l'accroissement de la responsabilisation des gouvernements – un processus de plus en plus souvent intitulé « responsabilisation sociale ». Le présent document définit la responsabilisation comme un « processus proactif par lequel les pouvoirs publics informent de leurs intentions, actions et résultats, les justifient et sont sanctionnés en conséquence ». Les diverses voies permettant à la société civile de participer au renforcement de la responsabilisation dans le secteur public sont ensuite explorées.

Les initiatives de responsabilisation sociale viennent en renfort d'autres types de réformes en faveur de la responsabilisation telles que la Marketisation, la réforme Wéberienne et la création d'organes indépendants de promotion de la responsabilisation. L'approche « responsabilisation sociale » s'appuie sur l'engagement civique par lequel les citoyens de base/organisations de la société civile participent directement ou indirectement à faire respecter le principe de responsabilisation. Des initiatives telles que la programmation budgétaire participative, les lois mettant en place des réformes administratives, les audits sociaux, les carnets de notes de l'utilisateur et les fiches communautaires de rendu des résultats sont autant de techniques associant les citoyens à la supervision de l'action gouvernementale et peuvent donc être considérées comme des initiatives de responsabilisation sociale.

Lors de la conception d'une initiative de responsabilisation sociale, il est de bon aloi de réfléchir à six volets :

- a. Système d'incitations – systèmes de sanction en opposition à systèmes de récompense.
- b. Responsabilisation dans quelle optique ? – respect des règles en opposition à orientation fondée sur les résultats.
- c. Niveau d'institutionnalisation – mesure dans laquelle la participation des citoyens est ancrée formellement dans les dispositifs juridique ou autres.
- d. Degré d'implication – mesure dans laquelle les citoyens sont autorisés à s'immiscer et à intervenir dans des domaines de l'action gouvernementale généralement tenus sous silence ou inaccessibles à la société civile.
- e. Degré de pénétration de la participation – mesure dans laquelle la participation est restreinte aux seuls groupes « éduqués » de la société civile ou ouverte à une plus large gamme d'acteurs.
- f. Corps gouvernementaux – selon que l'effort est ciblé sur l'exécutif, le législatif ou le judiciaire.

Cette note conceptuelle met en relief deux domaines dans lesquels la Banque mondiale peut utiliser des approches de « responsabilisation sociale » : a) réformes du secteur public et b) décentralisation. S'agissant de l'application pratique des mécanismes de responsabilisation sociale, il est essentiel d'avoir une bonne compréhension du contexte politique, administratif, historique et social. Il est tout aussi important de prendre en compte les points d'entrée appropriés, les possibilités de synergie entre l'État et la société civile, les capacités existantes et à mettre en place pour la conduite de l'initiative et la combinaison judicieuse des différents outils de responsabilisation sociale. Il est par ailleurs fondamental d'analyser la façon dont s'organisent les liens entre la responsabilisation sociale, d'une part, et les mécanismes formels existants de responsabilisation, les dispositifs institutionnels et les systèmes d'incitation attachés à la fonction publique.

Série développement social

---

Participation et engagement civique

Publication N° 82/ Mars 2005

# Responsabilisation sociale dans le secteur public

Réflexion conceptuelle

John M. Ackerman

Cette publication a été élaborée et produite par le département Développement social de la Banque mondiale. Les départements « Environnement », « Développement social », « 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 des questions sociales visant à promouvoir l'inclusion, la cohésion et la responsabilisation dans les projets financés par l'Institution.

Les dossiers de la Série Documents de travail sur le développement social ne sont pas des publications officielles. Ils sont publiés de manière informelle et diffusés pour favoriser le dialogue et les échanges de vues au sein de la communauté du développement. Cette note conceptuelle n'a pas fait l'objet de l'examen auquel sont soumis les publications officielles de la Banque mondiale. Les observations, interprétations et conclusions exprimées dans ce document n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne sauraient être attribuées à la Banque internationale pour la reconstruction/Groupe de la Banque mondiale et 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 :

Social Development  
Banque Mondiale  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433

Fax: 202-522-3247

E-mail: [sdpublications@worldbank.org](mailto:sdpublications@worldbank.org)



Imprimé sur papier recyclé

# Table des matières

---

Remerciements	
1. Introduction .....	1
2. Responsabilisation.....	3
3. Réformes en faveur de la responsabilisation .....	8
Réforme Webérienne .....	8
Marketisation .....	8
Agences indépendantes .....	9
Responsabilisation sociale .....	10
4. Responsabilisation sociale.....	12
Systèmes d'incitations: mécanismes de sanction en opposition à mécanismes de récompense .....	12
Finalité de la responsabilisation : respect des règles en opposition à mécanisme fondé sur l'obligation de résultats .....	14
Niveau d'institutionnalisation .....	16
Degré d'implication .....	19
Degré d'inclusion de la participation .....	21
Corps gouvernementaux .....	23
Dimensions et combinaisons.....	24
5. Enseignements pratiques et défis .....	26
Réforme du secteur public .....	26
Décentralisation .....	29
Enseignements généraux et défis .....	32
6. Conclusion.....	36
7. Bibliographie .....	38

## Remerciements

---

Ce rapport a été rédigé par John M. Ackerman, Professeur et coordinateur du Programme de recherche sur la responsabilisation, la légalité et le droit, à la faculté latino-américaine de Sciences sociales de Mexico (FLACSO-Mexico). Ce dossier a fait l'objet d'une commande conjointe du département Développement social (SDV), du réseau « Réduction de la pauvreté et gestion économique » (PREM) et de l'Institut de la Banque mondiale (WBI). Il a été rédigé sous la direction de Reiner Forster, Jeff Thindwa, Ruth Alsop et Veronica Nyhan-Jones.

Janmejay Singh, Gibwa Kajubi et William Reuben membres de l'équipe « Participation et engagement civique » du SDV ont fourni de précieux commentaires et suggestions sur ce rapport. Ce dossier a également été enrichi par les commentaires de Nina Bhatt, Jose Edgardo Campos, Karen Hudes, Carmen Malena, Marcos Mendiburu, Stephen Ndegwa, Frederick Stapenhurst, Dana Weist et Alex Widmer à l'occasion de l'atelier d'examen conceptuel sur « Comprendre la responsabilisation sociale » organisé par le PREM, le SDV et le WBI.

Nos remerciements vont également à C.V. Madhukar, Aditi Sen et Danielle Christophe pour leurs concours rédactionnel et administratif lors de la préparation de la version finale du présent document.

Nous souhaitons enfin vivement remercier l'Agence canadienne pour le développement international et les gouvernements norvégien et finlandais pour leur soutien financier dans le cadre de leur fonds fiduciaire pour le développement environnementalement et socialement durable.

Ce rapport constitue une contribution aux efforts entrepris par la Banque mondiale pour bâtir les fondements conceptuels des travaux en constante évolution réalisés dans les domaines de la responsabilisation sociale et du renforcement de la dimension « demande » de la gouvernance.

# 1. Introduction

---

Au cours des dernières années, un nombre croissant d'auteurs et de spécialistes ont proposé l'engagement civique comme solution à la double crise des états et des marchés qu'a subie le monde en développement. Pour cette école de pensée, les échecs du marché peuvent être corrigés grâce à des consommateurs proactifs qui recherchent des sources alternatives de biens privés et à des organisations sociales altruistes qui surmontent le problème de l'utilisation gratuite des biens publics. De surcroît, cette école de pensée défend le point de vue selon lequel la défaillance des états peut être rectifiée par l'action de citoyens bien informés, connaissant parfaitement leurs droits et exigeant des gouvernements que ces droits soient respectés. Les quarante années suivant la deuxième Guerre mondiale ont été caractérisées par une forte confiance dans l'intervention étatique ; les vingt années ultérieures ont été celles du credo du marché ; il semble que la prochaine vague de la philosophie du développement puisera sa force dans l'engagement civique.

Il nous faut accueillir ce changement de vision comme une opportunité de repenser les références communément admises et une chance de redynamiser la philosophie du développement. Néanmoins, comme dans tous les cas d'apparition de nouveaux concepts et de modes intellectuelles, nous nous devons d'analyser et d'évaluer avec prudence les significations et les pratiques multiples que propose ce nouveau courant de pensée. Cette note conceptuelle tente de clarifier l'un des aspects couvert par la documentation de plus en plus fournie sur l'engagement civique : le rôle de la société civile dans l'accroissement de la responsabilisation des gouvernements – un processus de plus en plus souvent intitulé « responsabilisation sociale ». La Banque mondiale définit la responsabilisation sociale comme une « approche visant à construire un type de responsabilisation fondé sur l'engagement civique, c'est-à-dire une démarche par laquelle les citoyens de base et/ou les organisations de la société civile participent directement ou indirectement à faire respecter le principe de responsabilisation (Banque mondiale, 2004f: 1). Le présent document fait le bilan d'une large gamme d'écrits ainsi que d'expériences et définit précisément divers critères pouvant être utilisés pour évaluer et caractériser cette participation de la société à l'amélioration de la responsabilité gouvernementale. Dans leur tentative de recours aux forces de la société pour améliorer la responsabilité des pouvoirs publics, les professionnels du développement devront considérer l'éventail complet des possibilités existantes, ainsi que les forces et faiblesses de chacune d'elles.

Cette publication est exclusivement consacrée à l'élaboration d'un cadre conceptuel autour de stratégies orientées sur l'amélioration de la responsabilité des états. Elle ne s'aventure pas sur le terrain fondamental de la responsabilisation du secteur privé ou des organisations de la société civile. On peut toutefois espérer que cette note fournira des pistes de réflexion aux réformateurs sur la manière d'aborder la responsabilisation dans ces deux derniers types d'organisation.

Le premier chapitre traite du concept de responsabilisation. Après une présentation de certains ouvrages de base sur le sujet, on y trouve une définition centrale de la responsabilisation des gouvernements en tant que « processus proactif par lequel les pouvoirs publics informent de leurs intentions, actions et résultats, les justifient et sont également passibles de sanctions en conséquence » ; une distinction d'avec les concepts voisins que sont la transparence, la surveillance et la capacité de réponse y est établie. Ce chapitre montre alors brièvement pourquoi la conduite d'élections libres et impartiales est une condition nécessaire mais non suffisante pour qu'un gouvernement soit responsable. Les problèmes posés par l'asymétrie de l'information, le biais introduit par l'évaluation ex-post et l'« externalisme » qui entachent les élections font qu'il est nécessaire de réfléchir à un autre type de mécanismes de responsabilisation sociale, innovants, capables d'améliorer la responsabilisation des pouvoirs publics d'une manière beaucoup plus directe et ciblée.

Le second chapitre donne une rapide vue d'ensemble des diverses stratégies pouvant être utilisées pour améliorer la responsabilisation des gouvernements : 1) Réforme Wéberienne, 2) Marketisation, 3) Organes indépendants de responsabilisation et 4) Responsabilisation sociale.

Ensuite, le troisième chapitre s'attache à caractériser la responsabilisation sociale. Il propose six éléments distinctifs permettant d'évaluer et de classer de telles initiatives : systèmes de sanction en opposition à systèmes de récompense ; respect des règles en opposition à orientation fondée sur les résultats ; niveau d'institutionnalisation ; degré d'implication ; degré de pénétration de la participation ; et corps gouvernementaux. Ces six éléments distinctifs peuvent aider à évaluer les expériences en cours et à planifier de nouvelles initiatives. Chacun d'eux a ses propres forces et faiblesses ; les multiples combinaisons possibles de ces éléments créent une panoplie d'options quasi infinie que peut exploiter un promoteur de la responsabilisation sociale.

Vient alors la question cruciale des voies et moyens de la mise en place effective d'un système de responsabilisation fondé sur l'engagement civique ; elle fait l'objet du quatrième chapitre. Quels sont les coûts et avantages des différentes formes de responsabilisation sociale ? Quels sont les meilleurs points d'entrée permettant d'initier des réformes en faveur de la responsabilisation prenant racine dans la participation sociale ?

Pour finir, ce rapport s'achève sur un bref examen du chemin parcouru et identifie une série de questions clés méritant d'être débattues par les praticiens avant le lancement de réformes en faveur de la responsabilisation.

## 2. Responsabilisation

---

Trois menaces critiques pèsent sur l'échafaudage d'une bonne gouvernance et de l'autorité de la loi dans le monde en développement ; elles ont nom : la corruption, le clientélisme et la captation. Ces phénomènes font tous trois référence à l'utilisation d'une position publique à des fins de profit personnel et leur impact est beaucoup plus grave que le simple détournement de fonds. Au-delà de l'effet direct d'enrichissement individuel des bureaucrates, la corruption fausse le marché et entrave la fourniture de services (Rose-Ackerman, 1999). Le clientélisme, lui, non seulement dirige les ressources publiques de manière inique sur des groupes clients spécifiques, mais aussi chamboule la dynamique de la compétition politique et débouche sur une fourniture inefficace des services publics (Fox, 1994). Au-delà de « remplir les poches » de certains acteurs économiques, la captation affecte lourdement les marchés et aggrave la situation des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement vis à vis des compagnies privées (Stigler, 1971).

Il est généralement admis que le meilleur moyen de combattre ce monstre à trois têtes, et donc de garantir le caractère d'intérêt général de l'État, est de renforcer la « responsabilisation » des gouvernements. Que signifie exactement ce concept ? Au sens littéral, le terme responsabilisation ne veut guère dire plus que « aptitude à » ou « possibilité de » rendre quelqu'un ou une entité comptable de ses actes et de ses actions. Dans cette définition minimaliste, la responsabilisation d'un gouvernement ne représenterait rien d'autre que la forme la plus basique de tenue des comptes (par ex., tel nombre de kilomètres d'autoroute a été construit l'an dernier, telle somme d'argent a été dépensée, tel nombre d'élèves a fréquenté l'école publique, etc.). Cette approche supposerait également l'existence d'une personne susceptible d'avoir, à sa discrétion, accès aux comptes ; un principe, en quelque sorte, d'« exposition minimale », sans plus. Les notions de transparence, sanction, obligation de résultat, corruption, surveillance d'origine externe, intérêt général, pouvoir et relations mandants-mandatés sont laissées de côté dans cette acception minimale du concept de responsabilisation.

Une telle définition est à l'évidence trop restrictive. Ce type de comptabilité basique couplé à une exposition minimale ne constituent pas des leviers suffisamment puissants pour atteindre les objectifs ambitieux de bonne gouvernance et d'autorité de la loi. Si mon confrère du ministère des travaux publics sait que j'ai construit 500 kilomètres de route l'an dernier, est-ce suffisant pour assurer une bonne gouvernance ? Et si le bitume de mes 500 kilomètres de route était de mauvaise qualité ? Et si le budget disponible portait sur une route trois fois plus longue ? Et si mon collègue était en fait un subordonné dont le poste dépend du maintien de bons rapports avec moi ? Il est clair qu'une définition plus élaborée de la responsabilisation est nécessaire pour que ce terme soit utilisé à bon escient.

Ce travail conceptuel nous contraint donc à rechercher une définition plus opérationnelle de la responsabilisation, ayant suffisamment de ressort et de clarté pour promouvoir sans ambiguïté la bonne gouvernance et l'autorité de la loi. Mais par quel bout prendre ce travail conceptuel et où l'arrêter ? Puniton ou sanction est le premier élément introduit par la plupart des auteurs. Selon l'affirmation de Robert Behn « Ceux dont nous attendons qu'ils assument leurs responsabilités savent parfaitement ce que responsabilisation signifie : responsabilisation égale puniton » (Behn, 2001:3). Andreas Schedler inclut, lui aussi, cet aspect dans sa définition de la responsabilisation, en y ajoutant les notions d'*obligation*, autrement dit « la contrainte imposée aux fonctionnaires d'informer et d'expliquer les mesures qu'ils prennent » (Schedler, 1999: 14) et de *mise en vigueur*, autrement dit « la capacité des organes de surveillance d'imposer des sanctions aux détenteurs de pouvoir ayant dérogé à leur mission d'intérêt public » (Schedler, 1999 : 14).

Cette deuxième définition nous montre clairement que l'on commence à intégrer de nouveaux éléments au concept, il est très difficile de résister à la tentation d'aller encore plus loin. La définition de Schedler, par exemple, intègre les concepts clés d'« information », de « justification » et d'« organes de responsabilisation ». L'auteur nous encourage, ici, à dépasser le principe relativement passif d'exposition minimale et à introduire une démarche d'ouverture plus proactive de la part des fonctionnaires. Il ne suffit pas que les bureaucrates laissent leurs livres blancs ouverts sur leur bureau de sorte que les « passants » aient la possibilité de jeter un œil sur leurs rapports. Il faut qu'ils informent de manière active et expliquent ce qu'ils font, en allant, peut-être jusqu'à en justifier les raisons dans un langage compréhensible. De plus, quand Schedler fait allusion à des organes de responsabilisation, il introduit une autre composante : la participation d'un acteur externe. Selon cet auteur, une communication pleine et entière entre les membres d'une agence gouvernementale n'est pas tout ; pour que la responsabilisation existe, il faut y ajouter un œil extérieur vigilant qui y regarde à deux fois.

La définition de la responsabilisation donnée par Richard Mulgan met précisément l'accent sur l'aspect externe de la relation responsabilisante. Son argument est que la responsabilisation englobe trois éléments centraux : 1) « elle est *externe* dans ce sens que la demande de comptes est entre les mains d'une personne ou entité autre que la personne ou entité dont on exige qu'elle soit comptable de ses actes » (Mulgan, 2000:555) ; 2) « elle implique une interaction sociale et un échange en ce sens que l'une des parties, celle qui revendique la responsabilisation, cherche des réponses et une rectification tandis que l'autre, comptable de ses actes, est en position de réaction et accepte les sanctions » (Mulgan, 2000:555) ; 3) « elle met en scène les droits à l'autorité en ce sens que ceux qui exigent des comptes font valoir les droits d'une autorité supérieure chapeautant ceux qui sont comptables de leurs actes » (Mulgan, 2000:555). Ce troisième élément de la définition de Mulgan introduit un nouvel aspect fondamental dans notre réflexion : celui d'une « autorité supérieure ». Selon Mulgan, la responsabilisation implique nécessairement la notion de pouvoir. Ce n'est que lorsque l'observateur exerce une surveillance de l'observé que l'on peut parler de responsabilisation. En effet, emboîtant le pas à ce courant de pensée, d'autres auteurs soutiennent que la responsabilisation ne peut exister qu'en tant qu'élément d'une « relation mandant-mandaté » (Moreno, Crisp et Shugart, 2003). Est-ce à dire que nous ne pouvons parler de responsabilisation que lorsque la personne tenue pour responsable de ses actes est directement au service des acteurs revendiquant qu'on leur rende des comptes ?

Je répondrai à cela que si l'externalité et l'autorité supérieure sont effectivement, bien souvent, des éléments essentiels dans les relations de responsabilisation, elles ne sont en aucun cas indispensables à l'existence de ladite responsabilisation. Les relations responsabilisantes « internes » sont monnaie courante, par exemple au sein d'une équipe sportive, d'une agence gouvernementale ou même dans le cas d'un individu. L'entraîneur d'une équipe évalue la performance des joueurs pris individuellement et les récompense ou les punit selon leurs résultats, mais c'est aussi ce que fait chacun des équipiers vis à vis de ses partenaires. Les organismes d'audit externe demandent des comptes aux agences gouvernementales, mais au sein d'un même ministère, c'est également ce que font des collègues de travail. En poussant les choses à l'extrême, ne peut-on, par exemple, imaginer une personne responsable de ses actes se punissant si elle ne se conforme pas à ses propres normes de résultats ?

De surcroît, on rencontre communément, dans tous les domaines de l'existence et de la politique, des relations responsabilisantes « horizontales » entre deux acteurs d'égale autorité. Est-il impossible de voir un parlementaire rendre un pair responsable du respect ou du non-respect de la ligne du parti lors d'un vote à l'assemblée ? Qu'en est-il de la relation entre un *médiateur* et un agent d'exécution ou entre deux frères jumeaux ? Il ne s'agit pas de confondre le pouvoir de sanctionner avec la notion d'autorité supérieure. Le fait que je sois en mesure de vous punir ne signifie pas pour autant que je suis au-dessus de vous. La punition que je vous inflige a des chances d'avoir une plus grande portée si, en effet, j'occupe

une position supérieure à la vôtre, mais même si nous occupons des positions équivalentes, j'ai toujours la latitude de vous observer, de vous évaluer et de vous punir<sup>1</sup>.

Indépendamment de la *manière* dont les fonctionnaires sont tenus pour responsables, encore faut-il déterminer *de quoi* ils sont responsables. Ici, deux grandes écoles de pensée coexistent. La première assimile la responsabilisation à l'intégrité et au respect des règles ; les fonctionnaires doivent être jugés, récompensés ou punis sur la base de leurs capacités à résister à la corruption et aux pratiques illégales. Il s'agit là d'une vision « négative » et schématique de la responsabilisation dans la mesure où elle n'exige des fonctionnaires qu'une abstinence par rapport à certains comportements. La seconde école de pensée défend l'idée que la responsabilisation implique également l'obligation de résultats ainsi que des prises de décisions proactives (Paul, 1992). Cette façon de voir montre qu'il n'y a guère d'intérêt à ce que la fonction publique se contente de suivre les règles et de refuser les pots de vin si ses actes et décisions ne conduisent pas à des avancées en termes de politique économique.

La dimension *temporelle* est un autre aspect important de la responsabilisation. Plus spécifiquement, peut-on parler de responsabilisation « ex ante » ou « simultanée » ou bien la responsabilisation, dans son processus intégral, est-elle nécessairement ex post ? Au sens le plus strict du terme, la responsabilisation n'intervient qu'après coup. La responsabilisation impliquant l'évaluation de la conduite des fonctionnaires, il paraît absurde d'envisager l'évaluation de quelque chose qui n'a pas encore d'existence. Cette palissade ne doit toutefois pas nous amener à conclure que les fonctionnaires peuvent uniquement être tenus pour responsables des projets et réalisations *concrétisés*. Par exemple, un « protagoniste » de responsabilisation est parfaitement en droit, sans attendre la construction d'une autoroute, de demander des informations et des explications et d'analyser les réponses obtenues : comment le plan stratégique a-t-il été élaboré ? Comment les travailleurs sont-ils organisés sur le chantier ? De quelle manière les ingénieurs font-ils face à des situations imprévues ? À des fins de clarté conceptuelle, nous recourrons au terme responsabilisation « ex post » en référence à l'évaluation de projets *achevés* ; à celui de responsabilisation « ex ante » en référence à l'évaluation de plans d'action ; et enfin, au terme de responsabilisation « simultanée » pour l'évaluation d'initiatives gouvernementales en cours.

Pour ceux qui douteraient de l'existence de mécanismes de responsabilisation *ex ante*, contentons-nous de citer la Loi sur les procédures administratives (APA) et la Loi sur la politique environnementale nationale (NEPA), deux exemples significatifs rencontrés aux États Unis. Avant que des agences gouvernementales n'aient la possibilité de mettre en place de nouvelles réglementations, elles se doivent de communiquer une information complète sur leur contenu, de les justifier, voire de les défendre en justice en cas d'attaque de la part de groupements de la société civile ou d'individus juridiquement habilités. Les mécanismes de responsabilisation de cette nature sont critiqués sous le prétexte qu'ils ralentissent l'action gouvernementale du fait que les agences consacrent beaucoup de temps et de ressources à justifier leurs plans et à répondre à leurs détracteurs ; cela ne signifie pas, pour autant, que ces mécanismes ne constituent pas des relations responsabilisantes.

Un autre élément central de l'équation de la responsabilisation est de bien comprendre qu'il s'agit d'un *processus* et non pas d'un *état*. « Être » comptable de ses actes, c'est être en action et non pas seulement

---

<sup>1</sup> Ce dernier argument ne doit, bien sûr, pas être interprété comme une tentative de diminuer la force ou la pertinence des relations responsabilisantes qui reposent sur une relation de pouvoir. Selon la théorie classique de la démocratie, par exemple, les gouvernements sont comptables de leurs actes vis à vis du peuple car les citoyens ont entre leurs mains le pouvoir originel et délèguent cette autorité au gouvernement de manière temporaire et uniquement dans certains domaines spécifiques. L'ensemble de la réflexion sur la responsabilisation devrait s'appuyer sur cette interprétation du cadre démocratique. Si, toutefois, nous limitons notre définition à ce cadre, nous risquons de passer à côté d'un grand nombre de relations peut-être tout aussi essentielles au renforcement de la responsabilisation gouvernementale.

être assis derrière un bureau en « prêtant le flanc aux critiques » ; c'est œuvrer en interaction avec la société et les acteurs de responsabilisation dans l'optique d'améliorer la probité et la performance des gouvernements plutôt que de déployer un maximum d'effort pour se soustraire au contrôle. Le comportement proactif qu'appelle la responsabilisation requiert de dialoguer, d'expliquer et de justifier<sup>2</sup>.

Le distinguo entre responsabilisation et *capacité de réponse* est une autre distinction fondamentale que l'on rencontre dans la documentation sur le sujet. Certains chercheurs soutiennent qu'il y a un fossé radical entre ces deux concepts, que répondre aux demandes des citoyens diffère notablement de la responsabilité à assumer vis à vis d'eux. Bernard Manin, Adam Przeworski et Susan Stokes, par exemple, prétendent qu'un « gouvernement est réceptif s'il adopte des politiques en faveur desquelles les citoyens se sont prononcés » (Manin, Przeworski et Stokes, 1999:9) alors que « des gouvernements sont effectivement responsables de leurs actes si les citoyens sont en mesure de discerner les gouvernements représentatifs des gouvernements non représentatifs<sup>3</sup> et ont la possibilité de les sanctionner de manière adéquate en gardant en place les titulaires de poste faisant du bon travail et en chassant les autres » (Manin, Przeworski et Stokes, 1999:10). Le problème avec une distinction aussi radicale est que le gouvernement est, dans ce cas, perçu comme une entité que les citoyens font passer en d'autres mains ou jettent au feu lors de chaque élection pour ensuite tenter d'imposer discipline et contrôle à son successeur. De ce point de vue, la responsabilisation ne peut s'exercer que de manière externe et *ex-post*. Les citoyens n'ont le pouvoir de sanctionner le gouvernement qu'au vu de ses résultats en opérant un revirement dans leurs votes lors des élections périodiquement organisées.

Le point de vue a contrario considère le gouvernement comme partie intégrante de la nation, et non pas comme un agent externe que les citoyens placeraient au-dessus d'eux et dès lors tenterait de contrôler après coup. Dans cette conception alternative du gouvernement, l'État et la société sont en constante interaction, et le mécanisme de responsabilisation intervient tant avant que pendant l'exercice du pouvoir. Ici, « réactivité » et « responsabilisation » sont encore deux concepts différents, le premier faisant référence à la motivation présidant aux actions et aux décisions, et le second s'appliquant à la pertinence intrinsèque des actions et des décisions. Il n'en demeure pas moins que ces deux concepts sont inextricablement liés dans la mesure où un gouvernement acceptant pleinement le contrôle et la sanction avant, pendant et après son exercice du pouvoir prendra également très au sérieux l'intérêt et les demandes des citoyens<sup>4</sup>.

La réflexion conduite ci-dessus nous amène à arrêter une définition de la responsabilisation incluant des comportements proactifs comme le fait d'informer et de justifier, une évaluation de la performance venant en adjonction du respect des règles, l'exigence de rendre des comptes avant, pendant et après les prises de décision, et, naturellement, l'application de sanctions (à la fois positives et négatives). Nous pouvons

---

<sup>2</sup> Bien évidemment, cela ne signifie pas que tous les différents types de pro activité se valent d'un point de vue moral ou politique. Il n'y a pas de commune mesure, par exemple, entre la communication et le dialogue qu'entretient de manière proactive un fonctionnaire avec son supérieur ou avec une agence internationale, une multinationale ou un groupe de la société civile. Chacune de ces relations consoliderait, certes, sa responsabilisation vis à vis de l'interlocuteur en question, mais notre évaluation de chaque type de relation responsabilisante dépendra de l'importance que nous attribuerons au « protagoniste de responsabilisation ».

<sup>3</sup> Les auteurs définissent la « représentation » comme l'« action pour le plus grand bénéfice de la collectivité » (Manin, Przeworski et Stokes, 1999:2).

<sup>4</sup> Néanmoins, ce n'est, à l'évidence, pas toujours le cas. Comme le faisait remarquer Alex Widmer dans ces commentaires sur une précédente version de ce document : « à supposer que les représentants officiels de l'État informent le public de leurs plans d'action et les justifient ex ante, la réactivité à la demande n'est pas automatique si les citoyens ne disposent pas de moyens tangibles d'exercer une influence sur la prise de décision. La décision de nombre de pays européens d'appuyer l'intervention américaine en Iraq contre l'avis de 80 % de la population en est un exemple parlant. Les citoyens avait été informés et l'intervention justifiée, mais le peuple n'a pas pu prendre lui-même la décision » (communication personnelle avec l'auteur).

donc définir la responsabilisation comme un *processus proactif par lequel les fonctionnaires informent de leurs plans d'action, de leurs agissements et de leurs résultats, les justifient et sont sanctionnés en conséquence.*

Pourquoi s'atteler à faire de la responsabilisation une cible d'intervention spécifique ? Des élections libres et équitables ne suffisent-elles pas ? Les citoyens élisent des représentants et les rendent soi-disant responsables de leurs actes et actions en déposant leur bulletin dans l'urne lors de l'élection suivante. En retour, les représentants nomment les bureaucrates ainsi que les membres de l'appareil judiciaire et les tiennent pour responsables de leurs agissements. Une telle « chaîne de responsabilisation » est supposée garantir un « bon » gouvernement et l'autorité de la loi dans la mesure où les occupants des postes de la fonction publique dépendent au final du vote populaire.

Malheureusement, la recherche empirique montre que le mécanisme de responsabilisation auquel sont soumis les fonctionnaires au travers d'élections périodiquement conduites ne suffit pas à garantir un bon gouvernement non plus que l'autorité de la loi (Geddes, 1994; Varshney, 1999; Przeworski, Stokes et Manin, 1999; Stokes, 2003). Les élections en tant que mécanisme de responsabilisation posent quatre problèmes fondamentaux. Pour commencer, citons le grave problème de l'asymétrie de l'information tant entre les élus et leur électorat qu'entre les bureaucrates et les élus. Il est tout simplement impossible que les citoyens aient connaissance de l'intégralité des décisions prises par un élu ; de la même manière, un élu ne peut se tenir au courant de toutes les actions entreprises par les fonctionnaires. Le deuxième problème posé par les élections en tant que mécanisme de responsabilisation est qu'elles opèrent uniquement *ex post*. Si nous nous reposons exclusivement sur des mécanismes de responsabilisation *ex post*, dans les faits, nous nous bâillonons en déléguant toute notre autorité entre deux élections. Troisièmement, les élections n'offrent aux citoyens que la possibilité d'exercer leur pouvoir de responsabilisation « de manière externe », en dehors de la sphère gouvernementale. Par leurs votes, les citoyens envoient leurs représentants à la capitale, mais ne participent pas eux-mêmes aux tâches étatiques. Dans le cadre d'une représentation démocratique formelle, les citoyens ne disposent d'aucune autorité concrète sur le gouvernement. Le dernier problème posé par les élections est qu'il n'y a parfois qu'un seul candidat digne de ce nom se présentant pour une fonction particulière. Dans ce type de situations, les élus ne se sentent guère obligés d'informer leur électorat non plus que de lui rendre des comptes.

### 3. Réformes en faveur de la responsabilisation

---

La tenue d'élections libres et équitables est une condition nécessaire mais non suffisante pour l'instauration d'une bonne gouvernance et de l'autorité de la loi. Des réformes explicitement conçues pour améliorer la responsabilisation gouvernementale doivent accompagner l'avancée démocratique. Il est possible d'identifier quatre grands types de réformes pro-responsabilisation : la Réforme Webérienne, la Marketisation, les organes indépendants de responsabilisation et la responsabilisation sociale. Ce chapitre décrit dans les grandes lignes la nature de chacune de ces approches. Elles ne sont en aucun cas mutuellement exclusives bien que chacune d'elles offrent un biais spécifique pour aborder les réformes en faveur de la responsabilisation. En effet, dans la pratique, la meilleure stratégie est généralement de conjuguer plusieurs méthodes afin d'obtenir un impact maximal. Par exemple, il n'est pas contradictoire de simultanément renforcer la bureaucratie dans une approche webérienne et d'ouvrir les portes du gouvernement à des pratiques de responsabilisation sociale. De fait, lorsque les initiatives sont bien conçues, ces deux types de stratégie peuvent créer des synergies permettant au tout d'être supérieur à la somme des parties (voir Ackerman, 2004a).

#### **Réforme Webérienne**

Max Weber percevait la démocratie comme l'institutionnalisation d'une rationalité dans laquelle chaque fonctionnaire a une tâche spécifique à accomplir et est pleinement responsable de ses agissements vis à vis de sa hiérarchie. Cela instaurait une structure intégrée verticalement avec une concentration du pouvoir au sommet garantissant la « bonne gouvernance » par le truchement d'une étroite supervision et d'une organisation rationnelle des tâches gouvernementales.

Ce « type idéal<sup>5</sup> » de bureaucratie a dominé l'administration et la gestion publiques au cours de la presque totalité du XX<sup>e</sup> siècle. En effet, jusqu'à aujourd'hui, les chercheurs et les praticiens estiment que ce modèle devrait prévaloir dans le monde en développement où l'appareil gouvernemental est fragile et l'État n'a pas encore de solides fondations. Un gouvernement fort, jouissant d'une organisation rationnelle, est considéré comme la première ligne de défense contre la corruption, le clientélisme et la captation. Malheureusement, dans le monde contemporain de « gouvernement flexible », le renforcement des fonctions de commandement et de contrôle de l'État est passé de mode pour beaucoup. Il n'en demeure pas moins que 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 mesures innovantes en faveur de la responsabilisation. Si la force et la légitimité nécessaires au contrôle de ses employés fait défaut à l'administration centrale, les réformes pro-responsabilisation échoueront à coup sûr.

#### **Marketisation**

La récente vague de réformes de l'administration publique la plus populaire met l'accent à la fois sur la privatisation des services publics et l'application au gouvernement des techniques de gestion propres au secteur privé. Ces deux stratégies se distinguent aux plans analytique et empirique. Qu'un gouvernement cède ses monopoles est une chose ; qu'il soit dirigé comme une entreprise en est une toute autre. En introduisant la discipline du marché, ces deux stratégies semblent, toutefois, améliorer la

---

<sup>5</sup> Les « types idéaux » de Weber sont l'expression des caractéristiques essentielles des modèles sociaux et ne reflètent pas nécessairement la réalité de cas particuliers existants.

responsabilisation au niveau de la prestation des services. La privatisation introduit le modèle marchand tout d'un bloc tandis que des stratégies telles que la concurrence gérée, la sous-traitance, la déréglementation des procédures gouvernementales et l'assouplissement du marché du travail dans la fonction publique mettent en scène des comportements marchands de manière parcellaire et indirecte. De telles réformes associent la société en tant qu'agrégation de consommateurs ayant la capacité de punir ou de récompenser les prestataires de services en fonction de leur efficacité. Le modus operandi du marché fait ici office de mécanisme de responsabilisation extrêmement puissant.

Il n'est toutefois pas question de confondre marketisation et responsabilisation sociale. Bien que toutes deux puisent dans les énergies de la société pour améliorer la responsabilisation, chacune de ces stratégies de réforme a une logique bien différente. La marketisation vise à remettre des pans entiers de l'État entre les mains de la société ; la responsabilisation sociale, elle, cherche à faire entrer la société dans l'État. Si la marketisation est fondée sur la démarche consumériste, la responsabilisation sociale, elle, trouve sa source dans les droits et l'habilitation des citoyens. Il en résulte que la responsabilisation sociale fait l'économie des effets producteurs d'inégalités propres à la fourniture de services basée sur le marché et contribue plus directement à l'intégration et à la justice sociales. De plus, la responsabilisation sociale conserve à l'État son avantage comparatif sur le marché en termes de fourniture de biens publics, de monopoles naturels, de services et de marchandises de première nécessité réclamant une planification et un développement à long terme.

Les réformateurs de l'État devront avoir présent à l'esprit que la Nouvelle gestion publique (NGP) peut s'appliquer selon une grande diversité de moyens. Comme l'a souligné B. Guy Peters (2001), la NGP est un terme passe-partout qui recouvre quatre modèles différents de gouvernement : « le gouvernement de type marchand », « le gouvernement de type participatif », « le gouvernement flexible » et « le gouvernement déréglementé ». Avant de faire l'hypothèse que la marketisation est le seul et meilleur moyen d'appliquer la NGP, les promoteurs de la responsabilisation devront y réfléchir à deux fois. Il est indispensable de prêter une attention soutenue au type de biens ou services fournis, à la possible perte en ligne de la revendication de responsabilisation lorsque les « citoyens » deviennent des « consommateurs » ainsi qu'à l'augmentation potentielle des inégalités que la marketisation est susceptible d'engendrer. Au final, le modèle « participatif » de NGP peut en maintes circonstances s'avérer plus effectif que les modèles « marchand », « flexible » ou « déréglementation ».

### **Organes indépendants de responsabilisation**

La création, ces dernières années, d'Organes indépendants de responsabilisation (OIR) a constitué l'une des réformes pro-responsabilisation les plus prisées (Ackerman, 2003). Les OIR sont des institutions publiques autonomes chargées de faire respecter au gouvernement ses propres engagements dans un domaine bien circonscrit. Les entités autonomes de contrôle de la corruption, les instituts indépendants de contrôle des élections, les agences d'audit, les « médiateurs » spécialisés en droits de l'homme ainsi que les « procureurs » en sont des exemples. Au cours de la dernière décennie, on a assisté à une véritable explosion de ce type d'institutions dans le monde en développement. En Amérique latine, le Belize, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Chili, le Mexique et le Pérou ont tous créé ou ressuscité une ou plusieurs de ces institutions indépendantes au cours des dix dernières années. Cette tendance se retrouve en Asie, en Afrique, en Australie et en Europe de l'est. Parmi les exemples récents, citons l'instauration de *Médiateurs* en Pologne (1987), aux Philippines (1989) et en Corée du sud (1994), de la Commission nationale anti-corruption en Thaïlande (1998), de la Commission indépendante anti-corruption en Nouvelle Galles du Sud, Australie (1988), d'un « *Protecteur public* » en Afrique du Sud (1994) et de l'Inspecteur Général du Gouvernement en Ouganda (1996) (Pope, 2000). Le fait que plus de 80 pays

disposent aujourd'hui d'un *Médiateur* national contre une douzaine il y a seulement 20 ans constitue un autre indicateur de cette tendance (Bennett, 1997).

Certains pays ont su faire preuve d'un sens particulier de l'innovation avec la création de nouvelles institutions favorisant la responsabilisation. En 1997, sept différentes institutions de cette nature étaient créées par la constitution thaïlandaise : une Commission nationale anti-corruption, une Commission indépendante de contrôle des élections, une position de Médiateur, un Tribunal constitutionnel, un Tribunal administratif, un Conseil de l'environnement chargé d'évaluer l'impact environnemental des projets du secteur public ainsi qu'un Conseil des consommateurs associant des représentants des consommateurs à la préparation des lois de protection des consommateurs (Pratijarn, 2002; Unger, 2003). La Hongrie est un autre cas exceptionnel en ceci qu'elle a récemment mis en place quatre différentes positions de médiateurs, l'une pour la protection des droits de l'homme, la seconde en faveur des minorités nationales et ethniques, la troisième pour la protection des données et la liberté de l'information et la quatrième pour l'éducation (Rose-Ackerman, 2004). En Amérique latine, le *Contralor* chilien (Siavelis, 2002), le Médiateur péruvien (Santistesvan, 2000), le *Ministerio Público* brésilien (Bastos, 2002, Sadek et Batista Cavalcanti, 2003) et la floraison de nouveaux organes récemment créés par le Gouvernement mexicain (Ackerman, 2003) s'affichent comme des cas particulièrement intéressants.

Les résultats obtenus par les OIR varient largement d'un pays à l'autre. En effet, on peut dire à juste raison que le nombre d'OIR aidant les gouvernements à se soustraire de leurs responsabilités est équivalent à celui des OIR ayant effectivement renforcé la responsabilisation gouvernementale. De nombreux pays ont une longue tradition de création de bureaucraties « indépendantes » en réponse à des problèmes, et ce, afin de faire croire que le gouvernement est résolument engagé à résoudre le problème du moment, qu'il s'agisse de corruption, de violation des droits de l'homme, d'élections libres et équitables, etc. De telles innovations institutionnelles réussissent souvent à éloigner les critiques formulées à l'encontre des bureaucraties centrales, permettant de la sorte au gouvernement de s'économiser une réforme complète de l'État. La transparence et l'ouverture à la participation varient d'un OIR à l'autre. Par exemple, si les *Médiateurs* ont souvent une large ouverture d'esprit et donnent l'essentiel de l'information nécessaire au public, les organismes d'audit ont davantage tendance à jouer le motus et bouche cousue.

Les recherches entreprises montrent qu'il existe un lien direct entre l'efficacité des OIR, d'une part, et le niveau et l'intensité de leur interaction avec la société, d'autre part (O'Donnell, 2002; Ackerman, 2003; Moreno, Crisp et Shugart, 2003; Sadek et Cavalcanti, 2003). Les OIR prenant leur rôle de passerelles au sérieux sont celles qui remplissent leur mandat le plus efficacement, tandis que celles qui se démarquent du gouvernement ou de la société ont tendance à finir dans l'isolement et l'inefficacité. Il est en conséquence clair qu'il est difficile de faire le distinguo entre ce que l'on appelle la responsabilisation « horizontale » et la responsabilisation « verticale ». La capacité à être en prise directe avec la société au sens large qu'ont les agences gouvernementales de contrôle détermine leur force, ce qui nous amène à la notion de responsabilisation sociale.

## **Responsabilisation sociale**

Les gouvernements ont une réelle partie à jouer pour améliorer la responsabilisation au travers d'actions telles que le renforcement de la supervision du sommet vers la base, la professionnalisation du personnel par le truchement d'une réforme de la fonction publique, l'habilitation des administrateurs internes, l'instauration de contrats de performance et la création de nouvelles agences publiques de supervision indépendantes. Toutefois, les réformes pro-responsabilisation sont beaucoup plus efficaces lorsque les acteurs de la société jouent eux aussi un rôle central. La Banque mondiale définit la responsabilisation sociale 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 » (Banque mondiale, 2004f: 1). Une grande variété d'initiatives entrent dans cette catégorie, des initiatives aussi diverses que la programmation budgétaire participative, les lois mettant en place des réformes administratives, les audits sociaux, et les carnets de notes de l'utilisateur qui, toutes, associent les citoyens à la surveillance et au contrôle du gouvernement et peuvent, de ce fait, être considérées comme des initiatives de responsabilisation sociale. Nous présentons ici une rapide vue d'ensemble de cette catégorie de réformes pro-responsabilisation. Le chapitre 4 est consacré à un examen approfondi des différentes dimensions de la responsabilisation sociale.

La sphère de l'action gouvernementale est tellement étendue qu'il est virtuellement impossible de « visualiser » l'intégralité de ses retentissements. Les administrateurs ne peuvent conduire qu'un nombre limité d'audits. Les médiateurs intervenant dans le domaine des droits de l'homme ne peuvent répondre qu'à un certain nombre de plaintes. Les corps législatifs n'ont la possibilité d'assurer le suivi que d'un nombre bien déterminé de programmes gouvernementaux. Les budgets peuvent certes être révisés à la hausse et les pouvoirs étendus, mais les facettes comportementales d'un gouvernement constituant un champ infini, elles échapperont toujours à l'œil du superviseur. Aucun « œil du maître », aussi vigilant soit-il, ne sera en mesure de contrôler l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Il est par conséquent nécessaire d'adjoindre à ces stratégies de supervision du sommet vers la base de type « patrouille de police » des mécanismes de type « alerte au feu » fonctionnant de la base vers le sommet (McCubbins et Schwartz, 1984). Pour McCubbins et Schwartz, la supervision style « patrouille de police » représente le mode traditionnel de fonctionnement des organismes de supervision, lesquels essaient de toujours garder un œil sur ceux qu'ils sont supposés surveiller. À l'opposé, la supervision type « alerte au feu » intervient quand un organisme dépend d'acteurs extérieurs (qui « sonnent l'alarme ») pour détecter l'apparition de problèmes et, dès lors, focalise son attention sur les domaines en ligne de mire. Alors qu'une voiture de police en patrouille tombera fortuitement sur un voleur ou un bâtiment en flammes, la société, elle, est partout à la fois. En effet, selon Catalina Smulovitz (2003), cette façon de voir les choses donne une place de choix à la société. Dans la mesure où la société est partout, il ne lui est pas nécessaire d'intervenir dans tous les cas pour manifester sa présence. La simple menace que la société pourrait tirer la sonnette d'alarme ou réagir de manière plus perturbante suffit souvent à maintenir les fonctionnaires sous contrôle.

Malheureusement, la société a beau être omniprésente, elle est souvent endormie et apathique. En effet, on connaît bien la capacité des badauds à *ne pas* intervenir en cas de problèmes, notamment dans les zones modernes, fortement urbanisées. Les exemples de curieux agglutinés qui ne font rien – ou si peu – pour aider des victimes d'accident ou de crise cardiaque, ou encore de vol, sont légion. De surcroît, la société civile n'est pas toujours aussi « pure » qu'on veut bien le dire. Tout pouvoir accordé à la société risque d'être récupéré par des organisations criminelles et de puissants groupes d'intérêts motivés par leur seul profit.

La société est un puissant levier potentiel de renforcement de la responsabilisation gouvernementale. Il n'en demeure pas moins que cette force ne s'actionne pas automatiquement ni ne prend les formes les plus productives. Il est indispensable que les promoteurs de la responsabilisation conçoivent des mécanismes capables, à la fois, de muer ce potentiel en action et de privilégier les acteurs sociaux qui oeuvrent pour l'intérêt général. La réalité du contexte est tout à fait fondamentale. Il n'existe pas de « solution miracle », ni de recette magique pour lancer des initiatives fructueuses de responsabilisation sociale. Comme nous le verrons au chapitre 5, le meilleur choix stratégique sera toujours tributaire du contexte social et politique.

## 4. Responsabilisation Sociale

---

Ce chapitre passe en revue les divers moyens par lesquels l'engagement civique peut avoir un impact positif sur la responsabilisation gouvernementale, laquelle est définie au chapitre 2 comme un « processus proactif par lequel les pouvoirs publics informent de leurs intentions, actions et résultats, les justifient et sont sanctionnés en conséquence ». Ce chapitre examine également la façon dont la responsabilisation sociale complète les trois autres stratégies de réformes pro-responsabilisation et interagit avec elles. De ce fait, la réflexion va bien au-delà du simple regard sur le type de responsabilisation sociale et inclut une analyse plus large de la manière dont l'engagement civique peut constituer un axe central d'un « système de responsabilisation » pris globalement.

Pour bien saisir les diverses pratiques se rattachant à la notion de « responsabilisation sociale » au sens large, il est possible de recourir à six éléments distinctifs : systèmes de sanction en opposition à systèmes de récompense ; respect des règles en opposition à orientation fondée sur les résultats ; niveau d'institutionnalisation ; degré d'implication ; degré de pénétration de la participation et corps gouvernementaux. Plusieurs de ces éléments distinctifs peuvent être utilisés pour évaluer n'importe quel type de réforme pro-responsabilisation. La première catégorie, par exemple, systèmes de sanction en opposition à systèmes de récompense est un élément distinctif que l'on utiliserait aussi bien pour évaluer des réformes Webérienne que pour analyser des initiatives de responsabilisation sociale. Le principal intérêt de ce chapitre n'en reste pas moins d'utiliser ces éléments distinctifs pour comprendre précisément la gamme variée d'initiatives de responsabilisation sociale s'offrant aux praticiens.

### **Systèmes d'incitations : mécanismes de sanction en opposition à mécanismes de récompense**

La responsabilisation est plus communément associée à la punition. De ce point de vue, un gouvernement comptable de ses actes est un gouvernement exposé en permanence à l'œil vigilant d'un auditeur général, d'un protestataire ou d'un journaliste prêt à tremper sa plume dans le dernier scandale de corruption. La sanction est un élément absolument fondamental de la responsabilisation. Dans un monde idéal de bureaucrates parfaitement honnêtes et de sociétés égalitaires, il serait inutile d'inclure de tels « bâtons » dans le concept de responsabilisation. Toutefois, la nature humaine étant ce qu'elle est et compte tenu de l'existence d'inégalités sociales, politiques et économiques aussi caractéristiques, la punition est en effet nécessaire pour assurer une conduite intègre, juste et efficace. Le revers de la médaille est, bien sûr, qu'une sanction trop forte a tendance à enfermer les fonctionnaires dans un état de peur et de paralysie. Du point de vue du respect des règles, cela peut avoir un impact positif, mais s'agissant d'améliorer la performance gouvernementale, cette approche a des chances d'être contre-productive.

Les mécanismes de récompenses ont, eux aussi, leurs propres écueils. Bien qu'ils stimulent des fonctionnaires déjà proactifs et relativement honnêtes et les poussent à faire encore mieux, qu'ils incitent les employés médiocres à prendre le bon virage, ils ne sont pas très efficaces lorsqu'il s'agit de corriger l'attitude des « brebis galeuses ». Les coûts d'opportunité impliqués sont vraiment trop élevés pour que de tels fonctionnaires se laissent convaincre par de simples récompenses. Les fonctionnaires corrompus se remplissent déjà largement les poches, bien au-delà de ce que pourrait leur offrir n'importe quel système de récompenses. Les fonctionnaires parasites ont déjà fait le choix de la paresse plutôt que du travail, indépendamment des récompenses qu'ils ratent du fait de leur attitude.

On considère souvent que la responsabilisation sociale se rapproche plus de la sanction que de la récompense, et ce, en raison de notre tendance à associer la mobilisation sociale à la colère et la protestation, aux mouvements sociaux qui défient l'État et tentent de punir les fonctionnaires

gouvernementaux pour leurs méfaits ou certaines de leurs orientations politiques. De telles actions sont en effet importantes. Néanmoins, la responsabilisation sociale est tout aussi efficace lorsqu'elle s'ancre dans des partenariats constructifs entre la société civile et l'État. Comme il est dit dans une récente étude de la Banque mondiale sur le sujet : « De par le monde, on observe que les citoyens se mobilisent, souvent au plan local, pour demander de meilleures prestations de services. Non pas en vociférant, mais en exerçant leur droit de regard. En faisant en sorte que leurs gouvernements tiennent leurs promesses et procèdent effectivement aux dépenses » (Banque mondiale, 2004a: 2). Il arrive que les cris se fassent entendre, étant souvent, en effet, le seul recours laissé à la société civile. Il n'en demeure pas moins que l'instauration de dispositifs autorisant une synergie « État-société » et conduisant à ce que les deux parties soient gagnantes a des chances d'être beaucoup plus fructueuse (Ackerman, 2004b).

Le carnet de notes de l'utilisateur offre un exemple de mécanisme de responsabilisation sociale reposant sur une conception de la responsabilisation fondée sur une approche incitative et synergétique. L'utilisation de cet outil est en expansion à travers le monde. Au cours des dernières années, la Banque mondiale a appuyé l'utilisation de ces carnets de notes en Ouganda, en Albanie, aux Philippines et au Pérou. Au-delà de la Banque mondiale, cette méthodologie a été adoptée par des présidents de municipalités en Ukraine et de nombreuses villes en Inde. Cette avalanche d'innovations a démarré avec le lancement du carnet de notes en 1994 par le Public Affairs Centre (PAC) à Bangalore (Inde), expérience reconduite en 1999 et 2003 (voir encadré 1).

On a reproché à la méthode du carnet de notes d'être l'émanation d'une vision particulièrement simpliste du monde politique et de l'inefficacité de la bureaucratie. Par exemple, Robert Jenkins et Anne Marie Goetz ont dit que des mécanismes de responsabilisation de cette nature « peuvent être considérés comme des 'armes', uniquement si les politiciens et les bureaucrates en question ignorent tout des problèmes liés aux prestations de services. En fait, la plupart sont parfaitement au courant de l'état lamentable des équipements publics dans les bidonvilles indiens » (Jenkins et Goetz, 1999: 619). Cette affirmation est sans doute un peu exagérée. Malgré ses limitations, le carnet de notes reste indubitablement une « arme ». Cependant, ce message de Goetz et Jenkins reste valable : il ne suffit pas de « noter » les fonctionnaires sur leurs résultats dans l'optique bienveillante de les pousser à s'améliorer. Il serait de bon ton d'agrémenter ce type d'outils de dispositifs plus radicaux remettant directement en cause les fonctionnaires et les agences qui ne répondent pas aux normes de performance, en allant jusqu'à les sanctionner.

D'une manière générale, le meilleur « système de responsabilisation » est celui qui conjugue sanctions et récompenses, de sorte que les fonctionnaires soient fortement incités non seulement à ne pas enfreindre les règles, mais également à donner le meilleur d'eux-mêmes. Lorsqu'ils conçoivent leurs initiatives visant à accroître la responsabilité des gouvernements, les réformateurs devraient songer à combiner les stratégies « douces », tels que les carnets de notes et les enquêtes, à des stratégies plus « dures » comme la mise en place d'un médiateur anti-corruption indépendant qui est à la fois proche de la société civile et a le pouvoir de directement sanctionner ou de poursuivre les fonctionnaires gouvernementaux. Le Ministerio Público brésilien illustre parfaitement ce type d'institutions (cf. Sadek et Cavalcanti, 2003).

### **Encadré 1 : Le carnet de notes de l'utilisateur à Bangalore**

C'est la fourniture déficiente de services publics dans la ville qui a motivé, à l'origine, l'instauration du carnet de notes de l'utilisateur à Bangalore. Le problème s'étendait à la quasi-totalité des services, et le phénomène se poursuit. Les transports, le téléphone, l'électricité, l'eau et le ramassage des ordures sont autant de services très insatisfaisants, en particulier dans les quartiers les plus pauvres de la ville. L'hypothèse sous-jacente à la méthode de ce carnet de notes est que si les services sont d'aussi mauvaise qualité c'est parce que les agences gouvernementales ne sont pas soumises à un système d'incitations efficace. Nombre des services sont rendus par des monopoles qui ne sont pas soumis à la loi du marché et tous sont dirigés par un gouvernement débordé, fonctionnant dans le cadre d'un système juridique et réglementaire obsolète.

La méthode du carnet de notes a donc été développée dans l'optique de soumettre les agences gouvernementales aux réactions des consommateurs, ce qui n'était pas le cas auparavant. L'idée de base présidant à cette méthodologie est d'introduire dans le fonctionnement du gouvernement des incitations de type marchand. Par le biais du carnet de notes, les agences ont la possibilité de voir l'évolution de leurs résultats d'une année sur l'autre et de comparer leur performance à celles d'autres agences, dans une dynamique comparative et concurrentielle similaire à celle qu'impose le marché; et cela grâce à l'action indépendante de la société civile et au pouvoir de l'information.

L'utilisation des carnets de notes s'effectue en sept phases clés : i) Identification du champ d'application, des acteurs et de la finalité, ii) Conception des questionnaires, iii) Définition de l'échantillon, iv) Réalisation de l'enquête, v) Analyse des données, vi) Diffusion, vii) Institutionnalisation (Banque mondiale, 2004b). L'expérience révèle trois éléments centraux indispensables au succès de l'initiative: a) l'expertise technique dans la conception, la mise en oeuvre et la lecture critique du carnet de notes, b) une société civile déterminée, prête à et capable d'utiliser les informations fournies par ces carnets de notes afin de faire pression sur le gouvernement pour qu'il engage des réformes et c) des hauts fonctionnaires animés d'un esprit de réforme, prêts à et capables d'utiliser l'information pour mettre en oeuvre les changements que nécessite la prestation de services.

Le carnet de notes de l'utilisateur a joué un rôle essentiel à Bangalore en redynamisant les services publics (Ravindra, 2003: 17-18). En particulier, encouragées par l'impact positif des carnets de notes, diverses agences comme le Bangalore Water Supply and Sewerage Board (BWSSB) et la Bangalore Development Authority (BDA) ont créé des programmes de formation pour renforcer les compétences de leur personnel en matière de services aux consommateurs. La Bangalore Municipal Corporation (BMC) a mis en place un nouveau système de taxes foncières plus transparent et moins sujet à la corruption. Le Karnataka Electricity Board a installé un système d'acquittement des factures plus accessible par le biais de comptoirs mobiles. La performance de Bangalore Telecom a, elle aussi, connu une très forte amélioration.

### **Finalité de la responsabilisation : respect des règles en opposition au mécanisme fondé sur l'obligation de résultats**

Le respect des règles en tant qu'objectif central se rattache à ce que l'on appelle la « Gestion publique traditionnelle » et à sa focalisation sur la construction d'une bureaucratie Weéberienne reposant sur l'action rationnelle ainsi que sur une hiérarchie structurée. Bien que ce type de stratégies soit généralement le fait de gouvernements, la société civile peut également jouer un rôle important dans des initiatives de responsabilisation de cette nature. Les activités de Transparency International et de ses nombreuses sections nationales sont, par exemple, précisément conçues pour faire en sorte que les gouvernements suivent leurs propres règles de passation des marchés, de construction, de passation de contrats, etc. En se concentrant uniquement sur le respect des règles, on se heurte à un inconvénient majeur : cette approche peut rapidement conduire à une sur bureaucratization, à un ralentissement de la fourniture des services et à une généralisation de l'inefficacité.

D'un autre côté, il existe des mécanismes visant à stimuler la performance effective. Ils sont au cœur de ce que l'on appelle la « Nouvelle gestion publique » (NGP) dont le credo est que les gouvernements doivent s'affranchir des évaluations uniquement fondées sur les processus – lesquelles freinent l'action

gouvernementale et étouffent la créativité – et leur préférer les évaluations fondées sur les résultats. Au cours des deux dernières décennies, des dizaines de pays, tant de l'axe nord que sud, ont introduit l'évaluation de la performance en tant qu'élément central de leur processus courant d'audit (Barzelay, 1997).

La société a un rôle important à jouer dans l'évaluation de la performance ou de la « qualité » des services gouvernementaux. Les réformes sur l'éducation, la police et les soins de santé sont des domaines clés à cet égard. Il existe une profusion d'exemples de conseils scolaires performants (Banque mondiale, 2003a: 62; 5; Cabrero et al. 2003). La supervision communautaire des centres de santé locaux s'est également montrée hautement efficace (Banque mondiale, 2001: 14, Cornwall, Lucas et Pasteur, 2000). Les dernières années ont également connu une forte vague d'innovations en matière de lutte communautaire contre le crime (Fung 2001).

Bien naturellement, la focalisation exclusive sur la performance n'est pas, elle non plus, exempte de problèmes. En termes techniques, il peut être nécessaire de faire un compromis entre « responsabilisation au nom du respect des règles » ou « responsabilisation juridique » (Ackerman, 2004a), d'une part, et « responsabilisation aux fins de performance », d'autre part. C'est en effet ce que Robert Behn a qualifié de « dilemme de la responsabilisation » (Behn, 2001). Le pouvoir discrétionnaire qui permet aux bureaucrates de se concentrer sur les résultats et de se montrer créatifs en matière de résolution de problèmes risque d'ouvrir la porte à une recrudescence des malversations. Il semble toutefois que ce risque soit moindre lorsque les acteurs de la société civile sont vigilants, dans la mesure où ils gardent généralement un œil à la fois sur les indicateurs de procédure et de performance.

Les meilleures stratégies de responsabilisation sont celles qui mettent l'accent sur la participation des citoyens tant au niveau de l'application des règles que de l'amélioration des performances. Par exemple, la participation citoyenne esquissée par Goetz et Jenkins dans leur recherche sur l'Inde met simultanément en scène ces deux caractéristiques (Goetz et Jenkins, 2001). Ils expliquent comment les comités locaux d'« aide alimentaire » ont été mis en place à Mumbai pour garantir que les petits commerçants de quartier suivent les règles en matière de manipulation de l'argent et délivrent à leurs clients des rations de bonne qualité. Dans ce cas, les citoyens interviennent au double titre de consommateurs lucides et d'observateurs vigilants de la légalité des modalités de fourniture des produits (voir encadré 2).

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

Le *Rationing Kruti Samiti* (RKS), ou Comité d'action pour l'aide alimentaire, entité basée à Mumbai en Inde, montre que lorsque des bureaucrates réformistes sont confrontés à un mouvement actif de responsabilisation dans la société civile, il est possible de faire d'importants progrès dans le domaine de l'audit social. La généralisation de la corruption au niveau de la fourniture des services publics aux pauvres constitue le problème central que rencontre cette organisation, comme le mentionnent Anne Marie Goetz et Rob Jenkins. En clair, le Public Distribution Système (PDS) national, qui a la responsabilité d'acheminer les produits alimentaires de base et les autres biens domestiques de première nécessité comme le kérosène, est rongé par la corruption. L'un des principaux problèmes, ici, est la vente de ces produits par les propriétaires d'« échoppes de distribution de l'aide alimentaire » à leur propre profit.

La plupart des communautés indiennes sont déjà dotées d'institutions locales « participatives », censées assurer le suivi de la performance des programmes gouvernementaux. Ces « comités de vigilance » et « assemblées villageoises » sont toutefois souvent accaparés par des acteurs impliqués dans le processus de corruption. Par exemple, les « comités de vigilance » sont généralement présidés par le représentant du conseil de quartier, et leurs membres sont nommés par la hiérarchie. Selon l'argumentaire de Goetz et Jenkins, « la nomination à ces comités par le biais d'une sélection officielle accroît la probabilité de récupération par les organisations politiques qui sont elles-mêmes au centre des systèmes de détournement » (Goetz et Jenkins, 2001: 371). De surcroît, « comme nombre

des boutiques de distribution de l'aide alimentaire sont, de fait, la propriété ou sous le contrôle des politiciens, lesquels font eux-mêmes partie des comités de vigilance, les membres de ces comités ne sont guère incités à une vigilance constante » (Goetz et Jenkins, 2001: 371). Enfin, les petits commerçants, eux-mêmes, siègent souvent dans les comités de vigilance, créant donc une situation dans laquelle auditeur et « audité » ne sont qu'une seule et même personne.

Le RKS se limite généralement à se faire l'avocat de réformes politiques conduites de l'extérieur ; mais il a récemment décidé de s'impliquer directement dans le suivi de l'action du PDS. Les « comités de vigilance » officiels étant inefficaces, le RKS a développé, en parallèle, son propre système de comités de vigilance informels. Cinq clientes d'un commerce distribuant l'aide alimentaire viennent ensemble vérifier la qualité et les prix des produits vendus dans chaque magasin. Cette démarche est facilitée par une campagne menée tous azimuts dans la ville par le RKS afin d'obliger les petits commerçants à un affichage public des prix ainsi qu'à la mise à disposition d'échantillons des produits en vente. Les rapports de ces comités informels sont alors compilés et présentés, tant à la communauté des consommateurs qu'au bureau central de coordination du PDS dans la ville.

Ce procédé a notamment rencontré un vif succès pendant la période qui a immédiatement suivi les émeutes de 1992 à Mumbai, à la suite desquelles les autorités municipales souhaitaient être perçues comme se préoccupant des pauvres. De plus, au cours de cette période, un bureaucrate particulièrement réformateur occupait le poste de Contrôleur général de l'aide alimentaire. Au final, néanmoins, « cette initiative conjointe de surveillance société civile État a été sapée par la classe politique. Les élus du Maharashtra ont très mal pris que leur pouvoir de contrôle sur le PDS soit ébranlé par un bureaucrate et un groupement d'organisations communautaires. En l'absence d'un soutien de l'état, le RKS a dû revenir à des tactiques plus conflictuelles et à des opérations *coup de poing* (telles que des manifestations à l'échelle de la ville et l'exercice d'une pression communautaire constante sur les commerçants pris individuellement) pour obliger les commerçants locaux à limiter leurs malversations » (Goetz et Jenkins, 2001: 373).

Les auteurs affirment, de ce fait, que l'expérience de « responsabilisation diagonale » du RKS n'a connu qu'un succès limité. Les initiatives de responsabilisation conduites par la société civile et mettant en lice simultanément l'état et les consommateurs dans les activités de base de gouvernement, peuvent être extrêmement efficaces. Il n'en demeure pas moins que l'expérience du RKS nous montre que la réussite à terme de ces mouvements est souvent tributaire de la conclusion d'alliances avec des fonctionnaires progressistes.

## Niveau d'institutionnalisation

La plupart des efforts en matière d'implication de la société pour renforcer la responsabilisation gouvernementale ont tendance à n'être que des mouvements ponctuels, initiés par des activistes de la société civile et auxquels des fonctionnaires ouverts, croyant à la valeur et au pouvoir de la participation démocratique, s'associent. De telles stratégies sont rarement institutionnalisées au plan légal ou enracinées dans le système étatique. Comme Walter Eberlei l'a écrit, un certain type de « culture de l'événement » tend à prévaloir quand les concepts de participation sociale et d'engagement civique entrent en jeu (Eberlei, 2001: 9). De nombreux fonctionnaires semblent croire que ces concepts se limitent à l'organisation d'auditions publiques, d'ateliers, de consultations, sans l'instauration d'un dialogue interactif à long terme avec la société civile.

Les mécanismes participatifs peuvent être institutionnalisés à trois niveaux différents de l'appareil d'état. Tout d'abord, ils peuvent être intégrés aux plans stratégiques des agences gouvernementales, et les règles et procédures être sous la forme de mandat imposant aux bureaucrates en prise directe avec l'échelon local de consulter les acteurs sociaux et de s'engager vis à vis d'eux. Ensuite, il est possible de créer des agences gouvernementales spécifiques ayant pour but de garantir la participation sociale dans les activités publiques ou d'intervenir en tant qu'agent de liaison chargés de tisser des liens avec les acteurs sociaux. Enfin, les mécanismes participatifs peuvent s'inscrire dans la loi, imposant aux agences prises individuellement ou au gouvernement en tant qu'entité d'associer les acteurs sociaux à des moments précis du processus de politique publique.

Si le premier niveau d'institutionnalisation est plus ou moins généralisé et le second relativement courant, le troisième niveau se rencontre excessivement rarement. Il existe, bien sûr, des exceptions notoires, dont notamment la Loi sur les procédures administratives aux États Unis (voir encadré 3), la Loi sur la participation populaire en Bolivie, le cadre de Programmation budgétaire participative de Porto Alegre, la Loi sur la participation citoyenne à Mexico et la kyrielle de lois sur la liberté de l'information qui a vu le jour dans le monde au fil des deux dernières décennies. Il ne s'agit toutefois là que d'exceptions confirmant cette règle : les mécanismes participatifs sont généralement très largement sous-institutionnalisés, bien trop dépendants du sens de l'innovation et de la bonne volonté des bureaucrates en tant que personnes.

### **Encadré 3 : La Loi sur les procédures administratives (APA) aux États Unis**

L'adoption de lois sur les procédures administratives requérant que les agences avertissent le public de tous nouveaux règlements ou règles, les justifient et les défendent avant leur mise en application, constitue l'un des moyens trouvés par les gouvernements pour institutionnaliser le droit à la parole des citoyens par rapport aux tâches centrales d'un État. La Loi sur les procédures administratives adoptée en 1946 aux États Unis, par exemple, oblige les agences fédérales à publier les règles et décisions proposées et à les soumettre à l'examen du public au minimum 30 jours avant leur entrée en vigueur. Durant cette période, des individus et des groupes peuvent mettre en question, sur la base des principes constitutionnels ou des statuts de l'agence, la valeur juridique de la règle ou de la décision concernée. À la suite de quoi, l'agence doit répondre aux questions posées et montrer en quoi sa règle est légale, « raisonnable » et conforme à la Constitution. Ces règles, décisions et justifications peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour d'appel fédérale, la décision finale revenant à la Cour suprême.

Comme l'a écrit Jerry Mashaw, spécialiste de droit administratif, avec l'APA il est attendu des bureaucrates, « non seulement qu'ils donnent des raisons, mais qu'ils se livrent à un argumentaire complet. Nous réclamons d'eux qu'ils soient francs et honnêtes en leur imposant la transparence et la compétence. De nos jours, 'l'expertise' n'est plus un bouclier protecteur que l'on brandit comme un instrument sacré. C'est une compétence qu'il faut démontrer par un raisonnement irréfutable » (Mashaw, 2001: 26). L'APA ouvre, en conséquence, aux acteurs sociaux la porte des organes les mieux protégés de l'état et force les bureaucrates à faire face à la société et à se justifier devant elle.

L'APA a révolutionné les processus d'élaboration des règles et de prises de décisions bureaucratiques aux États-Unis. Auparavant, le Congrès n'était qu'un acteur ayant autorité de supervision de l'exécutif par le biais d'une surveillance extrêmement coûteuse et inefficace de type « policier ». Désormais, les citoyens de base, les organisations à but non lucratif et les compagnies privées sont habilités à remettre en question les agents exécutifs et à exiger d'eux qu'ils soient comptables de leurs actes. Grâce à l'APA, le Congrès a « remédié à sa relative impuissance en donnant accès à des acteurs extérieurs non seulement à la bureaucratie, mais aussi aux tribunaux » (Rose-Ackerman, 1995: 16).

Au cours des 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) expose la manière dont un bon nombre de pays d'Amérique latine, dont le Guatemala, le Mexique, le Nicaragua, le Pérou et l'Uruguay, ont récemment adopté des lois de procédure administrative, dont beaucoup, cependant, ne donnent pas une profusion d'instruments juridiques aux citoyens ; et le fossé entre la loi et son application ferme reste béant dans nombre de ces pays.

Les raisons qui font que c'est le cas sont plus ou moins évidentes. Faire la loi dans des conditions démocratiques implique un « marchandage » législatif et des partis politiques jouant un rôle plein et entier. Les réformateurs de l'État et les agences multilatérales ont tendance à être frileuses dans ce domaine, notamment lorsqu'elles sont soumises à des partis ou des factions d'opposition. C'est pourquoi les réformateurs optent généralement pour des procédures exécutives, des agences spéciales ou s'appuient sur des bureaucrates à l'esprit innovant pour mettre en place leurs stratégies participatives.

C'est une erreur. Si elle est traitée de façon créative, la partialité dans la recherche de mécanismes de responsabilisation fructueux peut être tout aussi efficace que l'isolement (Ackerman, 2004b). Il est absolument essentiel d'associer les partis politiques et l'appareil législatif pour institutionnaliser pleinement les mécanismes participatifs au travers de la loi.

Au-delà de l'institutionnalisation des mécanismes de responsabilisation sociale au niveau de l'État, nous pouvons également parler de leur institutionnalisation au niveau de la société. De bonnes lois, des institutions ouvertes et des fonctionnaires proactifs sont autant d'atouts qui n'auront qu'un impact limité si la société civile, elle-même, n'est pas capable d'en tirer parti. Les organisations et les groupes de la société civile doivent renforcer leurs capacités au dialogue avec le gouvernement et tenir ce dernier pour responsable de ses actes. Cela implique d'inclure l'éducation et la formation de la société civile comme un axe central de toute initiative de responsabilisation sociale. Les groupements au sein de la société civile devraient également conjuguer leurs efforts pour assurer la continuité à long terme et l'« institutionnalisation » des initiatives de responsabilisation sociale. Les efforts ont beaucoup plus de chances d'être soutenus si les nombreux groupes participants agissent de manière concertée.

Il existe, néanmoins, un risque de « sur-institutionnalisation ». Une fois la participation légalement reconnue et socialement organisée, elle est également soumise au contrôle. L'institutionnalisation peut alors être à double tranchant. Le risque principal encouru est la création d'une élite, individus ou organisations de la société civile qui parlent soi-disant au nom du peuple, mais qui ne jouit ni d'une base sociale ni d'une légitimité pour prétendre représenter la vox populi.

La participation institutionnalisée est au cœur d'un vieux débat, remontant aux discussions sur l'aspect corporatiste de la défense des intérêts au cours des années 70. À l'époque, on faisait une nette distinction entre « corporatisme d'État » et « corporatisme social ». Les États ayant créé des nouvelles « corporations » de travailleurs et d'entrepreneurs et les contrôlant de manière verticale appartiennent à la première catégorie. La seconde catégorie fait référence aux États dans lesquels existaient préalablement des groupements de travailleurs et d'entrepreneurs qui, depuis la position de pouvoir qu'ils occupaient, ont négocié leur entrée dans l'appareil d'État<sup>6</sup>.

Une distinction similaire peut être faite en ce qui concerne l'institutionnalisation de l'engagement civique comme base de la responsabilisation. Lorsque cette institutionnalisation donne à l'État le pouvoir de diviser, co-opter et contrôler la société civile, on en arrive à la situation problématique de la « sur-institutionnalisation », ou « institutionnalisation étatique ». Lorsqu'elle habilite des acteurs de la société se trouvant déjà en position de faire entendre leurs voix et d'imposer des sanctions aux gouvernements inefficaces ou se conduisant mal, nous nous trouvons alors dans la situation la plus favorable à ce que l'on peut appeler l'« institutionnalisation sociale ».

Pour finir, il est important de noter qu'en soi, l'institutionnalisation ne suffit pas à garantir le respect des règles. Une récente étude pilote conduite par l'Open Society Institute (2004) dans cinq pays montre, par exemple, que les problèmes de mise en œuvre des lois sur la liberté de l'information peuvent être endémiques dans certaines nations. L'étude a révélé qu'en moyenne, seuls 35 % des demandes d'information sont satisfaites, nombre d'entre elles n'ayant même pas été acceptées ni étudiées. Quelque

---

<sup>6</sup> Cette terminologie provient de Schmitter (1974) ; il l'utilise pour rebaptiser les deux catégories traditionnelles de Mihail Manoilescu : « *corporatisme pur* » [chez Schmitter, le « corporatisme sociétal »], d'une part, dans lequel la légitimité et le fonctionnement de l'État étaient originellement principalement ou exclusivement tributaires de l'action de 'corporations' circonscrites, non concurrentielles et organisées de manière hiérarchique (102) et le « *corporatisme subordonné* » [chez Schmitter, « corporatisme étatique »], d'autre part, dans lequel des 'corporations' de structure similaire ont été créées par des organes auxiliaires et dépendants de l'État et conservées en tant que telles, et dont la légitimité et le fonctionnement effectif reposaient sur des bases différentes » (102-103).

36 % des demandes soumises ont débouché sur des refus tacites ou des fins de non recevoir. Cela montre une fois encore 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 responsabilisation sociale.

### Degré d'implication

En plus d'être sous-institutionnalisés, la plupart des initiatives de responsabilisation enracinées dans l'engagement civique ont tendance à être « sous-impliquées » ou trop « périphériques ». Consultations et ateliers sont monnaie courante, manifestations et élections sont fréquentes ; il est toutefois très difficile de trouver des cas où les acteurs sociaux sont invités à « se mettre aux fourneaux » pour observer le processus pas à pas de planification gouvernementale ou à « concocter le menu ». Par exemple, les lois sur la transparence ne donnent souvent que l'accès à des documents faisant état de processus entérinés, ne permettant pas aux citoyens de prendre connaissance des éléments du processus sous-jacent à la décision ou à l'action. Les gouvernements se retranchent généralement derrière la nécessité de protéger la privauté et la sécurité nationale pour se soustraire à une politique de totale transparence. Bien que ce cas se rencontre fréquemment, il n'est pas rare, non plus, que les gouvernements aient recours à de tels excuses pour masquer des informations embarrassantes aux yeux du public.

Il y a toutefois une limite à la participation des citoyens, en tant qu'agents de responsabilisation, aux domaines réservés de l'État. Reprenant les propos tenus par Jeff Thindwa à l'occasion d'un atelier de discussion, organisé par la Banque, de la version préalable du présent document : « Comment peut-on espérer de quelqu'un qui a participé à la préparation d'un plat qu'il ait un point de vue objectif sur la qualité de celui-ci ? » Nuria Cunill a donné un argument similaire. « La co-gestion n'est pas compatible avec le contrôle. L'efficacité du [contrôle sociétal] est subordonnée à l'indépendance et l'autonomie qu'entretiennent les acteurs sociaux avec les acteurs gouvernementaux » (Cunill, 2000:9). Selon ce point de vue, les initiatives de responsabilisation fondées sur l'engagement civique se doivent de défendre l'*autonomie* de la société civile.

Il existe en effet une frontière au-delà de laquelle les citoyens ou les groupements de la société civile vont si loin dans l'appareil d'État qu'ils finissent par se faire « manger tout cru » par le monstre qu'ils étaient censés contrôler. La question du financement est fondamentale dans ce contexte. Si les individus et les groupes qui exigent du gouvernement qu'il assume ses responsabilités sont financés par ce même gouvernement *de façon discrétionnaire*, leur capacité à exercer leur fonction de responsabilisation sera compromise.

Il ne faut pas aller trop loin avec ce type d'argument. Un organisme qui reçoit des financements de la part d'un gouvernement n'est pas nécessairement « acheté ». Si les fonds sont alloués de manière transparente, en recourant à des critères objectifs, le spectre de la co-optation est largement réduit. L'existence de nombreuses universités d'État, de commissions publiques d'enquêtes et de conseils de citoyens financés par le gouvernement montrent qu'argent public et critique de l'action de l'État peuvent aller de pair. Il existe de surcroît de multiples façons permettant aux acteurs sociaux de s'immiscer dans les affaires de l'État sans que l'argent change de mains, y compris des moyens légaux comme les « audits sociaux » et les « citoyens contrôleurs ». Les conseils national, d'État et de district du Federal Election Institute mexicain illustrent parfaitement la manière dont des acteurs sociaux peuvent faire oeuvre de responsabilisation depuis l'intérieur de l'État, lui-même (voir encadré 4).

Le « degré d'implication » est fréquemment mis en relation avec le « niveau d'institutionnalisation ». Généralement, plus les acteurs sociaux s'immisceront dans les affaires de l'État, plus leur marge de manoeuvre est réglementée, sans pour autant que cela soit nécessairement le cas. De nombreux pays

imposent de par la loi des formes plutôt « externes » de participation comme les consultations publiques pour de grands projets d'infrastructure, alors que, dans le même temps, nombre d'organisations civiles ou de mouvements nationaux ont la possibilité d'agir au cœur même de l'État, même sans autorisation légale, de la même manière que des tables rondes de négociations, informelles mais hautement effectives, réunissent des chefs de guérilla et des représentants gouvernementaux. Il s'agit donc là de deux dimensions distinctes et chacune mérite l'attention qui lui est due lors de la conception des mécanismes de responsabilisation sociale.

#### **Encadré 4 : Le Federal Electoral Institute mexicain**

Les principales activités du Federal Electoral Institute (IFE) mexicain incluent l'organisation des élections fédérales, la répartition des fonds publics entre les partis politiques, le suivi de l'utilisation par les partis tant des fonds publics que privés, le contrôle des biais dans l'information introduits par les médias lors de la couverture des campagnes politiques, la compilation et l'apurement des listes électorales officielles ainsi que la conduite de campagnes d'éducation civique (IFE, 2000a). L'IFE associe de manière effective les acteurs sociaux à cinq différents niveaux.

En premier lieu, l'IFE est dirigé par un Conseil général indépendant composé de neuf citoyens qui font à la fois office d'agents de responsabilisation horizontale pour les opérations électorales et de principale entité de direction de l'IFE (Schedler, 1999b). Deuxièmement, les réunions du Conseil général sont publiques ; leurs comptes rendus et décisions sont largement diffusés, repris dans les médias, et disponibles sur Internet. Troisièmement, un représentant de chaque parti politique officiellement reconnu siège au Conseil général ; ces représentants ont la possibilité de participer pleinement aux débats du Conseil général et ont accès à toutes les informations mises à disposition des membres du Conseil, mais n'ont pas le droit de voter ses propositions d'action ou ses décisions. Quatrièmement, les commissions de l'IFE responsables de l'organisation et de la supervision des élections fédérales au niveau de l'État sont également présidées par des citoyens pour autant qu'ils sont nommés par le Conseil général, sans aucune intervention formelle des gouvernements locaux ou d'états (Isunza, 2003).

Cinquièmement, au moment le plus visible de sa prestation de services, c'est-à-dire l'organisation des élections fédérales, l'IFE recrute un bataillon de citoyens bénévoles. Par exemple, au cours des mois précédant les élections de l'an 2000, l'IFE a formé plus de 800 000 citoyens bénévoles affectés à la gestion des 113 423 bureaux de vote (Woldenberg, 2001). Chaque participant reçoit deux modules de formation conçus et mis en œuvre par l'IFE qui, de plus, forme des observateurs nationaux et internationaux aux fondements de la loi électorale (Pozas, 1996). Enfin, chaque parti politique est autorisé à envoyer un représentant dans chaque bureau de vote le jour de l'élection. Au total, plus d'un million de citoyens ont été mobilisés en 2000 pour garantir des élections libres et équitables.

D'un point de vue général, l'IFE a été particulièrement efficiente. L'absence de manifestations et de mouvements de contestation importants à l'issue des élections de l'an 2000 est une grande première s'agissant d'une élection présidentielle au Mexique. De surcroît, le fait que la dernière réforme électorale remonte à 1996 témoigne à la fois du rôle très novateur de cette réforme et de la légitimité dont cette institution continue à bénéficier jusqu'à maintenant. Outre les périodes 1933-1942 et 1963-1970, les sept années de la période 1996-2003 constituent le plus long laps de temps, depuis la promulgation de la Constitution mexicaine en 1917, qu'ait connue le système politique mexicain sans réforme électorale (Molinar, 1996). Enfin, l'amende historique de 100 millions de dollars récemment infligée par l'IFE au Parti de la révolution institutionnelle (PRI), ainsi que l'enquête fouillée conduite par cet institut sur le financement illégal de la campagne du président sortant Vicente Fox, démontrent la capacité de cette entité à faire front aux forces, même les plus puissantes.

La lutte sociale et la demande généralisée de démocratie qui a suivi la crise économique de 1994-1995 aussi bien que l'insurrection Zapatiste ont été l'aiguillon de la réforme de 1996. En outre, le militantisme des organisations à but non lucratif de surveillance des élections a exercé une influence des plus déterminantes sur cette réforme électorale. *Alianza Cívica* a été le groupe leader durant cette période. Lors des élections de 1994, ce groupe a mobilisé plus de 12 000 observateurs nationaux et 400 observateurs internationaux du processus électoral, a effectué son propre « comptage rapide » parallèle des résultats électoraux, a publié un rapport sur les informations biaisées données par les médias dans leur couverture 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 civique organisée a insufflé la réforme de 1996 ; et nombre des activités que l'IFE conduit aujourd'hui (par ex., les « comptages rapides », la formation des observateurs électoraux et l'analyse des informations données par les médias) sont fondées sur des pratiques qu'*Alianza Cívica* a le premier mises en place (Olvera, 2003).

## Degré de pénétration de la participation

Les mécanismes participatifs de responsabilisation ont tendance à n'impliquer qu'un petit groupe d'ONG « dans la ligne médiane », d'acteurs professionnels de la classe moyenne et de politiciens centristes. L'argument, ou tout simplement la crainte, est en général que la participation de mouvements issus d'une base très élargie, de citoyens non éduqués et de politiciens de gauche rendra les choses plus difficiles. La communication et le partage des valeurs sont ici le problème fondamental. La communication avec les groupes appartenant à la ligne médiane est beaucoup plus facile car ils parlent généralement le même langage, au sens propre comme au sens figuré et sont souvent passés par les mêmes universités que les fonctionnaires. Les barrières linguistiques, culturelles et de classe sociale sont un handicap pour réellement écouter et comprendre le groupe des vociférateurs. Des propos bien sentis sont fréquemment interprétés à tort comme une critique destructive et le besoin d'être pris en compte est souvent pris pour une volonté de perturber. La voie la plus simple est en conséquence de n'ouvrir la participation qu'au cercle de ceux qui ont déjà la clé du savoir.

Il est clair que c'est une hérésie. Comme Eberlei l'a écrit : « Le cercle des acteurs dont la participation est établie doit graduellement et systématiquement s'ouvrir de manière à élargir la portée du dialogue, à l'ancrer en profondeur » (Eberlei, 2001: 15). Une telle participation reposant sur une base élargie est essentielle pour trois raisons. Premièrement, l'engagement civique impulsant la responsabilisation est généralement plus efficace quand, de fait, les fonctionnaires *ne savent pas* à quoi s'attendre de la part de la société civile. Lorsque les fonctionnaires et les acteurs sociaux appartiennent à la même « communauté épistémique », les fonctionnaires sont en mesure de prévoir exactement quand, où et comment ils seront soumis à un œil vigilant, jugés et tenus pour responsables de leurs actes. Un certain niveau d'anticipation est une bonne chose pour autant qu'il permette une planification à long terme cohérente. Mais trop d'anticipation possible présente le risque de tomber dans la complicité. La responsabilisation sociale peut être beaucoup plus fructueuse quand les représentants gouvernementaux n'ont aucun répit.

Deuxièmement, les groupements de la société civile appartenant à la ligne médiane ont généralement la juste attitude car tout les porte à croire que, par essence, un gouvernement remplit sa mission. Autant un certain niveau de confiance dans le gouvernement de la part des acteurs sociaux est nécessaire pour la cohésion nationale, autant une trop forte confiance peut être contre-productive. Comme Catalina Smulovitz l'a souligné, « il est fréquent que la confiance des acteurs sociaux résultant d'un partage des valeurs affaiblisse la supervision par les citoyens ainsi que leurs capacités de contrôle des actions des dirigeants, et augmente, en retour, la probabilité d'interventions opportunistes de la part de ces derniers » (Smulovitz, 2003). La défiance est l'une des forces motivantes les plus puissantes pour la surveillance vigilante de l'action gouvernementale et ce sont souvent les groupes de « vociférateurs » qui marquent le plus de points sur la base de ce critère. Enfin, « ce n'est pas parce que les citoyens partagent des valeurs solidifiant les avantages de l'auto-censure que l'autonomie d'une société civile est fondamentale ...mais c'est parce que cette autonomie implique l'existence d'un grand nombre de vigiles externes ayant intérêt à ce que la loi soit appliquée et à ce que les écarts de conduite soient dénoncés » (Smulovitz, 2003).

Troisièmement, les initiatives de responsabilisation impliquant un large éventail d'intérêts et d'orientations idéologiques ont nettement plus de légitimité que celles s'appuyant sur une poignée de professionnels triés sur le volet. Il est évident que l'élargissement de la sphère de participation pose un défi, mais c'est le seul moyen d'obtenir un fort consensus de la base et une appropriation des initiatives de responsabilisation. Il faut faire attention à ne pas tomber dans le piège des conceptions dépolitisées ou aseptisées de la société civile selon lesquelles les formes d'organisations sociales fondées sur la coopération ou la modération sont les seules susceptibles d'avoir une influence positive sur l'élaboration de dispositifs de responsabilisation.

Pour finir, il nous faut remettre en question l'idée reçue selon laquelle l'absence de partialité et de conflit politique est le seul ferment de la neutralité et de la responsabilisation. Le professionnalisme et l'indépendance sont nécessaires, mais en aucun cas suffisants pour garantir la pérennisation de la responsabilisation. Pour survivre, les structures de responsabilisation doivent être légitimées par la société, tant au moment de leur création que pendant leur fonctionnement quotidien. Ceci suppose la multiplication et non pas la réduction du nombre d'« yeux externes » et la diversification, et non pas l'uniformisation, des points de vue politiques et idéologiques. En effet, il se pourra parfois que la stratégie la plus efficace à suivre par des réformateurs de l'État soit de stimuler des mouvements sociaux dynamiques ainsi que des manifestations de rues en leur laissant le soin de faire pression sur des éléments récalcitrants de l'État et d'en restreindre le pouvoir. L'influence des mouvements sociaux sur le système judiciaire en Argentine en est un exemple parlant (voir encadré 5).

#### **Encadré 5 : 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 la conjugaison de la mobilisation, de l'action judiciaire et de la couverture médiatique peut effectivement garantir que le système judiciaire fonctionne de manière impartiale, même si les coupables ont des relations bien placées, voire font partie de l'appareil gouvernemental (Smulovitz et Peruzzotti, 2003). Les auteurs analysent deux cas significatifs. D'abord, le meurtre d'un lycéen dans la province de Catamarca, une région « où sévissent des réseaux de puissances privées et féodales dans lesquels les mécanismes électoraux verticaux — bien que dûment instaurés — étaient entachés de clientélisme politique à outrance » (Smulovitz et Peruzzotti, 2003: 317). Dans le courant de l'enquête, des preuves furent dissimulées et falsifiées, des juges furent l'objet de pressions ; on a trouvé des boucs émissaires et les partisans de la justice ont été traînés dans la boue par les médias. Le deuxième cas porte sur le meurtre par balles par une patrouille de police de trois jeunes en train de boire au détour d'une rue d'un quartier populaire. Des cas de cette nature se rencontrent malheureusement partout dans le monde développé et en développement. Ici, comme dans la plupart des cas, « la réaction immédiate des organes d'État a été de tenter de se soustraire à leur responsabilité en arguant d'une confrontation armée qui n'a jamais existé » (Smulovitz et Peruzzotti, 2003: 324).

Les auteurs expliquent que dans les deux cas la communauté affectée a organisé des mobilisations de masse, défilés et manifestations, attirant ainsi l'attention généralisée des médias. Cette couverture médiatique, conjuguée à l'action judiciaire engagée par les parties affectées, a permis de « mettre dans le bain » d'autres agences gouvernementales et organisations sociales. Dans le cas du meurtre de l'adolescent, l'appareil judiciaire fédéral a fini par être directement impliqué grâce à la création d'une commission d'enquête spéciale. Pour ce qui est des trois jeunes abattus, les manifestations ont conduit à la création d'une série de nouvelles organisations nationales pour la prévention et la sanction des brutalités policières. Au final, les coupables ont été démasqués et justice a été faite. Le plus important est sans doute que les fondations d'une mobilisation à long terme de la société civile ont été jetées pour la défense des droits des citoyens contre les abus fréquents du système

L'extrême opposé comporte bien sûr, lui aussi, des dangers. Comme nous l'avons vu ci-dessus à propos des élections, quand les voix s'expriment dans la cacophonie, il est extrêmement difficile de percevoir des demandes claires de responsabilisation. La participation doit être organisée et structurée afin que le message délivré au gouvernement par la société soit précis. Le meilleur moyen d'y parvenir est souvent de tout simplement limiter la participation à un groupe d'individus ou à des groupements spécifiques. La voie la plus appropriée est de coordonner et de structurer la participation de manière à ce qu'un ensemble diversifié d'acteurs soit en mesure d'exprimer méthodiquement et systématiquement leurs points de vue, comme c'est le cas avec les fiches communautaires de rendu des résultats au Malawi (voir encadré 9 ci-après) et la programmation budgétaire participative à Porto Alegre (Banque mondiale, 2003b). Tout cela ne signifie pas pour autant que les systèmes de participation plus limités tels que les conseils de citoyens ou la surveillance par les ONG sont inutiles. Au contraire, l'expertise et le professionnalisme qu'apportent ces acteurs sont sans prix dans l'application du processus de responsabilisation gouvernementale et sont essentiels dans l'amélioration de la gouvernance partout dans le monde. Ce que nous voulons dire ici,

c'est que les meilleurs systèmes de responsabilisation sont ceux qui combinent les deux types de mécanismes, comme le montrent les distinctions faites préalablement.

## Corps gouvernementaux

On a tendance à cibler les initiatives de responsabilisation sociale sur le corps exécutif. Du fait que l'exécutif gère la grande majorité des ressources et constitue un échelon non exposé de plein fouet au processus démocratique, il est souvent en ligne de mire des réformes en faveur de la responsabilisation.

La réforme du corps exécutif est, de fait, un important défi. Mais cela ne doit pas occulter les tâches tout aussi importantes de réformes des corps législatif et judiciaire. Le judiciaire est souvent le plus impénétrable des trois corps gouvernementaux. Dans la mesure où les juges manient des documents et informations très sensibles, il leur est tout à fait facile de les dissimuler aux yeux du public en se retranchant derrière la confidentialité de leur travail et la nécessité de protéger le droit à la vie privée des parties impliquées. Il n'en demeure pas moins que la société civile a un rôle important à jouer dans la responsabilisation du système judiciaire, comme dans l'exemple argentin (voir encadré 5) et dans le programme « Justice pour les pauvres » en Indonésie (voir encadré 10 ci-après).

Les corps législatifs sont une mine d'or inexploitée pour le développement de nouvelles initiatives innovantes de responsabilisation fondées sur l'engagement civique. Les citoyens ont non seulement la possibilité de tenir les législateurs pour responsables de leurs actes par le biais de leur bulletin de vote, mais peuvent aussi travailler main dans la main avec eux pour faire en sorte que les corps exécutif et judiciaire assument leurs responsabilités. Étant donné, en effet, son interaction constante avec le public, le corps législatif est l'un des sièges les plus productifs pour la participation citoyenne. Les législateurs organisent constamment des auditions publiques, des consultations, ont un dialogue avec les groupes de pression, informent le grand public de l'état d'avancement des projets de loi, 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 ses fonctions de surveillance et de responsabilisation dépend fortement de la nature de ses relations avec la société civile. Les auteurs mentionnent que des problèmes majeurs de performance des parlements en Afrique est que les citoyens ne concentrent pas leur attention sur le « bien public » que le législateur fournit à l'ensemble des citoyens en termes d'adoption des lois et de supervision de l'exécutif. Les électeurs, au contraire, n'ont d'intérêt que pour les faveurs ou les avantages particuliers que leur accordent leurs législateurs. La politique du « projet électoraliste » est, de ce fait, la norme ; sa prédominance était particulière caractéristique pendant la période dominée par la règle du parti unique en Afrique, au cours de laquelle les membres du parlement, même armés de bonne volonté, étaient dans l'incapacité de remplir leurs fonctions les plus universelles. Cet héritage est toujours vivace de nos jours.

Heureusement, au cours des dernières années, nombreux sont les nouveaux groupes de la société civile à s'être formés pour se consacrer à faire pression sur le parlement pour qu'il remplisse son mandat public en toute conformité. Comme Barkan, et al. le font remarquer : « alors que du début des années 90 jusqu'au milieu de la décennie la plupart des organisations de la société civile ne se préoccupaient, pour l'essentiel, que de l'organisation d'élections « libres et équitables » et de la défense des droits de l'homme, leur attention a commencé à se tourner, à la fin de la décennie, vers le renforcement d'autres institutions – dont les corps législatif et judiciaire ainsi que la presse – à même de rendre le corps exécutif responsable de ses actes » (Barkan, et al., 2003: 15). Plus spécifiquement, ces groupes ont commencé à organiser des ateliers de formation à l'intention des parlementaires et à faire directement pression sur le parlement pour qu'il remplisse son mandat. L'émergence de tels acteurs pousse peu à peu le parlement dans la bonne direction. Le renforcement des relations entre ces groupes de la société civile et les parlementaires est un moyen fondamental permettant aux acteurs sociaux de participer à la consolidation de la responsabilisation gouvernementale.

Comme Walter Eberlei et Heike Henn (2003) en témoignent dans leur propre étude des parlements en Afrique sub-saharienne, « si les parlements ont une légitimité démocratique et des droits constitutionnels leur permettant d'élaborer et d'influencer les politiques, les acteurs de la société civile, eux, s'enracinent largement (si ce n'est complètement) dans les mouvements sociaux du pays, et ont des connaissances spécialisées des problèmes de pauvreté que n'ont généralement pas les parlementaires. Un scénario prometteur dans de nombreux pays porterait, de ce fait, sur une coopération étroite entre les parlements et la société civile pour faire face au corps exécutif" (Eberlei et Henn, 2003: 47).

Aux États-Unis, les groupes de citoyens sont très conscients des pouvoirs du corps législatif et de la possibilité de l'influencer. Le Capitole est plein de lobbyistes avides de faire avancer leurs programmes. Dans les pays pauvres, cette pratique est beaucoup moins développée. Les organes financiers hésitent fortement à prêter leur concours au « militantisme » et le législatif reste le plus souvent dans l'ombre de l'exécutif en termes de pouvoir et d'influence. De surcroît, on présume généralement que les voies appropriées pour faire pression sur les législateurs, les influencer ou travailler avec eux sont les partis politiques et non pas les groupes de la société civile. Néanmoins, les corps législatifs prennent de l'importance dans le monde en développement et ont commencé à élargir leur communication avec la société civile.

La responsabilisation sociale peut jouer un rôle important dans chacun des trois corps gouvernementaux. Les réformateurs en matière de responsabilisation ne devront pas perdre de vue le risque d'opportunités ratées de se pencher sur d'autres corps gouvernementaux. Il est tout à fait essentiel de travailler avec les corps législatifs, dans la mesure où leur interaction étroite avec le public fait d'eux des lieux privilégiés pour le développement d'initiatives de responsabilisation innovantes émanant de la société.

## **Dimensions et combinaisons**

Le tableau 1 ci-après résume les différentes distinctions esquissées plus haut. Les cinq premières distinctions peuvent être représentées par des lignes continues entre des points extrêmes, tandis qu'il est possible de séparer la dernière en trois catégories. D'ordinaire, les initiatives de responsabilisation sociale penchent fortement vers le côté gauche du tableau. Elles ont tendance à mettre l'accent sur la sanction infligée aux hauts fonctionnaires pour avoir enfreint les règles et impliquent un groupe restreint d'acteurs sociaux dans des activités sous-institutionnalisées et externalistes telles que les consultations et les ateliers. Le principal défi est de se déplacer le long de chaque ligne vers un équilibre plus sain entre chacune des dimensions.

**Tableau 1 : Six dimensions de la responsabilisation sociale**

<b>Système d'incitations</b>	<b>Sanctions</b>	←————→	<b>Récompense</b>
<b>Responsabilisation dans quelle optique?</b>	<b>Respect des règles</b>	←————→	<b>Performance</b>
<b>Institutionnalisation</b>	<b>Faible</b>	←————→	<b>Forte</b>
<b>Implication</b>	<b>Externe</b>	←————→	<b>Interne</b>
<b>Pénétration</b>	<b>Élitiste</b>	←————→	<b>Inclusive</b>
<b>Corps gouvernementaux</b>	<b>Exécutif</b>	<b>Judiciaire</b>	<b>Législatif</b>

Le centre de la ligne n'est pas toujours nécessairement le meilleur positionnement pour toutes les dimensions et en toutes circonstances. Les extrêmes sont parfois préférables. Par exemple, les mécanismes comme la programmation budgétaire participative se retrouvent à l'extrême droite du tableau car ils sont fortement institutionnalisés, s'attachent essentiellement aux résultats, associent les citoyens aux tâches centrales d'un gouvernement et impliquent le partage du « pouvoir de l'argent » que détient le corps législatif. Selon le contexte et la volonté politique existante, ces stratégies ambitieuses sont souvent les plus fructueuses.

Il existe de multiples façons pour qu'un mécanisme particulier de responsabilisation sociale combine les éléments des diverses dimensions. Par exemple, un instrument comme les fiches de rendu des résultats est un mélange éclectique vu qu'il s'attache essentiellement à la performance et aux récompenses, mais est externaliste et habituellement conçu et mis en œuvre par des ONG hautement professionnelles. Un mécanisme comme la loi sur les procédures administratives implique une combinaison différente, étant fortement institutionnalisé mais orienté essentiellement sur le respect des règles.

L'objectif final est d'établir un sain équilibre au sein du système global de responsabilisation dans un lieu donné. Même si chaque mécanisme pris individuellement se retrouve à une extrémité ou l'autre, d'autres mécanismes compensant les points faibles des divers instruments utilisés peuvent rétablir l'équilibre. Par exemple, un mécanisme comme le médiateur fournira un complément idéal aux carnets de notes du citoyen du fait qu'il tombe du côté opposé dans presque toutes les dimensions, orientant ses activités vers l'imposition de sanctions pour le non-respect des règles à partir d'une position hautement institutionnalisée. Le cocktail idéal de mécanismes dépendra des autres éléments du système de responsabilisation dans son ensemble, aussi bien que du contexte social et politique du lieu où les initiatives sont mises en œuvre. C'est le sujet du chapitre suivant.

## 5. Enseignements pratiques et défis

---

Jusqu'à maintenant, nous avons traité du concept de responsabilisation, présenté quatre grandes catégories de réformes en faveur de la responsabilisation et examiné six dimensions différentes pouvant être utilisées pour notamment définir et évaluer les initiatives de responsabilisation sociale. Nous avons également donné divers exemples spécifiques de mécanismes de responsabilisation sociale, dont le carnet de notes de l'utilisateur à Bangalore, la loi sur les procédures administratives aux États-Unis, le Federal Electoral Institute mexicain, le *Kruti Samiti d'aide alimentaire* (RKS) en Inde et les impacts des mouvements sociaux sur le système de justice en Argentine. La question reste néanmoins de savoir comment de telles initiatives peuvent être consolidées et être délibérément soumises à l'épreuve du feu dans le contexte de réformes et de programmes politiques dans les pays en développement. Sans parler de la question de savoir comment les partenaires au développement, notamment la Banque mondiale, encouragent, de l'extérieur, au travers de leur dialogue stratégique et de leur soutien aux activités de développement, les initiatives de responsabilisation sociale.

Une note conceptuelle comme celle-ci ne peut qu'avancer des suggestions sur les directions possibles à prendre pour répondre à ces questions. Dans ce chapitre, nous abordons tout d'abord deux types de programmes convenant particulièrement à l'intégration de mécanismes de responsabilisation sociale : la *réforme du secteur public* et la *décentralisation*. Chaque type de programme affiche des forces et des faiblesses spécifiques, ainsi que des points d'entrée plus ou moins efficaces dans une perspective de responsabilisation sociale. Nous présentons alors en conclusion une analyse plus générale de certains défis et enseignements clés qui devront être pris en compte lors de la planification et de la mise en œuvre des initiatives de responsabilisation sociale.

### **Réforme du secteur public**

Un programme typique de réforme du secteur public est axé vers ce que nous avons appelé la réforme Wéberienne (par exemple réforme de la fonction publique, amélioration de la surveillance interne, etc.) et la Marketisation (par exemple la privatisation de la fourniture de services, les contrats de performance, etc.). Il y a récemment eu une flambée de création de nouveaux organes indépendants de responsabilisation de par le monde. Bien que la responsabilisation sociale soit reconnue comme un élément crucial de l'équation par des acteurs comme la Banque mondiale (Banque mondiale, 2000: 22), cela reste une sphère relativement peu exploitée.

Les programmes et projets de réforme du secteur public requièrent de mettre l'accent tant sur la responsabilisation « fondée sur le respect des règles » que la responsabilisation « fondée sur les résultats ». Il est tout aussi important de faire en sorte que les fonctionnaires « fournissent les biens » que de s'assurer qu'ils suivent les procédures légales. Il est également essentiel de maintenir un équilibre entre les sanctions négatives et positives. Chaque face de la médaille a ses forces et faiblesses spécifiques et les meilleurs résultats sont obtenus en jouant de leur complémentarité.

L'utilisation des carnets de notes du citoyen est récemment devenue populaire dans le domaine de la réforme du secteur public. Ces carnets de notes sont extrêmement attractifs dans la mesure où ils s'ancrent dans une philosophie de la responsabilisation fondée sur les récompenses et les jeux à somme positive. Toutefois, et pour la même raison, ils n'ont souvent pas le mordant nécessaire pour discipliner les fonctionnaires « délinquants ». Ces carnets de notes sont par ailleurs rarement inclusifs ou pleinement institutionnalisés.

En effet, l'absence d'institutionnalisation et de pénétration constituent généralement les deux pierres d'achoppement des initiatives de responsabilisation sociale dans le secteur public. Le pouvoir en est la raison principale. Les agences centrales d'exécution ont accumulé beaucoup de pouvoir. Elles ont été chargées de la gestion de politiques nationales dans des sphères gouvernementales spécifiques et perçoivent la participation généralisée tout comme l'institutionnalisation des initiatives de responsabilisation sociale comme une menace pour leur autorité. Elles préfèrent en conséquence de beaucoup des mécanismes comme les fiches de rendu des résultats, les consultations publiques ou les comités consultatifs qui n'empêchent pas sur leur autorité.

Ces instruments constituent à l'évidence une étape dans la bonne direction, mais ils devront être complétés par d'autres initiatives, plus institutionnalisées et fondées sur une participation à base élargie pour que le système de responsabilisation sociale dans son ensemble d'épanouisse. La Banque mondiale a, par exemple, appuyé un « système de responsabilisation sociale » au Pérou qui concilie des réformes du sommet à la base et de la base au sommet dans une initiative intégrée de responsabilisation (voir encadré 7).

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

Après la chute du gouvernement Fujimori en septembre 2000, la société péruvienne était en demande d'une plus grande responsabilisation et démocratisation. Les scandales liés à la corruption qui avaient causé la perte du président avaient laissé la population dans un état de profonde méfiance à l'égard du gouvernement ; le style musclé de gouvernement de Fujimori avait freiné la démocratisation dans la nation péruvienne. Il était donc naturel que le gouvernement de transition Paniagua, et, par la suite, celui de Toledo, mettent l'accent sur la responsabilisation et la participation citoyenne dans leur tentative de reconstruction de la légitimité du gouvernement.

L'une des initiatives les plus importantes, entreprise en 2001 au cours de la période de transition, a été la création des *Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)*. Ces « Tables rondes pour lutter contre la pauvreté » ont uni autour de la même table des fonctionnaires gouvernementaux et des représentants de la société civile qui ont, ensemble, conçu des politiques sociales de réduction de la pauvreté. L'objectif de ces tables rondes était d'« institutionnaliser la participation de la société civile à la conception, à la prise de décision et au contrôle des programmes de lutte contre la pauvreté » (Banque mondiale, 2001: 17). Le Comité exécutif des MCLCP était composé pour moitié de représentants de la société civile ; des discussions est née la *Carta Social*, axe central de l'active participation des organisations de la société civile à la planification et au suivi des programmes de développement local (Felicio et Abraham, 2004: 1). Le gouvernement lança également une expérience pilote de programmation budgétaire participative, dès 2001, dans les régions nouvellement créées, laquelle occasionna des discussions publiques sur les priorités à donner à l'investissement public. Du coup, 22 des 24 régions élaborèrent des « plans concertés » et des budgets pour 2003 programmés de manière participative. En effet, « 40 % des régions finalisèrent leurs budgets de manière participative avec le soutien de l'ensemble des administrations régionales publiques, de tous les maires et des principales organisations de la société civile » (Felicio et Abraham, 2004: 2).

D'autres initiatives englobent le renforcement de la participation communautaire à la gestion des centres locaux de santé par le biais de l'expansion des *Comunidades Locales de Administración de Servicios de Salud (CLAS)*. Le passage de 15 à 20 % de la proportion des centres publics de premiers soins au sein du dispositif CLAS a constitué l'un des indicateurs clés de la première tranche du Prêt-programme pour la réforme sociale accordé par la Banque au Pérou à partir de 2001 (Banque mondiale, 2001: 14). De surcroît, dans le cadre de ce prêt, un groupe de travail a été créé entre le ministère des Finances et le Médiateur national aux fins de « recommander des mesures de renforcement des capacités des bénéficiaires/organisations de base pour qu'elles utilisent de manière proactive les informations budgétaires appelées à être de plus en plus mises à la disposition du grand public » (Banque mondiale, 2001: 18). Enfin, le ministère de l'Éducation a commencé à s'ouvrir davantage à la participation du public ; le 13 janvier 2001, il a lancé une nouvelle Commission pour un consensus national sur l'Éducation (*Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación*) rassemblant des représentants de la société civile, des universités, du syndicat des enseignants et du monde industriel.

À ces initiatives « de la base vers le sommet » sont venues s'ajouter des initiatives d'égale importance « du sommet vers la base », formant ainsi les prémices d'un « système de responsabilisation sociale » au Pérou. Par exemple, le ministère des Finances a modernisé son « Système intégré de gestion financière » pour y inclure l'information budgétaire aux trois niveaux de gouvernement et a rendu son site Internet plus convivial et facile d'accès aux organisations de la société civile. Faciliter l'accès du public à ce type d'information fut en effet un important jalon de la première tranche du prêt de la Banque mondiale et un « déclencheur » de la seconde tranche du prêt. Comme le dit la Banque mondiale, ces

« informations et données aideront les bénéficiaires, ONG, société civile et autres à exercer leur contrôle sur les programmes sociaux en leur permettant de vérifier si les programmes dépensent bel et bien leurs ressources dans les domaines spécifiés, si le ciblage géographique est approprié et si certaines dépenses sociales semblent être motivées par des arrière-pensées politiques » (Banque mondiale, 2001:17). Enfin, l'Institut national de la statistique et de l'information (INEI) a été renforcé et doté d'une plus grande autonomie ; des questions relatives à la perception qu'a le grand public de la transparence du gouvernement ont été intégrées à l'enquête nationale sur les ménages conduite sur l'ensemble du territoire.

Ce type de stratégies intégrées est le plus efficace car il renforce la responsabilisation en de multiples endroits à la fois, créant ainsi les conditions d'un cercle vertueux auto-entretenu. D'un côté, l'amélioration de la gestion et la transparence des données financières permettent aux groupements de la société civile de mieux suivre l'utilisation des fonds publics. De l'autre, l'organisation de la participation pour la programmation budgétaire au niveau national incite la population à s'impliquer dans le suivi de l'utilisation des fonds affectés.

Il y a maintes autres possibilités de combiner et d'assortir les stratégies. Par exemple, l'adoption d'une loi sur les procédures administratives, d'une loi sur la transparence ou d'une loi réclamant la publication de données sensibles constitue fréquemment un bon point d'entrée, mais ces lois sont souvent insuffisantes en elles-mêmes pour stimuler la participation de la société civile. Elles devront être complétées par une formation à l'utilisation de ces nouvelles lois dispensée aux leaders et aux organisations de la société civile. Par exemple, l'efficacité du Toxics Release Inventory (inventaire des émissions toxiques) aux États-Unis dépend, elle aussi, de l'active stimulation de la participation sociale (voir encadré 8). C'est vrai aussi des cas comme la programmation budgétaire participative à Porto Alegre, les conseils de police et d'écoles à Chicago et la décentralisation au Mexique (Ackerman, 2004b). D'une manière générale, le gouvernement ne peut attendre de la société plus que ce qu'il lui apporte. Au-delà de l'ouverture de nouveaux espaces à la participation, le gouvernement devrait procéder au recrutement et à la formation de nouveaux acteurs de la société civile. Aussi important soit-il de travailler avec des groupes déjà organisés, il est tout aussi essentiel de tendre la main à la majorité inorganisée et de lui montrer que sa participation compte tout autant.

#### Encadré 8 : Inventaire des émissions toxiques aux États-Unis

Le Toxics Release Inventory (TRI) aux États-Unis n'est, pour l'essentiel, qu'un système de mesure de la pollution. Élaboré par le gouvernement en 1986 selon un processus du sommet à la base comme outil de planification communautaire et dans la foulée de la catastrophe chimique de Bhopal, le TRI impose aux entreprises manufacturières de faire un rapport à l'Agence de protection environnementale (EPA) sur leurs émissions annuelles de 651 produits chimiques toxiques. Cette information est publiée par les entreprises elles-mêmes, sans un véritable suivi de la part de l'EPA (seules quelque 3 % de ces compagnies font chaque année l'objet d'une inspection), et largement diffusée par le gouvernement au travers de versions imprimées et de l'Internet. Au total, le gouvernement n'investit que 23 millions de dollars par an dans le TRI, beaucoup moins que les dizaines de milliards de dollars pour les lois sur la Qualité de l'eau (Clean Water Act) et la Qualité de l'air (Clean Air Act).

Le TRI a remporté un incroyable succès. Entre 1988 et 1995, le total des émissions et des transferts de 330 des produits chimiques toxiques listés dans le TRI a diminué de plus de 45 % (Agence de protection environnementale des USA, 1995). Cela signifie qu'en gros les émissions de produits chimiques toxiques ont baissé de 1,3 milliard de livres entre 1988 et 1995 (Fung et O'Rourke, 1998: 6). Ces résultats sont tout à fait comparables, sinon meilleurs, que ceux enregistrés par d'autres activités de l'EPA.

Selon Fung et O'Rourke, la base de données du TRI permet de réduire directement et indirectement la pollution grâce à la participation de la société civile. Celle-ci a un impact direct en donnant une forte publicité négative et en exerçant une pression publique sur les entreprises les plus mal classées dans leur catégorie, avec des répercussions tangibles sur l'exploitation et les ventes ; ce qui peut également faire gravement chuter les cours des actions dans la mesure où les investisseurs socialement conscients se retirent, suivi par des investisseurs plus pragmatiques.

Le TRI a également un impact indirect en inspirant une certaine crainte à toutes les entreprises, même celles qui ne sont pas à la traîne. Leurs dirigeants ont, à l'évidence, intérêt à investir des montants relativement faibles pour s'assurer de ne pas appartenir à la catégorie des pires pollueurs plutôt que de dépenser des sommes énormes pour défendre leur image de marque. Ce principe s'appliquant à toutes les entreprises, la totalité des émissions suit une tendance à la baisse. Il en résulte un abaissement général du niveau des « pires performances » ; on en arrive à une situation dans laquelle la pression exercée sur l'ensemble des entreprises ne joue que dans le sens d'une diminution plus poussée de leurs niveaux de pollution afin de ne pas figurer en queue de classement. Cela crée un cercle vertueux d'amélioration environnementale apparemment sans fin.

Il reste encore beaucoup à faire. En dépit du succès remporté par le TRI sur le rôle joué par la société, le gouvernement doit encore circonscrire davantage ses exigences en matière de rapports annuels et fixer des normes minimum plus précises. Le gouvernement pourrait de surcroît faire plus encore pour permettre l'intervention directe des acteurs sociaux dans la prise de responsabilité des entreprises par rapport à leurs émissions toxiques. Fung et O'Rourke proposent, par exemple, que l'EPA envisage l'instauration de « Bureaux d'assistance communautaire » qui « fourniraient un appui technique aux groupements de citoyens forcés à vivre dans le voisinage d'installations hautement polluantes » (Fung et O'Rourke, 1998: 28) et un soutien aux « organisations communautaires ou autres organisations non-gouvernementales (ONG) pour qu'elles entreprennent des programmes communautaires d'assistance environnementale » (Fung et O'Rourke, 1998: 28).

En effet, comme Don Sherman Grant l'a récemment affirmé, même l'efficacité dont fait aujourd'hui preuve le TRI repose en grande partie sur des efforts plus proactifs de l'État visant à stimuler la participation sociale. Sherman Grant a conduit une analyse statistique des données du TRI pour les états ayant mis en œuvre la clause d'« opposition aux tiers » de la loi de 1986 sur le « Superfund » et de ceux ayant consacré des financements importants à des programmes de « droit à l'information ». Il en conclut que, lorsque les états sont fortement engagés dans l'habilitation des acteurs sociaux, la réglementation environnementale à l'initiative de la société est nettement plus fructueuse.

## Décentralisation

À travers le monde, on observe une tendance générale à la décentralisation des affaires de l'État. L'objectif des programmes de décentralisation est généralement de parvenir à une meilleure affectation des ressources et à améliorer la fourniture de services en rapprochant les décideurs et les prestataires de services des citoyens et des consommateurs. La décentralisation est censée favoriser la capacité de réponse des gouvernements, la participation des citoyens et, en fin de compte, une plus forte responsabilisation. Cependant, les recherches ont montré que la décentralisation, à elle seule, n'est pas automatiquement un facteur favorable à l'accroissement de la participation de la société civile ou à l'amélioration de la responsabilisation des gouvernements. Par exemple, dans leur conclusion d'une importante étude sur le sujet, Richard Crook et James Manor disent que « tant sur la base des observations présentées dans cet ouvrage que de la documentation au sens large, il apparaît clairement que même les institutions de décentralisation les mieux conçues ne peuvent fonctionner indépendamment, voire lutter contre, des forces d'opposition émanant des structures sociales et politiques dont elles sont issues » (Crook et Manor, 1998: 302).

Bien que la délégation et la décentralisation soient fondamentales car elles rapprochent le gouvernement du peuple, réalisées de manière aveugle, elles ont tendance à renforcer les inégalités tant au sein des entités locales nouvellement « autonomes » qu'entre celles-ci. Les détenteurs locaux du pouvoir ont le droit d'agir à leur guise et les localités défavorisées sont abandonnées à leur triste sort. La décentralisation n'est productive que si elle s'accompagne d'efforts proactifs pour y associer les citoyens et stimuler les processus de responsabilisation.

Heureusement, il est généralement plus facile de stimuler la participation communautaire au niveau local. De plus, les changements intervenant à cet échelon paraissent souvent moins menaçants aux décideurs

nationaux, amenuisant de ce fait la résistance du pouvoir en place à la participation citoyenne. Il existe un grand nombre d'exemples de réussite en matière d'initiatives locales de responsabilisation sociale. Citons la méthode de la fiche communautaire de rendu des résultats utilisée au Malawi ; elle constitue un grand pas en avant par rapport au carnet de notes de l'utilisateur expérimenté à Bangalore. Premièrement, les carnets de notes du citoyen sont mis en scène par des ONG professionnelles et des cabinets de consultants, tandis que les fiches communautaires sont conçues et utilisées par des prestataires et des usagers des services. Deuxièmement, alors que les carnets de notes du citoyen ont essentiellement pour vocation de fournir et diffuser des informations sur la perception de l'opinion publique, l'objectif central des fiches communautaires est de prendre des décisions et de développer des plans d'action. Enfin, si les carnets de notes du citoyen sont plus efficaces dans des relativement grands systèmes sociaux comme les grandes villes, le niveau communautaire est le meilleur terrain d'application des fiches de rendu des résultats. (Voir encadré 9).

#### **Encadré 9 : La fiche communautaire de rendu des résultats au Malawi**

La méthode des fiches communautaires de rendu des résultats a d'abord été développée au Malawi par CARE International à travers son projet de Local Initiatives For Health (LIFH - Initiatives locales pour la santé) en 2002. Le Malawi traîne une longue histoire de carences en termes de fourniture de services de soins de santé aux pauvres. L'objectif central du projet était d'améliorer, par le biais de l'habilitation de la communauté des usagers, ce type de prestations servi aux ruraux pauvres.

Le modèle appliqué au Malawi englobe quatre éléments de base (Banque mondiale, 2004c). Premièrement, des facilitateurs organisent des réunions communautaires dans les villages voisins du centre de santé particulier devant être évalué. Lors de ces réunions, il est demandé aux participants de faire part de leurs problèmes de santé, d'accès aux services de soins et de l'utilisation qu'ils font de ceux-ci ainsi que de leur opinion sur le centre de santé en cours d'évaluation. Le facilitateur aide alors les participants à concevoir une liste d'indicateurs pouvant être utilisés pour évaluer le centre de soins. Enfin, il est demandé aux participants de classer les résultats du centre de santé pour chacun des indicateurs.

Ensuite, c'est au personnel du centre de santé d'effectuer les mêmes opérations. Il leur est demandé de discuter de la situation du moment dans leur service, d'élaborer une série d'indicateurs et de classer leur performance selon ces indicateurs. Troisièmement, une « réunion croisée » est organisée, au cours de laquelle les membres de la communauté et le personnel du centre médical effectuent une présentation de leurs fiches respectives de rendu des résultats, comparent les résultats et tentent d'imaginer ensemble des solutions aux problèmes communs identifiés. Quatrièmement, les plans d'action doivent être mis en œuvre et suivis d'effets.

On a la preuve qu'une amélioration significative est intervenue dans les services rendus par le centre de santé dans la période séparant les deux réunions croisées qui ont eu lieu au Malawi ; il est possible d'attribuer l'essentiel de cette amélioration à l'utilisation des fiches communautaires de rendu des résultats. Presque tous les indicateurs ont reçu de meilleures notes dans la seconde fiche de rendu et les domaines ayant connu une amélioration tout à fait significative sont le « respect des patients », l'« écoute prêtée aux problèmes des patients », un « personnel intègre et communicant », une « priorité donnée aux cas graves » ; « l'absence de discrimination dans les apports nutritifs » ; et « l'absence de traitement préférentiel » (Shah, 2003).

La Banque mondiale étudie actuellement des modalités d'appui à l'initiative « Justice pour les pauvres » en Indonésie, un autre exemple d'approche décentralisée efficace visant à améliorer la responsabilisation fondée sur la participation communautaire. Ce projet repose sur la conviction que des réformes institutionnelles du système de justice conçues du sommet vers la base sont insuffisantes. L'aspect « demande » en matière de justice mérite, lui aussi, d'être renforcé au niveau local. Les personnes, les communautés et la société civile au sens large doivent avoir la possibilité, d'une part, de recourir au système judiciaire pour résoudre leurs conflits et, d'autre part, de superviser ce même système pour faire en sorte qu'il fonctionne correctement.

De plus, la portée de cette initiative va au-delà du système judiciaire formel et analyse la façon dont les instances « informelles » de justice fonctionnent. Ces autres instances sont « informelles » dans la mesure où elles sont le siège de la résolution de conflits en dehors du système légal. Elles sont souvent parfaitement structurées et parviennent à des solutions définitives des problèmes. À titre d'exemples, citons les autorités villageoises locales (englobant à la fois le chef de village et l'assemblée villageoise), les forums semi-officiels instaurés par les projets de développement (par exemple les auditions publiques du projet KDP financé par la Banque) et les institutions *adat* plus traditionnelles (voir encadré 10).

#### **Encadré 10 : L'Initiative « Justice pour les pauvres » en Indonésie**

Comme en maints endroits dans le monde, tant au Nord qu'au Sud, la population indonésienne a appris à se méfier des juges, des procureurs et de la police. Ces personnalités sont perçues comme travaillant soit dans leur propre intérêt, soit dans l'intérêt des puissants plutôt que pour une vraie justice ou pour l'intérêt général. Selon les propos tenus par un chef de village interviewé par un membre du personnel de la Banque mondiale, « notre système légal est comme une toile d'araignée ; si c'est un insecte de petite taille qui vole dans ces parages, il sera pris au piège, mais si c'est un oiseau qui la survole, il la déchirera » (chef de village, Banque mondiale, 2004d: 8).

Le programme proposé aborde en conséquence l'accès à la justice en Indonésie dans une perspective multidimensionnelle. Sa principale finalité est « d'élaborer une réforme sub-nationale de la justice ainsi qu'une stratégie de résolution des conflits pour améliorer l'accès des populations pauvres aux instances de justice (formelles et informelles) et d'accroître la probabilité d'obtenir d'elles des résultats équitables » (Banque mondiale, 2004d: 3). L'attention est principalement axée sur « les institutions sociales qui constituent les fondations d'une société de droit » (Banque mondiale, 2004e: 1) plutôt que sur les aspects techniques de la réforme de l'appareil judiciaire.

La première grosse étude conduite sur cette initiative a pour conclusion essentielle que la mobilisation de la société civile est le facteur déterminant de la résolution effective des conflits. Ceci est valable tant pour les mécanismes informels que formels de résolution des conflits. « Le verdict est que, si le type de pouvoir et l'histoire institutionnelle façonnent pour une large part les modalités de gestion des conflits utilisées par les communautés villageoises, les modalités de réponse des instances de justice et le mode de résolution des cas conflictuels, la mobilisation de la communauté et les interventions externes ont permis, dans certaines circonstances, de sortir de l'impasse institutionnelle et aux communautés pauvres de défendre leurs intérêts avec succès » (Banque mondiale, 2004d: 58).

Pouvoir et habilitation sont au cœur de cette étude. Les cas ne connaissent une issue favorable que lorsque les déséquilibres du pouvoir sont explicitement remis en cause de par la mobilisation extra-institutionnelle. Par exemple, il ne suffit pas de se contenter de fournir une assistance légale technique aux communautés ou aux individus cherchant à utiliser le système légal. L'assistance légale la plus efficace est celle qui est conçue en tant que partie intégrante d'un « effort plus large d'aide aux communautés ». « Les efforts d'habilitation légale doivent viser des cas concrets et les utiliser comme des opportunités d'interventions intégrées : fourniture d'assistance légale, mobilisation sociale et renforcement des liens avec les entités de la

Il y a abondance d'autres exemples, à l'instar de la programmation budgétaire participative à Porto Alegre qui est maintenant célèbre dans la sphère internationale (Banque mondiale, 2003b). Le principal facteur commun entre ces différentes initiatives est qu'elles sont parvenues à stimuler une large participation de la société et qu'elles dirigent cette énergie vers une résolution effective des problèmes au niveau local.

Le passage à l'échelle supérieure de ce type d'actions constitue la difficulté essentielle de la décentralisation et du développement à l'initiative des communautés. Il implique de relier les initiatives locales à une stratégie nationale de responsabilisation sociale ou, ce qui paraît encore plus corsé, de recourir à des mécanismes similaires à l'échelon national. Comme mentionné plus haut, les forces de blocage de la responsabilisation sociale sont souvent beaucoup plus puissantes au niveau national qu'au niveau local. Il ne faut pas pour autant abandonner le combat et désertir l'arène nationale au profit de ceux qui ne voient aucune valeur ajoutée à la participation de la société civile.

## Enseignements généraux et défis

La conception d'un système de responsabilisation efficace prenant racine dans l'engagement civique est plus un art qu'une science. Tout promoteur de la responsabilisation doit avoir un regard perçant sur les opportunités et une réceptivité hautement développée à l'histoire, la culture et la vie politique du pays. Il n'y a pas de recette magique pouvant s'appliquer mécaniquement en tous temps et en tous lieux. Même les acteurs clés changent selon le contexte. Si en certains endroits les groupes de base et les ONG prennent le leadership tandis que le gouvernement résiste au changement, en d'autres places c'est une situation totalement opposée : le gouvernement joue l'ouverture et la société civile s'engouffre dans la brèche. Dans d'autres cas encore, ce sont les agences internationales qui sont les locomotives alors que les ONG résistent aux changements. Il est donc impossible de définir une stratégie globale pour chaque acteur de manière universelle. Le mieux que l'on puisse faire est d'identifier certains problèmes clés devant être résolus par tout « promoteur de la responsabilisation » désireux de renforcer la responsabilisation gouvernementale par le biais de l'engagement civique.

- i. *Points d'entrée* : Où commencer ? À quels types de problèmes s'attaquer en premier et à quel niveau ? Faut-il par exemple démarrer en prenant à bras le corps la corruption au sein du ministère des Finances ou l'inefficience du fonctionnement des centres de santé locaux, les atteintes aux droits de l'homme dans les régions autochtones ou le manque de responsabilisation des législateurs vis-à-vis de leurs électeurs ? Les groupes de la société civile, les agences gouvernementales et les acteurs internationaux doivent tous dresser l'inventaire des alternatives possibles et choisir, de préférence de manière coordonnée, un ou deux domaines d'intervention stratégique.

À ce point, il sera certainement nécessaire qu'un débat approfondi ait lieu au sein de chaque sphère d'acteurs ainsi qu'entre elles. L'une des stratégies consiste à prendre la voie de la moindre résistance, autrement dit de sélectionner la question à débattre et le domaine d'intervention posant le moins de problèmes à l'ensemble des acteurs impliqués. Par exemple, l'adoption d'une « loi sur la transparence dans l'administration », requérant que toutes les réunions importantes organisées par des agences fédérales soient ouvertes au public, se heurte généralement à une forte résistance de la part du gouvernement. À l'opposé, les tentatives de censure des informations objectives données par les médias rencontrent souvent une résistance de la société civile, elle-même, au nom du droit à la liberté d'expression. La publication sur Internet de toutes les données financières d'un gouvernement ou la prise à bras le corps de la corruption dans la gestion des affaires municipales a des chances d'être mieux acceptée par l'ensemble des acteurs impliqués ; mais là encore, cela dépendra du contexte.

Ce type de stratégie consensuelle n'est en aucun cas la seule voie possible. Le chemin de moindre résistance est parfois une solution de facilité, précisément parce qu'il ne touche pas aux intérêts profondément enracinés liés à la corruption, à l'inefficacité et au manque de responsabilisation. Quand les organisations de la société civile sont confrontées à un régime autoritaire quasi-despotique qui refuse de s'ouvrir à la société civile, la meilleure stratégie consiste souvent à mettre le gouvernement au pied du mur en lui demandant l'accès aux sphères sensibles comme le recouvrement des impôts ou les politiques de réglementation. Si la société civile y parvient, ses groupements ont des chances d'être habilités à exiger plus d'information, gagnant ainsi une légitimité leur permettant d'obtenir de la société un soutien plus massif de la base. Dans ce cas, les acteurs internationaux travaillant par l'intermédiaire

des gouvernements, telle que la Banque mondiale, ont une importance cruciale dans la mesure où ils peuvent encourager les gouvernements à répondre favorablement aux demandes de la société civile.

Sans se soucier de l'existence d'un consensus ou d'un désaccord, toute personne appelée à mettre en œuvre des mécanismes de responsabilisation sociale devrait soigneusement analyser le terrain afin que sa sélection des domaines d'intervention ait le maximum d'impact dans la société. Par exemple, cela ne lui apportera rien d'instaurer une surveillance citoyenne auprès du ministère des Communications si une très faible proportion de la population a le téléphone. Il sera certainement beaucoup plus profitable dans ce cas de regarder du côté du ministère de la Santé ou de l'Éducation. L'analyse des campagnes électorales est un bon moyen d'identifier les questions faisant suffisamment écho dans la société pour mériter le développement d'une initiative formelle de responsabilisation sociale. Quels sont les principaux problèmes de responsabilité inscrits dans les campagnes des hommes politiques ? Quels messages paraissent-ils le mieux fonctionner sur les citoyens ? La population semble-t-elle plus préoccupée de devoir payer des pots-de-vin pour jouir des services publics de base comme le ramassage des ordures, sa protection par les forces de police et l'accès à l'eau potable, ou se soucie-t-elle davantage de la corruption au sommet de la pyramide politique liée à la privatisation récente de la compagnie nationale de téléphone, par exemple ?

Les enquêtes d'opinion publique peuvent également constituer un bon baromètre du sentiment de la population par rapport à ces problèmes. Transparency International étend maintenant ses activités à des dizaines de pays et effectue régulièrement des enquêtes de cette nature. Les manifestations publiques sont un autre bon indicateur de l'existence d'une demande de plus grande responsabilisation des gouvernements. Y a-t-il eu récemment des manifestations sur la violation des droits de l'homme subie par des journalistes, des travailleurs ou des jeunes ? Des communautés « autonomes » ou une résistance armée ont-elles vu le jour en réaction aux agissements de gouverneurs régionaux corrompus et irresponsables ?

- ii. *Synergie État-Société* : Qui prend le leadership ? La conscience et l'action sociales sont les éléments essentiels de toute initiative de responsabilisation sociale et de tels projets trouvent généralement leur origine dans la société civile. Les expériences ayant rencontré le plus de succès sont néanmoins celles qui sont pleinement soutenues et appuyées par l'État aussi bien que par les acteurs internationaux. En effet, dans nombre des expériences réussies, l'État ou les agences internationales sont ceux qui ont pris l'initiative et mis la responsabilisation sociale à leur programme, comme ce fut le cas de la surveillance de la dépense des financements alloués aux municipalités rurales au Mexique (Fox et Aranda, 1996).

La meilleure stratégie est généralement de trouver un juste équilibre entre le leadership de la société civile et celui de l'État. Si l'initiative est perçue comme un projet de la société civile, elle a toutes les chances d'engendrer une forte résistance au sein du gouvernement qui aura le sentiment que son autorité est remise en question. Les acteurs sociaux devront donc chercher des moyens de gagner la confiance du gouvernement. Si l'initiative est perçue comme un projet gouvernemental, il lui sera difficile d'obtenir une participation suffisante de la société civile dont les groupements risquent de craindre d'être récupérés ou l'objet de toute autre mainmise. Les acteurs gouvernementaux devront, dès lors, chercher à s'ouvrir, autant et aussi vite que faire se peut, à la participation de la société lors du développement des initiatives de responsabilisation sociale. Les acteurs internationaux peuvent, ici, jouer un rôle important dans l'aide à apporter pour garantir cet équilibre en poussant ou encourageant le

gouvernement à répondre favorablement à la société civile ou en l'incitant à déléguer à la société civile une partie de la maîtrise du projet.

Les stratégies fondées sur le consensus sont parfois tout simplement impossibles. En confrontant le gouvernement à ses responsabilités, la société civile peut également parfaitement réussir à percer l'armure étatique et à instaurer des relations réellement responsabilisantes.

*iii. Trouver le juste dosage des mécanismes de responsabilisation*

Les chapitres 2 et 3 ci-dessus traitent des différentes catégories et distinctions variées pouvant être utilisées pour comprendre les initiatives de responsabilisation au sens général et plus particulièrement les initiatives de responsabilisation sociale, ce qui va grandement nous aider maintenant. La mise en œuvre d'initiatives de responsabilisation sociale conviendra particulièrement dans des pays et des programmes théâtres d'une résistance aux trois autres catégories de réforme (Réforme Wéberienne, Marketisation, Organes indépendants) ou ayant vécu un cumul de mauvaises expériences dans ce domaine. Dans le cas d'un pays ou d'un ministère chapeauté par une très forte hiérarchie, par exemple, et ayant récemment vécu une mauvaise expérience de réforme fondée sur le marché, la mise en œuvre d'un mécanisme de responsabilisation sociale est certainement le chemin idéal vers la bonne gouvernance. La responsabilisation sociale peut aussi servir efficacement de stratégie complémentaire aux trois autres catégories de réforme. Les organes indépendants ont tendance à mieux fonctionner lorsqu'ils prennent solidement pied dans la société civile et les mécanismes de la société civile sont plus efficaces lorsqu'ils déclenchent des mécanismes de surveillance interne du gouvernement.

Dans le domaine des initiatives de responsabilisation sociale, on rencontre une grande diversité de pratiques et d'approches. L'objectif est, d'une manière générale, que le « système de responsabilisation » pris dans sa globalité soit en équilibre pour chacune des six dimensions mentionnées dans le tableau 1. De ce fait, les meilleures initiatives de responsabilisation sociale à mettre en œuvre dans un contexte donné seront celles qui aideront à mettre le système en équilibre. Cela signifie que les mécanismes les plus efficaces sont ceux qui iront à l'inverse des modes de responsabilité régnant en maître. S'il existe un climat généralisé de suspicion, si la surveillance et la sanction des fonctionnaires sont de norme, les mécanismes de responsabilisation sociale fondés sur la performance, tels que la fiche de rendu des résultats ou le carnet de notes, sont susceptibles d'être un parfait complément. Si on est dans le cas d'un régime corporatiste qui « sur-nstitutionnalise » la participation sociale, il ne sera sans doute pas judicieux de commencer par la promulgation d'une « Loi sur la participation du citoyen » ; mieux vaudra se placer sur un terrain plus informel, peut-être en recourant aux médias. Si la participation de la société est plutôt élitiste et fortement tributaire d'ONG professionnelles, la meilleure stratégie est sans doute d'associer directement les organisations de base à la supervision.

*iv. Renforcement des capacités*

La responsabilisation sociale induit le changement et l'innovation. Cela signifie remanier les vieux schémas relationnels État-société et, souvent, les acteurs tant sociaux que gouvernementaux ne sont pas préparés à remplir leurs nouveaux rôles. La plupart des fonctionnaires sont habitués à travailler en vase clos et perçoivent la participation sociale comme une menace pour leur autorité. Les citoyens sont rarement dotés des connaissances et

capacités d'organisation suffisantes pour profiter d'une manière productive des ouvertures qui leur sont offertes.

Il en résulte que le renforcement des capacités, à la fois du gouvernement et de la société civile, constitue un élément crucial de toute initiative de responsabilisation sociale. Les représentants gouvernementaux doivent être formés à travailler avec la société et les acteurs sociaux à travailler avec le gouvernement. Cet élément est trop fréquemment négligé dans la conception des initiatives de responsabilisation sociale, un peu comme si on s'attendait à ce qu'avec la conception du bon instrument, les choses se mettent en place comme par magie.

Il ne s'agit que d'une liste indicative de certains des problèmes les plus fondamentaux devant être pris en compte par l'ensemble des acteurs lorsqu'ils mettent en place de nouvelles initiatives de responsabilisation sociale ou cherchent à en renforcer d'existantes. Une liste plus détaillée et plus exhaustive devra être élaborée sur la base d'une analyse précise des pratiques en cours et, peut-être plus important encore, de l'*historique* de ces nouvelles pratiques. Tout ce que cette note conceptuelle peut faire est de tenter de cadrer certains des problèmes essentiels qu'il faut prendre en compte dans ce travail d'analyse.

## 6. Conclusion

---

La transparence et l'information ne suffisent pas. L'ouverture des portes closes des chambres de l'État au regard du grand public est un pas en avant majeur, mais ce n'est qu'une première étape. Les gouvernements ne peuvent attendre de la diffusion de l'information qu'elle engendre à elle seule et spontanément, des boucles de rétroactions positives entre l'État et la société. Il faut que les gouvernements s'astreignent à stimuler directement la participation de la société et à institutionnaliser les mécanismes relationnels État-société.

Les populations pauvres sont particulièrement prêtes à coopérer avec leur gouvernement de manière constructive, et elles en sont capables, une fois qu'elles comprennent que leur participation peut faire une différence. De plus, une participation effective de la société ne se limite en aucun cas à la fourniture de services de base. Les préoccupations des pauvres vont bien au-delà de la simple survie et des problèmes locaux. C'est une erreur fondamentale de penser qu'ils sont incapables de se mobiliser pour poursuivre des objectifs sociaux plus ambitieux.

Il a été établi dans cette note que l'implication active de la société civile et le renforcement de l'appareil d'État ne s'excluent pas mutuellement, non plus qu'elles ne sont des initiatives contradictoires. Si les institutions sont conçues à bon escient, il est possible de mettre en place un cercle vertueux renforçant à la fois l'État et la société, ce qu'il est particulièrement important de mettre en avant de nos jours attendu l'idée force ressortant de nombreux ouvrages sur la NGP proposant la délégation des responsabilités de l'État aux acteurs sociaux via le marché.

Cette note conceptuelle remet de surcroît en cause les principes contenus dans les ouvrages de gestion publique « traditionnelle », lesquels mettent l'accent sur l'état d'isolement dans lequel se tient la bureaucratie par rapport aux acteurs sociaux. Comme Robert Kaufman l'a récemment affirmé,

« Les réformes de la responsabilisation ont toutefois des répercussions différentes, lorsqu'elles ont trait à la mise en place d'assemblées populaires et d'autres formes de participation directe de la base aux décisions administratives. Bien que certaines formes de pénétration, tels que les partenariats avec des organisations non-gouvernementales (ONG), soient susceptibles d'accroître les capacités, d'autres, telles que les assemblées populaires, risquent de se traduire par un recul en termes d'efficacité, d'efficacités, voire de responsabilisation des entités étatiques » (Kaufman, 2003: 284).

Nous devons nous défier de cette sorte de cloisonnement de la participation limitée aux acteurs « de la ligne médiane » ou « éclairés » tels que les ONG et œuvrer pour la pleine inclusion de la gente citoyenne, prise globalement, dans les activités maîtresses du gouvernement.

Pour finir, la définition de la responsabilisation dépend de la vision que chacun de nous a du rôle de l'État. Si quelqu'un perçoit l'État comme étant intrinsèquement un obstacle au développement, comme un prédateur dont il faut contrôler le désir insatiable de prendre l'ascendant sur le marché et le secteur privé, ce quelqu'un aura tendance à opter pour une vision plus externe, ex-post, légaliste et hiérarchique de la responsabilisation gouvernementale. Si, en revanche, quelqu'un envisage l'État comme un possible promoteur du développement, un acteur central de la fourniture de biens publics, de la stimulation de l'investissement et de la participation citoyenne, ce quelqu'un penchera pour une conceptualisation de la responsabilisation plus horizontale, proactive, ex-ante et fondée sur la performance.

Cette note conceptuelle privilégie cette dernière stratégie. Des initiatives de cette nature sont généralement plus difficiles à mettre en œuvre, mais valent bien cet effort. En franchissant les frontières entre l'État et la société, les réformateurs des institutions peuvent susciter des processus pro-

responsabilisation très bénéfiques qu'il est pratiquement impossible d'atteindre par le truchement de stratégies moins ambitieuses.

## 7. Bibliographie

---

- Ackerman, John. 2003. "Empowered Autonomy: The Politics of Delegation et Responsabilisation in Latin America." Document de travail. FLACSO. Mexique.
- . 2004a. "Co-Governance for Responsabilisation: Beyond 'Exit' and 'Voice'." *Développement dans le monde* 32 (3):447-463.
- . 2004b. *State-Society Synergy for Responsabilisation: Lessons for the World Bank*. Washington. Banque Mondiale.
- . 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington. Banque Mondiale.
- . 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Washington. Banque Mondiale. Groupe secteur public, Réseau réduction de la pauvreté et gestion économique (PREM).
- . 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, 2 avril 2001." Washington. Banque Mondiale.
- . 2003a. *Rapport sur le développement dans le monde 2004: Des services pour les pauvres*. Washington. Banque Mondiale.
- . 2003b. "Case Study 2-Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." Washington. Banque Mondiale. Notes sur le Développement social, Équipe Participation et Engagement Civique.
- . 2004a. "From Shouting to Counting: A New Frontier in Social Development." Washington. Banque Mondiale.
- . 2004b. "Citizen Report Card Surveys: A Note on the Concept and Methodology." Washington. Banque Mondiale. Notes sur le Développement Social-Participation et Engagement Civique N°91.
- . 2004c. "Community Score Card Process: A Short Note on the General Methodology for Implementation." Washington. Banque Mondiale. Notes sur le Développement Social-Participation et Engagement Civique.
- . 2004d. "Village Justice in Indonesia: Case Studies on Access to Justice, Village Democracy and Governance." Washington. Banque Mondiale.
- . 2004e. "Idea Note: Justice for the Poor-Program for the Reform of Legal Institutions in the Local Environment." Washington. Banque Mondiale.
- . 2004f. "Responsabilisation Sociale: Introduction au Concept et Pratique Naissante." Washington, Banque Mondiale. Publication Développement social N° 76.

- Barkan, Joel, Ladipo Ademolekun, and Yongmei Zhou (2003) *Emerging Legislatures in Emerging African Democracies*, Rapport de la Banque Mondiale non publié, 2003.
- Barzelay, Michael (2003) "Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD," *Governance*, Juillet.
- Bastos, Rogerio (2002) *Ministerio Público e Política no Brasil*. Sao Paolo: Editora Sumare.
- Behn, Robert (2001) *Rethinking Democratic Accountability*, Washington: 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*, Vol. 10, N°3: 213-233.
- Cabrero, Enrique, Santizo, Claudia & Nájera, César (2003) "Improving Accountability and Transparency in Schools: The Mexican Program of Schools of Quality," Note présentée lors du séminaire sur les bonnes pratiques pour combattre la corruption dans l'éducation, Mexico.
- Cornwall, Andrea Lucas, Henry & Pasteur, Kath (2000) *Accountability through Participation: Developing Workable Partnership Models in the Health Sector*, IDS Bulletin, Vol. 31, N°1.
- Crook, Richard & Manor, James (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)*.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>.
- Eberlei, Walter (2001) "Institutionalized 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, Allemagne: ministère allemand de la Coopération économique et le développement (BMZ).
- Felicio, Mariana & Abraham, Indu-John (2004) "Peru: Towards a System of Social Accountability", Washington: Banque mondiale, Région Amérique latine et Caraïbes, *En Breve*, N°39.
- Fox, Jonathan (1994) "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico," *World Politics*, Vol.46, N°2, p.151-84.
- Fox, Jonathan & Aranda, Josefina (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 & Society*, Vol.29, N°1, p.73-103.

- Fung, Archon & O'Rourke, Dara (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](http://web.mit.edu/dorourke/www/pub.html). Version révisée publiée dans *Environmental Management*, Feb. 2000, Vol.25, N°2, p.115-127.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Goetz, Anne Marie & Jenkins, Rob (2001) "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India," *Public Management Review*, Vol.3, N°3, p.363-383.
- IFE (2000) *The Mexican Electoral Regime and the Federal Elections of the Year 2000*, Mexico: 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. Présenté lors du colloque 2003 de la Latin American Studies Association, Dallas, 27-29 mars 2003.
- Jenkins, Rob & Goetz, Anne Marie (1999b) "Constraints on Civil Society's Capacity to Curb Corruption: Lessons from the Indian Experience," *IDS Bulletin*, Vol. 30, N°4, 1999, p.39-49.
- Kaufman, Robert(2003). The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy. Dans B. Schneider et B. Heredia (eds.), (2003).
- Mainwaring, Scott & Welna, Christopher, eds. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam & Stokes, Susan (1999) "Introduction" to Democracy, Accountability and Representation, Przeworski, Stokes & 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*, Vol. LXX, N°1, p.17-35.
- McCubbins, Mathew and Schwartz, Thomas (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, Vol. 28, N°1, p.165-179.
- Molinar, Juan (1996) "Renegotiating the Rules of the Game: The State and Political Parties," in M. Serrano & V. Bulmer-Thomas, eds. *Rebuilding the State: Mexico After Salinas*, Londres: Institute of Latin American Studies. Université de Londres, p. 25-40.
- Moreno E., Crisp, B., & Shugart, M. 2003a "The Accountability Deficit in Latin America." In Mainwaring & Welna, ed. (2003): 79-131.
- Mulgan, Richard, "Accountability: An Ever-Expanding Concept ?" *Public Administration*, Vol. 78, N°3, p. 555-573.
- O'Donnell, 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust." Dans Mainwaring et Welna, ed: 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* (p.351-409). Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Open Society Institute, (2004) *Justice Initiative Access to Information Monitoring Tool: Report from a Five Country Pilot Study*, septembre.
- 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: IDB.
- Paul, Samuel (1992) "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control," *Développement dans le monde*, Vol.20, N°7, p.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*, Vol. 59, N° 2, p.23-40.
- Pratijarn, A. (2002) "A Promising Era of Anti-corruption Efforts in Thailand: A Case Study of the National Counter Corruption Commission." Document de travail n°23, Département des sciences politiques, Université de Stanford.
- Przeworski, Adam, Stokes, Susan & Manin, Bernard, 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," *Avant-projet*.
- Rose-Ackerman, Susan (1995). *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States*. New Haven: Yale University Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences & Reform*. New York: Cambridge U. 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, 29 août-1<sup>er</sup> septembre.
- Sadek, M. & Batista Cavalcanti, R. 2003. "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability." Dans Mainwaring et 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, Université de Notre Dame, 8 mai 2000.

- Schedler, Andreas (1999a) "Conceptualizing Accountability", dans Schedler, et. al., eds. (1999), p. 13-28.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond & 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*, Vol. 35, N°1, p. 85-131.
- Schneider, Ben Ross & Heredia, Ben Ross, 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*, Vol. 42, N°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*, Vol.2, p.3-21.
- Stokes, S. 2003. "Perverse Accountability: Monitoring Voters and Buying Votes." Note présentée lors de la réunion annuelle 2003d' American Political Science Association, 31 août.
- Unger, D. 2003. "Principals of the Thai State." Dans Schneider et 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, Grande Bretagne, 15-16 août 1999.
- Woldenberg, José (2001) "Lessons from Mexico," *Journal of Democracy*, Vol.12, N°2, p.151-156.