

Des relations de redevabilité au service des capacités

Stratégie de renforcement des sociétés

Auteur : Thomas Theisohn, Consultant indépendant et membre de la rédaction de Capacity.org; France< thomas.theisohn@wanadoo.fr>

Cet article soutient que l'amélioration des relations de redevabilité est une stratégie payante pour le renforcement des capacités. Des mécanismes de redevabilité efficaces obligent en effet les organismes publics à rester pertinents et à l'écoute des besoins et des demandes de leurs administrés.

Pourquoi la redevabilité est-elle indispensable au renforcement des capacités?

Qui dit renforcement des capacités pense souvent à de la formation ou à une autre forme d'activité destinée à renforcer l'organisation. C'est postuler qu'un personnel mieux formé et des systèmes d'exploitation à la pointe de la technologie se traduiront forcément par une meilleure prestation de service. L'expérience montre que ce n'est pas le cas.

Le secteur public investit massivement dans son personnel, ses procédures et ses systèmes (le « côté offre ») ; or, il s'avère que les performances d'une organisation s'améliorent lorsque ses propriétaires, actionnaires ou clients (le « côté demande ») lui demandent des comptes. C'est surtout évident dans le secteur privé où réagir aux besoins de ses clients est une question vitale pour les entreprises. Le secteur public, à l'inverse, n'est pas en situation de concurrence et fournit dès lors des services dont la qualité reste souvent bien en-deçà des attentes et ce, malgré de lourds investissements dans la formation du personnel et la fourniture des équipements.

Les notions de « détenteurs de droits » et de « porteurs de responsabilités » peuvent nous aider à mieux comprendre la relation qui existe notamment entre les prestataires de services (offre) et les usagers de ces services (demande) et à souligner l'importance des mécanismes de redevabilité qui unissent les deux parties. D'un côté, nous avons des **porteurs de responsabilités** comme les organismes prestataires de services publics. Les **détenteurs de droits** sont les bénéficiaires légitimes des actions menées par les porteurs de responsabilités. En tant que tels, les citoyens sont des détenteurs de droits sur les services publics fournis par leur gouvernement. **Des mécanismes de redevabilité** lient les deux parties en fonction de règles, de droits et de

responsabilités clairement définis. Ils permettent aux détenteurs de droits d'**exprimer** leurs besoins et leurs revendications et il incombe aux porteurs de responsabilités d'y réagir. La **réactivité** est la façon dont les porteurs de responsabilités perçoivent et réagissent aux revendications de certains groupes tels que les franges pauvres de la population ou les bénéficiaires d'un service. C'est cette relation que dépeint le diagramme ci-dessus. Vous trouverez les définitions d'autres formes de redevabilité dans l'encadré ci-contre.

Les mécanismes de redevabilité permettent de suivre, de guider et d'ajuster les comportements de toutes les entités sociales : familles, groupes de population, organisations et société au sens large. Dans les sociétés démocratiques, les gouvernements doivent au minimum rendre compte de leurs actes car ce sont les urnes qui les désignent ou les remplacent. Dans le secteur privé, les PDG doivent rendre des comptes aux actionnaires. Les organisations internationales rendent des comptes via leurs conseils d'administration. Les associations locales et les ONG ont leur conseil d'administration ou leurs assemblées générales pour vérifier qu'elles s'emploient à atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été mandatées.

Se focaliser sur la redevabilité peut par conséquent être le moteur ou le point de départ stratégique du renforcement des capacités et de l'amélioration des performances. Il y a au moins cinq raisons pour lesquelles une telle focalisation doit faire partie intégrante de toute stratégie de renforcement des capacités :

- **Incitants** ? Les mécanismes de redevabilité permettent à ceux qui ne détiennent pas le pouvoir d'exercer des pressions sur ceux qui l'ont et peuvent inciter les gens et les organisations à vouloir apprendre, agir et se servir des capacités qu'ils possèdent déjà.
- **Légitimité** ? La redevabilité apporte de la légitimité aux prises de décision, à la mise en œuvre et au suivi et, ce faisant, peut décupler l'aptitude des groupes et des particuliers à agir au nom des groupes qu'ils desservent.
- **Émancipation** ? Les mécanismes de redevabilité peuvent servir à émanciper la population, pour qu'elle ose revendiquer ses droits de manière inductive, à forger une culture de participation et d'engagement démocratique plus forte, et servir de dernier rempart contre les abus de pouvoir.
- **Politique** ? La mise en place de boucles de redevabilité instaurant des freins et des contrepoids dans les processus décisionnels d'une société peut induire une dynamique qui, avec le temps, pourra remettre en cause les différentiels de pouvoir des intérêts établis.
- **Action concrète** - Les mécanismes de redevabilité peuvent être définis, communiqués, mis en œuvre et mesurés de manière tangible.

Il ressort de ce qui précède que la présence de mécanismes de redevabilité est essentielle au bon fonctionnement de tout système. À l'image des boucles de rétroaction qui existent chez les organismes vivants et dans les écosystèmes, les systèmes sociaux doivent disposer de fonctions de régulation. Les mécanismes de redevabilité en font partie ; ils permettent aux systèmes sociaux d'apprendre, de s'autoréguler, de rester pertinents par rapport à leur public et de s'acquitter de leurs missions.

Points d'entrée de la redevabilité en tant que

stratégie de renforcement des capacités

Les paragraphes qui suivent envisagent huit façons pratiques de se servir des points d'entrée de la redevabilité en tant que stratégie de renforcement des capacités. L'accent y est spécifiquement mis sur les approches de redevabilité induisant une dynamique propice au renforcement des capacités d'un système.

Notre but est d'inciter le lecteur à penser de manière créative et à envisager les opportunités qui s'offrent à lui dans n'importe quel contexte.

1. Des « règles de base » fiables et légitimes

Sous sa forme la plus basique, la redevabilité s'exerce lorsque des personnes acceptent d'y souscrire. Cet accord peut se faire soit sur la base de règles informelles, soit au travers d'un contrat officiel. Des règles qui ne sont pas assez explicites peuvent conduire à des malentendus quant aux rôles et responsabilités respectifs et ainsi nuire à l'entreprise collective. Nous avons tous vu cette caricature montrant des gens ramant en sens opposé et donnant des ordres contradictoires. Expliciter les règles de base permet de clarifier le but commun, de focaliser les énergies, d'attribuer les pouvoirs et de légitimer les remises en cause lorsque les choses ne se font pas dans les règles.

2. Transparence, accès à l'information et conscientisation

Dans les systèmes sociaux, la transparence est mère de confiance et de légitimité. Les populations (détenteurs de droits) ne pourront revendiquer leurs droits que si elles ont conscience de leur existence, que si les processus sont suffisamment transparents pour qu'elles puissent les comprendre, et que si elles ont accès aux informations essentielles. L'accès à l'information ouvre également la voie à une participation accrue des citoyens aux processus politiques et démocratiques. Une loi relative à l'accès à l'information permettra de divulguer les montants alloués par l'État aux écoles locales et donc aux parents de demander où va effectivement cet argent.

3. Des faits, une base d'éléments probants élargie et une plus grande objectivité

Même en l'absence de règles écrites, des initiatives cherchant à rassembler des éléments probants peuvent être un puissant moyen de fédérer l'attention et les énergies. Les évaluations de la performance, les analyses fonctionnelles, les examens des dépenses publiques, les analyses budgétaires sexuées, les évaluations des programmes et les examens par les pairs sont autant de moyens d'accroître la certitude des informations qui présentent un intérêt pour le public. En règle générale, un exercice d'évaluation ou d'appréciation sera d'autant plus légitime que l'autorité qui le réalise est indépendante et que les points de vue des groupes d'utilisateurs sont pris en compte.

4. Un suivi et un contrôle réguliers

Les démocraties modernes regorgent de mécanismes institutionnalisant le contrôle et le suivi. Dans un état démocratique, la constitution charge certaines entités comme l'auditeur général ou une commission électorale indépendante de demander des comptes à d'autres organismes publics ; elles agissent donc indirectement au nom du peuple. De même, les organisations évaluent chacune leur fonctionnement et contrôlent leurs projets à intervalle régulier pour y apporter des ajustements et en corriger les faiblesses.

5. Un meilleur accès aux procédures de recours et d'arbitrage

Dans de nombreuses sociétés, l'accès à la justice n'est pas une évidence, surtout pour les populations pauvres. Et là où ce droit existe et où les institutions sont en place, ils peuvent être faussés au profit des élites. Beaucoup de pays ont institué un Bureau du Médiateur, instance plus ou moins indépendante qui peut se saisir des plaintes des citoyens et essayer d'y apporter une solution intermédiaire ou un règlement équitable. Il existe aussi toutes sortes de mécanismes alternatifs de règlement des litiges qui permettent d'arbitrer un conflit en dehors des cours de justice.

6. Des boucles de redevabilité plus proches du citoyen

Les usagers d'un service sont plus enclins à exprimer leurs revendications dès lors qu'on leur donne vraiment la possibilité d'influencer ce service et la politique publique qui le régit. Des services fournis par des collectivités locales au titre de la décentralisation ne sont pas forcément plus efficaces, appropriés ou redevables. Le renforcement des lignes de communication entre les citoyens et les structures publiques locales sont néanmoins souvent le gage d'une amélioration de la redevabilité directe et de la performance des services locaux. Le rapport mondial sur le développement de 2004 livre une analyse intéressante de la redevabilité relative aux prestations de service au niveau local.

7. Ouverture de canaux et d'espaces de participation

Cette approche se concentre sur les canaux et espaces institutionnels au travers desquels les citoyens peuvent modeler les processus décisionnels. Il existe plusieurs sortes de mécanismes participatifs dont les mécanismes de consultation publique, les audiences publiques, les assemblées villageoises, les consultations autour des divers scénarios d'un projet ou encore les forums Internet. La planification, la budgétisation et les évaluations participatives ont été utilisées avec succès pour amplifier la « voix » des citoyens. Les audits sociaux sont des mécanismes de plus en plus utilisés pour assurer la redevabilité.

8. Voix et aptitude à s'exprimer

La plupart des efforts de renforcement des capacités se sont braqués sur les agents et organisations situés du côté de l'offre, sans donner de résultat satisfaisant. Toutes les démarches précitées mettent l'accent sur des changements structurels et la création

d'opportunités par la modification de certains éléments dans la relation de redevabilité. Cette huitième démarche vise directement à renforcer l'aptitude des détenteurs de droits, et en particulier des personnes en situation de pauvreté et de leurs porte-paroles, à faire entendre leur voix, à s'organiser, à connaître leurs droits et à les revendiquer. L'accès à un enseignement de qualité, des campagnes de sensibilisation, l'appui au développement d'un leadership local ou d'autres démarches visant à renforcer la confiance et l'estime de soi peuvent s'inscrire dans cette démarche de renforcement de l'expression revendicative.

Quitter les sentiers battus

Dans cet article, nous avons essayé de montrer différents points d'entrée possibles pour renforcer les capacités d'un système social et le faire fonctionner efficacement en renforçant ses structures de redevabilité. Investir dans la redevabilité est une façon de conserver un système « sain », de renforcer son appropriation et sa légitimité et de préparer le terrain au développement de capacités durables à tous les niveaux de la société. Les questions ci-après résument divers aspects auxquels les praticiens peuvent songer en fonction des défis particuliers auxquels ils sont confrontés : 1.

Quels règles d'engagement basiques sont propices au renforcement des capacités et sont faisables en ce moment précis ?

2.

Quelles mesures peuvent accroître la transparence et l'accès à l'information ?

3.

Comment établir les faits et élargir l'assise des éléments probants afin qu'ils servent de base impartiale à une action collective ?

4.

Faudrait-il institutionnaliser un suivi régulier et un mécanisme de redevabilité ?

5.

Comment améliorer l'accès formel et informel aux procédures de recours et d'arbitrage ?

6.

Quelles boucles de redevabilité pourrait-on rapprocher des populations locales ?

7.

Quels canaux de communication / de participation pourrait-on ouvrir ?

8.

Comment soutenir la capacité de la population et des organisations communautaires à exprimer leurs besoins et à revendiquer leurs droits ?

Les relations de redevabilité et le renforcement des capacités sont une affaire de rôle et de responsabilités et la plupart des démarches précitées sont liées à la question du pouvoir et des intérêts établis. Vous devez donc vous attendre à des résistances. D'un autre côté, la redevabilité, les éléments probants, la transparence et la voix faisant partie des instruments de la bonne gouvernance, vouloir les promouvoir est en principe un argument irréfutable ou difficilement contestable. Le passage à des mesures concrètes exigera sans doute un peu de créativité et quelques slaloms. Il n'empêche que l'application de la redevabilité comme stratégie de renforcement des capacités peut modifier la dynamique et conduire à de profonds changements dans les règles, les mentalités, le comportement et l'aptitude d'une société à gérer ses affaires.

Lectures complémentaires :

Cet article s'inspire d'un document de travail préparé par l'auteur en vue de la Conférence du PNUD

[«Capacity Development Strategies: Let the evidence speak»](#), tenue du 30 novembre au 1er décembre 2006 à Madrid, Espagne.

Banque mondiale (2004)

[Rapport sur le développement dans le monde 2004: mettre les services de base à la portée des pauvres](#). Banque mondiale / Oxford University Press, New York.

S. Gloppen, L. Rakner et A. Tostensen (2002)

[« Responsiveness to the Concerns of the Poor and Accountability to the Commitment to Poverty Reduction. An Issues Paper »](#), Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norvège.

D. Kaufmann, A. Kraay, et M. Mastruzzi (2007)

[«Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006»](#).

C. Lopes et T. Theisoen (2003)

[« Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development? »](#), PNUD/Earthscan, New York.

R. Mulgan (2000) «Accountability: An ever-expanding concept?»,

Public Administration 78(3): 555-573.

K. Naidoo (2003)

[Civil Society Accountability: Who Guards the Guardians?](#), CIVICUS Lunchtime address 3 April 2003, UN Headquarters, New York.

T. Theisoen et P. Courtnadge (2005)

[«Moving beyond the Munchhausen approach: Honest brokering and independent monitoring in development partnerships?»](#),

Nord-Süd aktuell, No.3/4.