

Voix pour la responsabilisation: le citoyen, l'état et une gouvernance réaliste

Conclusions initiales d'une évaluation innovante des interventions de donateurs

Principales considérations

- Le renforcement des rapports entre l'État et le citoyen est essentiel pour un programme réaliste pour une bonne gouvernance
- La voix n'engendre pas automatiquement la responsabilisation: il est peu probable qu'une voix dénuée de mécanismes concrets pour responsabiliser concrètement l'état parviendra à réaliser un changement
- Les interventions des donateurs ne sont pas suffisamment adaptées au contexte politique et socio-économique local

Overseas Development Institute

L'ODI est le principal groupe de réflexion du Royaume-Uni sur le développement international et les questions humanitaires.

Quand la voix et les exigences des citoyens donnent-elles lieu au renforcement de la sensibilisation, de la transparence et à la responsabilisation de l'état? Tout d'abord, quand les citoyens s'efforcent activement de formuler des priorités en matière de politique et de réclamer une ouverture et une sensibilisation majeure de la part de l'état. Deuxièmement, si les institutions de l'état considèrent que leur responsabilité envers les citoyens est essentielle. En réalité, l'état, dans un grand nombre de pays en voie de développement, n'est pas suffisamment responsabilisé envers ses propres citoyens, dont la voix est souvent ignorée ou tout simplement trop faible pour avoir la moindre influence.

Des travaux récents sur une évaluation de multidonateurs, lancée par sept donateurs du Development Assistance Committee (DAC)¹ se penchent sur des politiques et des interventions financées pour tenter de résoudre le problème épineux des modalités pratiques des rapports entre, d'une part la voix des citoyens, d'autre part la responsabilisation de l'état.² Les mots «voix» et «responsabilisation» acquièrent souvent un sens divers pour des personnes diverses dans des traditions ou des contextes divers. Par exemple, dans la perspective des droits de l'homme, la «voix et la responsabilisation» désignent les rapports entre les titulaires du droit (les citoyens) et l'entité responsabilisée (l'état). Sur le plan de l'évaluation de la gouvernance, la «voix et la responsabilisation» constituent un indice clé englobant une grande série de facteurs, de la liberté d'expression et du respect pour les libertés civiles jusqu'à l'existence d'élections



la responsabilisation est indispensable pour qu'ils puissent se faire entendre

libres et équitables et la juste primauté du droit.³ La case n° 1 contient une définition opérationnelle de ces expressions.

Les rapports entre la voix et la responsabilisation sont essentiels pour le débat sur une gouvernance réaliste : autrement dit, comment peut-on opérationnaliser, dans la pratique, une bonne gouvernance?⁴ Établir un lien entre «la voix» et «la responsabilisation» n'a de sens que lorsque les citoyens possèdent le savoir et le pouvoir nécessaires pour tableter leurs demandes, et les personnes au pouvoir disposent des moyens et ont le désir de satisfaire ces demandes. D'après la recherche, ceci donne lieu aux trois implications suivantes:

- Il ne suffit pas de se concentrer exclusivement sur la voix ou sur la responsabilisation. Souvent, les initiatives des donateurs se concentrent soit sur la voix (p.ex. un financement pour la création d'espaces pour l'expression des citoyens), soit sur la responsabilisation (p.ex. initiatives visant à renforcer les moyens,

Encart 1: «la voix et la responsabilisation»: que signifie cette expression?

Voix: capacité de chaque personne – y compris les personnes défavorisées et les plus marginalisées – d’exprimer leurs vues et leurs intérêts, et de solliciter l’intervention des personnes au pouvoir. L’objet n’est pas la création d’une voix rien que pour le plaisir, mais la capacité d’accéder à l’information, d’examiner minutieusement et d’exiger des réponses dans le but d’influer sur les procédés de la gouvernance.

Responsabilisation: capacité et volonté de ceux qui établissent et, en particulier, qui mettent en application les règles d’une société, y compris l’exécutif à différents niveaux et les fonctionnaires, de répondre aux attentes des citoyens.

Pour un aperçu plus complet sur les débats et les approches actuels concernant «la voix et la responsabilisation», voir see O’Neil, T., Foresti, M. and Hudson, A. (2007), dans: http://www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_litreview.pdf

pour l’état, de répondre à ces attentes) (cf. case 2).

- La voix n’engendre pas toujours une responsabilisation. Les circonstances dans lesquelles la voix porte à une responsabilisation majeure, ou y contribue, varie en fonction du contexte politique. On ne saurait partir du principe qu’un rapport de causalité linéaire dans le cadre duquel le renforcement de la voix donne lieu automatiquement à une responsabilisation majeure, et une telle supposition pourrait engendrer des attentes non réalistes sur ce que la voix des citoyens peut, à elle seule, réaliser.
- La concentration sur les rapports entre les citoyens et l’état contribue au rapprochement entre, d’un côté, les personnes chargées de l’établissement de l’état, des procédés des réformes et des pouvoirs institutionnels, et, de l’autre, les personnes suivant une approche «du bas vers le haut», concentrée sur une citoyenneté active, le soutien de la société civile, et des approches de participation.

«Voix et responsabilisation» dans la pratique : approche et expérience des donateurs

Un examen détaillé des politiques des donateurs a révélé que, bien que «la voix et la responsabilisation» ne représentent pas un secteur distinct pour la plupart des donateurs, le rapport entre «la voix et la responsabilisation» des citoyens constitue, de plus en plus, un élément de leurs documents de politique,⁵ principalement en tant que dimension pour la promotion

de la gouvernance démocratique ou une approche basée sur les droits sur le plan du développement. Il n’est pas surprenant de constater que la façon dont les donateurs, et autres acteurs du développement, incorporent «la voix et la responsabilisation» dans leurs stratégies, leurs politiques et leurs programmes, varie considérablement en fonction de leurs propres priorités et de leurs approches.

Les donateurs ont beau formuler des politiques visant à renforcer la «voix et la responsabilisation», la réalisation de ces approches sous forme de projets et programmes réels n’est pas toujours aussi évidente. On trouvera, dans l’encart n° 2, un résumé plus général d’une sélection d’interventions de «la voix et la responsabilisation».

La démonstration de l’efficacité et de l’impact de ces programmes, le cas échéant, est irrégulière, et ne se concentre pas suffisamment sur les principales caractéristiques des rapports entre le citoyen et l’état. En partie à cause de l’insuffisance de ces preuves, des hypothèses sont souvent formulées, notamment par les concepteurs et les réalisateurs de programme, sur la façon dont la «voix et la responsabilisation» fonctionnent dans la pratique, et ces hypothèses donnent lieu à des attentes irréalistes sur les résultats de cette intervention.

Dans cette optique, l’évaluation multidonateurs est à la fois pertinente et importante. Elle offre une opportunité unique pour évaluer l’efficacité des approches suivies actuellement, et surtout pour combler certaines lacunes dans la connaissance du rapport entre «la voix et la responsabilisation».

Évaluation des interventions sur «la voix et la responsabilisation» des donateurs

La phase d’étude et pilote (cf. case 3) de l’évaluation apporte des éléments importants sur les approches les plus utiles pour l’évaluation de «la voix et la responsabilisation», ainsi que certaines conclusions initiales dont on devrait tenir compte, et que l’on devrait approfondir dans le cadre des études de cas. Le choix de la méthode d’évaluation est primordial, et ceci pour deux raisons:

Encart 2: «la voix et la responsabilisation» dans la pratique: une analyse des interventions financées par des donateurs

L’analyse d’un échantillon de 90 interventions financées par les 7 donateurs DAC au cours des 5 à 10 dernières années fournit une illustration sur la façon dont «la voix et la responsabilisation» sont réalisées dans la pratique du développement.*

Les thèmes: la plupart des interventions de «la voix et la responsabilisation» qui sont examinées se concentrent sur la promotion des droits de l’homme (17%), l’assistance pour la capacité de la société civile (16%), et l’éducation civique (12%). Le contrôle du budget (9%) et l’assistance à la décentralisation (9%) sont des caractéristiques d’interventions financées par des donateurs qui se concentrent sur l’état et ses modes de décision.

Acteurs: on s’est concentré principalement sur des ONG nationales (dans 17% des interventions examinées) ainsi que sur des représentants gouvernementaux à l’échelon national (21%) et régional (17%). L’engagement des partis politiques, des parlementaires, des groupes de citoyens, des groupes communautaires et du secteur privé est relativement limité, ces derniers représentant collectivement moins de 10% des interventions examinées. L’état et les acteurs autres que de l’état participent rarement à une même intervention.

Instruments: les réalisateurs de programmes sont financés directement par des donateurs dans environ 50% des interventions; dans l’autre moitié (50%), le financement est canalisé par des intermédiaires. Les destinataires les plus probables de financements directs sont des ONG (31%), des gouvernements nationaux (25%) ou les organismes de mise en œuvre des donateurs (19%) (p.ex. : GTZ). Les intermédiaires sont plus souvent des acteurs internationaux (62%), moins souvent des acteurs nationaux (38%).

Budgets: «la voix et la responsabilisation» n’étant pas un secteur discret pour les donateurs, les budgets d’intervention varient considérablement. Sur les 90 interventions examinées, 12 environ avaient un budget de plus de 20 millions de \$ (où le principe de «la voix et la responsabilisation» n’était qu’un des éléments d’un ensemble plus général d’objectifs et de thèmes), et 18 avaient un budget de moins de 1 million de \$ (le budget de certaines se limitait à environ deux mille \$US). Plus des deux tiers des interventions examinées semblent avoir été financées par un donateur unique.

*Bénin, Bolivie, République Démocratique du Congo (RDC), Éthiopie, Ghana, Indonésie, Népal, Nicaragua, Tanzanie, Ouganda. Il s’agit d’un échantillon auto-sélectionné par les 7 donateurs DAC.

- L'absence d'éléments de référence et d'indices adéquats pour mesurer l'avancement et les complexités de l'attribution rend difficile l'application de simples résultats ou d'approches basées sur les performances.
- On relève une insuffisance de modèles tangibles permettant l'identification des conditions dans lesquelles les interventions de «la voix et la responsabilisation» fonctionnent de façon efficace, notamment les références au contexte socio-économique, politique et juridique plus généraux dans le cadre duquel ces interventions ont lieu.

Le cadre de l'évaluation créé par ODI⁶ tient compte de ces enseignements importants, et adopte une approche basée sur des théories s'efforçant d'exposer et d'expliquer les hypothèses implicites et les théories du changement (c'est à dire de quelle façon x contribue à y) qui sont à la base d'interventions de développement complexes.

Conclusions émergentes et recommandations pour la politique

La première phase de l'évaluation de multidonateurs semble indiquer certaines conclusions et recommandations provisoires mais néanmoins importantes, qui devront être approfondies au cours de la phase suivante.⁷

Le contexte de «la voix et la responsabilisation»

Les institutions et les «règles du jeu». Le message le plus fort qui émerge des récentes évaluations, par les donateurs, des interventions sur «la voix et la responsabilisation» est que celles-ci doivent s'adapter au contexte politique. Ceci implique que les interventions doivent tenir compte des «règles du jeu» officielles et non officielles entre les différents acteurs de l'état et sociétaux. L'établissement de ces règles, mais surtout leur application dans la pratique, dépendent de la dynamique du pouvoir, mise en jeu entre ces différents groupes. De ce fait, toute analyse du contexte politique doit aller au-delà d'une simple adaptation aux conditions sur place, par exemple l'existence d'organisations à travers lesquelles les donateurs pourraient travailler. Elle doit, en outre, explorer les causes de la mauvaise gouvernance, et non pas simplement ses symptômes, et examiner la façon dont les sociétés et les états se transforment.

Les donateurs doivent explorer l'applicabilité d'interventions plus flexibles et plus spécifiques au contexte à l'appui de «la voix et la responsabilisation». Les donateurs sont souvent conscients des contextes dans lesquels ils exercent leurs activités, comme on le remarque de plus en plus dans leurs documents analytiques et stratégiques. Toutefois, l'analyse de l'intervention et les études pilotes semblent indiquer que, dans la pratique, leurs interventions ne sont pas toujours suffisamment flexibles pour relever les défis ou exploiter les opportunités nouvelles qui se présentent.

Le rôle de la simplicité. La simplicité et l'absence de formalité dans les systèmes et les procédés sont importantes, en particulier à l'échelon local. Par exemple, lorsqu'il s'agit de régler des différends, l'application, dans les négociations et les litiges, de

mécanismes locaux marqués par leur simplicité est parfois extrêmement efficace. Il convient toutefois de reconnaître que les modalités dénuées de formalités présentent leurs propres limitations et leurs risques. En effet, tous les groupes ne sont pas nécessairement représentés, et il existe, dans certains cas, un risque de renforcement de pratiques discriminatoires (p.ex. discrimination des femmes au nom de valeurs traditionnelles, ou systèmes judiciaires religieux ne respectant pas le droit des particuliers).

Des filières pour la voix : des mécanismes de responsabilisation

Une série de filières est nécessaire. On consacre beaucoup de travail à l'identification d'acteurs «appropriés» dans l'état et la société civile, à l'engagement d'un dialogue avec eux, et à la constitution de leur capacité. Les donateurs reconnaissent de plus en plus l'importance de s'engager avec un grand nombre de filières pour soutenir les rapports entre le citoyen et

Encart 3: «la voix et la responsabilisation»: application du cadre de l'évaluation au Bénin et au Nicaragua

Le cadre de l'évaluation pour «la voix et la responsabilisation» est fondé sur les cinq composants clé suivants : opportunités, contraintes et points d'entrée pour «la voix et la responsabilisation» ; capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles filières de «la voix et la responsabilisation»; changements dans la politique, la pratique, le comportement et le pouvoir; résultats plus généraux du développement. Ce développement a été mis à exécution au Bénin et au Nicaragua. Nous fournissons ci-après quelques exemples tirés de l'application de ce cadre d'évaluation dans ces deux pays, bien que des informations additionnelles sur l'applicabilité de ce cadre émaneront des cinq études de cas en cours.

Filières pour «la voix et la responsabilisation»: un des éléments clé de ce cadre est l'examen du rôle, et le fonctionnement des différentes filières nécessaires pour le renforcement de «la voix et la responsabilisation», qui ne doivent pas se concentrer, non seulement sur les acteurs, mais également sur les mécanismes et les procédures de réalisation du changement.

Les chaînes de radio communautaires dans la région de Borgou, au Bénin, soutenues par l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération, offrent un aperçu utile sur la façon dont les filières pour la voix du citoyen peuvent contribuer à un renforcement de la responsabilisation de l'état à l'échelon local. Les radios diffusent leurs émissions à l'échelon du village et du district, et offrent des créneaux en direct pour permettre aux particuliers d'exprimer leurs opinions et leurs inquiétudes, ainsi que des échanges plus structurés avec des organismes publics responsables de la gestion des ressources pour la prestation du service. Les règlements internes de gouvernance et de responsabilisation de chacune de ces radios sont indispensables pour maintenir leur crédibilité et leur légitimité. La communication à des échéances régulières de comptes rendus au conseil d'administration assurent la rétroaction et les consultations avec des membres de la communauté, ainsi que la crédibilité vis à vis des structures gouvernementales que l'on souhaite responsabiliser.

«La voix et la responsabilisation» et efficacité de l'assistance: une des questions de l'évaluation porte sur les enseignements acquis jusqu'à présent sur l'efficacité des donateurs, en particulier en ce qui concerne les principes contenus dans la Déclaration de Paris, par exemple l'harmonisation.

Au Nicaragua, trois fonds de multidonateurs, portant sur différents aspects de la voix et la responsabilisation (société civile, partis politiques et lutte contre la corruption), ont été créés, avec l'assistance de la plupart des principaux donateurs travaillant sur la gouvernance dans ce pays. Ils ont travaillé dans le cadre d'une collaboration afin d'établir un ensemble unique d'objectifs pour chaque fonds, la gestion de ce fonds étant assurée par un organisme unique agréé, dans le but d'établir l'harmonisation dans ces approches. Bien que l'action conjointe ait engendré une augmentation de la sensibilisation des donateurs sur leurs travaux respectifs, il manquait à ces fonds un cadre général ; ces fonds ne sont pas parvenus à réduire les coûts de transaction, et ils ont limité, pour les donateurs, la flexibilité d'intervenir sur certaines questions, priorités ou lacunes. En outre, les fonds risquent de submerger (et de neutraliser) certaines initiatives et sociétés civiles locales, et d'exposer les gestionnaires de ces fonds à la critique d'une insuffisance de leur représentation et responsabilisation locale.



La présente publication a été financée par DFID: toutefois, elle n'exprime pas les vues de DFID ni la politique officielle du gouvernement.



Overseas Development Institute

111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD

Tel: +44 (0)20 7922 0300

Fax: +44 (0)20 7922 0399

Email: publications@odi.org.uk

Briefing Papers. Les communications préliminaires présentent des informations objectives sur des questions de développement importantes. Nous encourageons les lecteurs à citer ou à reproduire les informations qu'elles contiennent dans leurs propres publications, mais en tant que titulaire du copyright, l'ODI souhaite d'une part que son titre à ces informations soit reconnu, d'autre part recevoir un exemplaire de la publication

La présente communication, ainsi que toute autre communication de l'ODI, peuvent être obtenues à www.odi.org.uk

© Overseas Development Institute 2007
ISSN 0140-8682

l'état, y compris les médias, les partis politiques, les groupes du citoyen, et les parlementaires. Toutefois, les acteurs participant à ces programmes ont tendance à être les partenaires «traditionnels», par exemple des ONG nationales ou internationales, les gouvernements et les administrations régionales. Une conclusion essentielle de la première phase de l'évaluation est que la légitimité et la responsabilisation des acteurs eux-mêmes, examinées minutieusement par des tiers leur demandant qui ils représentent, et au nom de quel pouvoir, est une dimension essentielle de la réussite et de la durabilité.

Les donateurs doivent faire davantage pour supporter la création et le renforcement de mécanismes de responsabilisation. Ceci est indispensable pour réaliser un changement réel, en particulier en ce qui concerne la responsabilisation de l'état. Il s'agit de mécanismes de nature officielle, y compris les élections et les voies de droit, et de mécanismes du type non officiel, par exemple les consultations avec les communautés et les groupes du citoyen. L'absence de ces mécanismes, ou, lorsqu'ils existent, leur faiblesse, représente une des principales limitations au fonctionnement de «la voix et la responsabilisation» dans la réalité. Bien que le renforcement de la voix soit, en lui-même, un objectif désirable, pour que cette voix influe véritablement sur la responsabilisation, il est également nécessaire d'être animé par l'objectif de faire entendre cette voix à l'état par le biais de mécanismes concrets, et de se pencher sur la véritable question suivante : «une voix, pour quoi faire ?».

L'assistance des donateurs

Les donateurs doivent s'engager à un processus de changement à long terme, mais réaliste. Cet engagement doit être reflété dans la conception du projet et dans les résultats attendus, ainsi que dans l'actualisation de la base de preuves pour les contrôles et l'évaluation. Il est indispensable que ceci comprenne un élément de «prise de risques». La recherche indique qu'en dépit de

l'intérêt des donateurs pour «la voix et la responsabilisation», notamment à l'échelon de la politique et de la stratégie, il s'agit encore, pour certains, d'un domaine peu connu au niveau de la programmation.

Les donateurs doivent renforcer leurs avantages relatifs et offrir une collaboration majeure: une analyse des 90 interventions financées par des donateurs, confirmées dans le cadre d'études pilote, indique que l'harmonisation entre les donateurs sur le plan de «la voix et la responsabilisation» est encore limitée, bien qu'elle pourrait s'améliorer dans le sillage de l'entrée en vigueur de la Déclaration de Paris. Une des raisons pour lesquelles les donateurs ne collaborent pas est d'une part qu'ils ne reconnaissent pas tous «la voix et la responsabilisation» comme une priorité opérationnelle évidente à l'échelon du pays, par rapport aux secteurs plus «traditionnels» (p. ex.: transports, santé, éducation etc.), d'autre part qu'ils n'intègrent pas tous régulièrement «la voix et la responsabilisation» comme une dimension explicite de leur travail sectoriel. Même si, dans certaines circonstances, les donateurs préfèrent exercer leurs activités indépendamment, en particulier lorsque ceci leur donne plus de liberté dans leurs interventions dans des secteurs politiques plus difficiles (p.ex. corruption et droits de l'homme), il est toujours extrêmement souhaitable que les donateurs coordonnent davantage leurs activités.

Tous les donateurs doivent s'engager au suivi des conclusions et des résultats: bien trop souvent, les évaluations sont détachées des principaux procédés de politique et stratégiques au sein des organismes qui les commandent. Tous les organismes participant à l'évaluation par de multidonateurs doivent prendre des mesures concrètes afin de s'assurer que leurs conclusions soient utilisées pour influencer sur les programmes politiques et les priorités opérationnels sur la gouvernance démocratique dans l'avenir.

Élaboré par [Marta Foresti \(m.foresti@odi.org.uk\)](mailto:m.foresti@odi.org.uk) et [Bhavna Sharma avec Alison Evans](#).

Ouvrages de référence

- 1 Un groupe central d'associés DAC, dirigé par DFID (BMZ, DFID, DANIDA, DCGD, NORAD, SDC et SIDA) travaille en collaboration à une évaluation conjointe de l'aide au développement pour le renforcement de la «voix et de la responsabilisation» des citoyens. Dans la première phase de l'évaluation, l'ODI a effectué un examen de la documentation et une analyse des politiques et des interventions des donateurs, en contribuant au développement d'un cadre pour l'évaluation et la méthodologie. Dans la deuxième phase de l'évaluation, cinq études de cas de pays sont en cours de réalisation dans les pays suivants : Bangladesh, République Démocratique du Congo, Indonésie, Mozambique et Népal.
 - 2 La présente communication est basée sur la recherche de l'ODI dans la phase initiale de l'évaluation.
 - 3 <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>
 - 4 Ceci se rapporte au concept d'une «gouvernance suffisante»; cf. Grindle, M. S. (2004) 'Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries', *Governance* 17 (4): 525-48.
 - 5 O'Neil, T, Foresti, M and Hudson, A (2007) à l'adresse suivante: www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_litreview.pdf. Notre étude se concentrait exclusivement sur les donateurs bilatéraux qui participèrent à l'étude (cf. note n° 1).
 - 6 Pour tout autre renseignement sur le cadre de l'évaluation, voir Foresti, M., Sharma, B., O'Neil, T. et Evans, A.: http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_framework.pdf
 - 7 Un ensemble de recommandations plus complet sera fourni dans le rapport de synthèse à l'issue de l'évaluation, qui devrait être achevé dans le courant du printemps 2008.
- O'Neil, T, Foresti, M and Hudson, A (2007) 'Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Review of the Literature and Donor Approaches', London, DFID.
Foresti, M., Sharma, B., O'Neil, T. and Evans, A. (2007) 'Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Evaluation Framework', London, ODI.
Goetz, A.M. and Jenkins, R (2005) *Re-inventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. International Political Economy Series, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Weiss, C.H (1998) *Evaluation*, 2nd edition, New Jersey, Prentice Hall.

Générique photo: ODI/M Foresti