



La responsabilité démocratique dans la prestation de services publics

Identifier les améliorations à apporter au
moyen d'une évaluation : guide pratique



La responsabilité démocratique dans la prestation de services publics

Identifier les améliorations
à apporter au moyen d'une
évaluation : guide pratique



La responsabilité démocratique dans la prestation de services publics

Identifier les améliorations
à apporter au moyen d'une
évaluation : guide pratique

Helena Bjuremalm

Alberto Fernández Gibaja

Jorge Valladares Molleda



Ressources d'IDEA international sur la démocratie et le développement

© Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2016

Édition anglaise 2014

Édition française 2016

Les publications d'IDEA international sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA international, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.

Les demandes d'autorisation pour la reproduction ou la traduction partielle ou totale de cette publication doivent être adressées à :

IDEA international

Strömsborg, SE-103 34, Stockholm, Suède

E-mail : info@idea.int, site Internet : www.idea.int

IDEA international encourage la diffusion de ses travaux et répondra rapidement à toute demande d'autorisation en vue de la reproduction ou de la traduction de ses publications.

La version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) — Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Maquette : Santángelo Diseño

Conception de la couverture : Santángelo Diseño

Illustration de couverture : © Alberto Ruggieri/Illustration Works/Corbis/TT Mediabyrån

Traduction : Strategic Agenda, Londres

ISBN : 978-91-7671-060-9

Préface

La responsabilité démocratique est depuis longtemps au cœur de la mission de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international). Pour réaliser son potentiel dans l'amélioration de la vie quotidienne des populations, IDEA international a mis sur pied un cadre citoyen destiné à évaluer la responsabilité démocratique dans la prestation de services publics. S'inscrivant dans la série de cadres d'évaluation citoyens élaborés par IDEA international, cet instrument fait suite au *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie* et au *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale*. Ces cadres d'évaluation reposent sur un principe fondateur : ils sont dirigés et pris en charge par des équipes locales.

L'objectif de ce nouveau cadre d'évaluation d'IDEA international est de fournir aux acteurs nationaux de toutes les formations politiques un support pour évaluer le niveau de garantie dont la population peut bénéficier en matière de responsabilité des membres de l'administration dans la prestation de services publics par le biais de moyens démocratiques. Ce cadre a également pour objectif d'impulser des propositions de réforme visant à améliorer les mécanismes de responsabilité existants ou à en créer de nouveaux. Ces propositions de réforme peuvent porter sur toute une gamme d'enjeux : problèmes en lien avec l'action collective ; manque de capacités ; dysfonctionnements de l'administration ; corruption et discrimination systématique de certains groupes comme les populations autochtones.

Le présent guide vise à renforcer la responsabilité démocratique (qu'elle soit d'ordre social ou politique) dans la prestation de services publics dans les démocraties émergentes ou consolidées. La démocratie reposant, en dernière analyse, sur le contrôle populaire à l'égard du processus décisionnel et sur l'égalité politique, IDEA international a conçu une méthode qui prévoit un processus d'évaluation participatif à grande échelle fondé sur l'appropriation locale. En effet, une

approche participative est tout aussi importante que le processus d'évaluation et ses résultats.



Yves Leterme
Secrétaire général d'IDEA international

Table des matières

	Préface	5
	Acronymes et abréviations	11
	Introduction	12
	À propos de ce guide	13
	À qui s'adresse ce guide ?	14
	Contenu du guide et méthode	14
Chapitre 1	Les concepts d'évaluation	17
	1.1. Qu'est-ce que la responsabilité démocratique ?	17
	1.2. Comment fonctionne la responsabilité démocratique dans le cadre de la prestation de services publics ?	18
	1.3. Quelles phases du processus politique sont pertinentes pour la responsabilité démocratique ?	20
	1.4. Quels sont les principes de la responsabilité démocratique ?	25
Chapitre 2	Le cadre d'évaluation	31
	2.1. Fondements du cadre d'évaluation	31
	2.2. Portée du cadre d'évaluation	32
	2.3. Caractéristiques du cadre d'évaluation	33
Chapitre 3	Processus, étapes et déroulement de l'évaluation	37
	3.1. Préparer l'évaluation	37
	3.1.1. Comment définir les objectifs de l'évaluation ?	39
	3.1.2. Comment constituer l'équipe d'évaluation ?	41
	3.1.3. Comment établir un plan de travail et un budget ?	42
	3.2. Exercer de l'influence	47
	3.2.1. Comment constituer le groupe consultatif ?	48
	3.2.2. Comment exercer une influence ?	48

3.3.	Se recentrer	50
3.3.1.	Comment cartographier le processus politique ?	51
3.3.2.	Comment mieux définir les problèmes ?	52
3.3.3.	Comment identifier les rapports de responsabilité ?	55
3.4.	Obtenir des réponses	58
3.4.1.	Comment élaborer votre propre questionnaire ?	58
3.4.2.	Comment recueillir des informations ?	60
3.5.	Présenter les résultats	65
3.5.1.	Comment analyser les informations ?	65
3.5.2.	Comment tirer des conclusions ?	66
3.5.3.	Comment formuler des recommandations ?	66
3.6.	Finaliser l'évaluation	69
3.6.1.	Comment communiquer les résultats et les propositions ?	69
3.6.2.	Comment valider les résultats et les propositions ?	70
3.7.	Étendre l'influence	74
3.7.1.	Comment parfaire la stratégie de communication ?	75
3.7.2.	Comment lancer le rapport d'évaluation ?	76
3.7.3.	Pourquoi et comment inciter les médias à promouvoir la responsabilité ?	77
3.8.	Mettre en œuvre des changements	78
3.8.1.	Comment mener un dialogue axé sur les mesures à prendre ?	80
3.8.2.	Comment bâtir des alliances ?	81
3.9.	Tirer des enseignements	84
3.9.1.	Débriefings internes	84
3.9.2.	Apprentissage par le biais d'un suivi-évaluation	85

Notes

88

Annexes	Annexe I : Comment planifier	91
	Annexe II : Coopération entre les équipes	92
	Annexe III : Exemple de méthode pour cartographier les rapports de responsabilité	93
	Annexe IV : Identifier les rapports de responsabilité	94
	Annexe V : Questionnaire d'évaluation	96
	Annexe VI : Comment valider les résultats et les propositions	98
	Références	99
	Remerciements	101
	À propos d'IDEA international	103

Encadrés	Encadré 1. Détenteurs d'obligations et détenteurs de droits : quelques exemples	19
	Encadré 2. La capacité du parlement en tant que détenteur de droits	19
	Encadré 3. Les cadres dont les citoyens disposent pour demander des comptes	20
	Encadré 4. Le contrôle dans la pratique	24
	Encadré 5. Dans un rapport de responsabilité démocratique idéal, les détenteurs d'obligations :	26
	Encadré 6. Dans un rapport de responsabilité démocratique idéal, les détenteurs d'obligations :	27
	Encadré 7. Réduire l'absentéisme des enseignants dans les écoles primaires au Ghana	28
	Encadré 8. Les obstacles à la responsabilité démocratique	33
	Encadré 9. Préoccupation et problème	40
	Encadré 10. Une stratégie de communication réussie : l'exemple de Democratic Audit UK et du <i>Guardian</i>	45
	Encadré 11. Production de rapports internes à chaque étape	50

Encadré 12.	Des préoccupations aux problèmes : l'exemple du Malawi	54
Encadré 13.	Cartographie des rapports de responsabilité	56
Encadré 14.	Conseils pour rendre une évaluation plus sensible au genre et à la diversité	63
Encadré 15.	Un exemple-type idéal d'hypothèses devenues des recommandations	67
Encadré 16.	Le travail mené par le bureau du médiateur au Malawi et la gestion des déchets solides	79
Encadré 17.	Pourquoi des alliances avec les médias sont-elles un facteur clé de succès ?	82

Figures

Figure 1.	Le processus politique	24
Figure 2.	Le cadre d'évaluation élémentaire	34
Figure 3.	Le processus d'évaluation	38
Figure 4.	Du général au particulier	40
Figure 5.	Identifier la préoccupation	53
Figure 6.	Identifier les rapports de responsabilité	57
Figure 7.	Questions visant à orienter	59
Figure 8.	De l'analyse aux recommandations	68

Acronymes et abréviations

CDD-Ghana

Centre pour le développement démocratique du Ghana

GES

Services de l'éducation du Ghana

IDEA international

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale

Introduction

Les citoyens soutiennent la démocratie, non seulement parce qu'il s'agit d'un objectif souhaitable en soi, mais parce qu'elle leur offre l'espoir d'une meilleure qualité de vie sur les plans socio-économique et politique. Les soulèvements de 2011 dans les pays arabes l'ont nettement mis en évidence, des milliers de personnes prenant alors d'assaut rues et places pour exiger des gouvernements qu'ils garantissent leurs besoins élémentaires et leurs droits humains (scandant des slogans comme « pain, liberté et dignité humaine »). La population attend d'un gouvernement qu'il assure une couverture efficace des services publics qui réponde à ses besoins et garantisse les droits humains. La population souhaite pouvoir exprimer ses inquiétudes et être entendue.

Le présent guide préconise l'idée de la responsabilité démocratique. Il introduit pour ce faire la dimension politique de la prestation de services publics dans un débat principalement axé sur la dynamique sociale. Les gouvernements responsables envers les électeurs ou envers des instances représentatives et des organes de contrôle (parlement, partis politiques ou institution supérieure de contrôle des finances publiques) ayant la capacité d'imposer des sanctions à leur encontre, sont plus susceptibles de répondre aux demandes des citoyens que les gouvernements qui ne le sont pas. C'est au niveau des mécanismes d'équilibre démocratiques que la responsabilité peut être un moteur de changement en matière de prestation de services publics. Des travaux de recherche montrent que les pays dont l'offre de services publics est limitée ont généralement un point commun : ils ne prévoient pas, ou très peu, de sanctions ou de récompenses efficaces (IDEA international, 2013a).

Le cadre d'évaluation proposé ici met l'accent sur les rapports entre les particuliers, leurs représentants élus et l'État, notamment au niveau local, où sont fournis les services publics, idéalement dans le respect

des droits humains des hommes, des femmes, des garçons et des filles. À ce titre, ce cadre vise autant à orienter un exercice d'évaluation qu'à servir d'outil pour élaborer conjointement des actions concrètes destinées à renforcer la responsabilité démocratique dans la prestation de services publics.

Le présent guide vise à renforcer la responsabilité démocratique (au sens tant social que politique) dans la prestation de services publics dans les pays qui sont des démocraties émergentes ou consolidées. La démocratie reposant, en dernière analyse, sur le contrôle populaire à l'égard du processus décisionnel et sur l'égalité politique, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) a élaboré une méthode qui prévoit un processus d'évaluation participatif à grande échelle fondé sur l'appropriation locale. En effet, une approche participative est tout aussi importante que le processus d'évaluation et ses résultats.

À propos de ce guide

Ce guide aide à déterminer dans quelle mesure la prestation de services publics est soumise à une veille en matière de responsabilité démocratique, puis à identifier les domaines pouvant faire l'objet d'améliorations à travers des actions concrètes. Les utilisateurs du guide pourront ainsi répondre aux questions générales suivantes :

- Les particuliers, hommes et femmes, peuvent-ils exiger des représentants de l'État, élus ou non, qu'ils engagent leur responsabilité en matière de prestation de services publics par des moyens démocratiques ?
- À défaut, pourquoi ?
- Comment y remédier ?

Le présent guide fournit des recommandations en vue d'actions concrètes. Il propose par ailleurs une méthode pour mener un dialogue au sein des pays sur les réformes destinées à combler les lacunes existantes en matière de responsabilité démocratique.

L'absence d'une réelle responsabilité dans la prestation de services publics s'explique également par des facteurs qui échappent à l'influence des institutions politiques officielles. Ce guide s'attache donc également à aider ses destinataires à examiner comment des dynamiques informelles influent sur la fourniture de services et les systèmes de responsabilité. En outre, ce guide aide à faire la différence

entre les situations dans lesquelles un prestataire de services choisit de ne pas fournir des services de qualité et celles dans lesquelles il n'est pas en mesure de le faire. Cela peut s'expliquer, dans le premier cas, par l'absence d'incitations ou d'un cadre adéquat pour faire le nécessaire, tandis qu'il s'agit, dans le second cas, d'une question de capacités.

La version la plus récente de ce guide ainsi que des documents supplémentaires peuvent être consultés sur le site Internet <<http://www.idea.int>>.

À qui s'adresse ce guide ?

Le présent guide constitue une ressource utile pour quiconque s'intéresse à la notion de responsabilité, dans une optique démocratique, appliquée à la prestation de services publics dans son propre pays. Cela recouvre un large éventail d'acteurs de la société civile, de l'administration ou de diverses institutions (comme les organismes de contrôle). Citons par exemple :

- les établissements de recherche universitaires et les groupes de réflexion ;
- les municipalités et autres entités et associations au niveau local ;
- les organisations représentant les intérêts des usagers ;
- les bureaux de médiation ;
- les institutions supérieures de contrôle des finances publiques¹ ;
- les partis politiques ;
- les commissions parlementaires, assemblées locales et leurs membres ;
- les organismes publics (aux niveaux national et local) ;
- les mouvements sociaux, groupes d'intérêt et autres organisations de la société civile comme les syndicats ;
- les entreprises du secteur privé ; et
- les médias.

Plusieurs de ces acteurs pourraient même unir leurs efforts dans le cadre d'une évaluation conjointe. En effet, dès lors que le contexte politique s'y prête, une coopération de la sorte est davantage susceptible d'aboutir à des réformes fructueuses.

Contenu du guide et méthode

Le chapitre 1 décrit le concept de responsabilité démocratique dans la prestation de services publics. Ce chapitre souligne que la responsabilité démocratique englobe les rôles d'acteurs sociaux et

d'acteurs politiques en leur qualité de détenteurs de droits et détenteurs d'obligations. Il explique par ailleurs la notion de service public en termes de processus politique, ou comment les problématiques sont inscrites à l'ordre du jour politique et concrétisées par des mesures, et la façon dont celles-ci sont mises en œuvre sur le terrain. Il décrit enfin les critères d'évaluation des relations de responsabilité.

Le chapitre 2 présente la logique de la méthode ainsi que la portée et les caractéristiques du cadre d'évaluation. Il décrit également comment ce cadre peut servir de base au travail des différents groupes d'évaluateurs potentiels.

Le chapitre 3 explique comment appliquer le cadre d'évaluation et formuler des recommandations en vue d'actions concrètes. Afin de guider les lecteurs tout au long du processus d'évaluation, ce chapitre en décrit le déroulement ainsi que les missions et responsabilités des différents acteurs, à savoir les initiateurs de l'évaluation, l'équipe chargée de celle-ci et le groupe consultatif. Il fournit un appui pour identifier les problèmes et les relations de responsabilité qui y sont associées et pour analyser ces relations au moyen de critères d'évaluation fondés sur les principes démocratiques.

Le chapitre 3 apporte également des suggestions pour la formulation de recommandations en vue de renforcer la responsabilité dans les services publics. Par ailleurs, il donne des conseils sur la manière de valider et de diffuser ces recommandations pour exercer une influence. Dernier point, mais non le moindre, il oriente les acteurs de l'évaluation quant à l'utilisation des résultats obtenus pour faciliter le dialogue axé sur la mise en place de réformes.

Lors des étapes clés, des listes de contrôle servent à faciliter la compréhension des flux de travail. Des études de cas illustrent les problèmes concrets rencontrés lors d'évaluations de la responsabilité antérieures menées dans différents pays et configurations politiques. Les évaluateurs sont invités à suivre leur propre approche de l'apprentissage. Ils pourront, à cette fin, tester et adapter les techniques et stratégies fournies dans ce guide et tirer les enseignements de leurs expériences.

Le processus d'évaluation présenté suit une progression, mais il autorise une certaine souplesse dans la manière dont les utilisateurs du guide peuvent aborder les différentes étapes au fur et à mesure de leur progression. Cette évaluation consiste en un processus de planification, d'analyse, de réflexion et, surtout, d'action.

Chapitre 1

Les concepts d'évaluation

Les concepts d'évaluation

Pour les peuples du monde entier, la démocratie désigne, au sens large, le contrôle populaire sur le processus décisionnel public et l'égalité politique dans l'exercice de ce contrôle (IDEA international, 2008, p. 23). La démocratie doit doter les citoyens des moyens de faire part de leurs inquiétudes et de les formuler de telle sorte qu'elles parviennent effectivement à leurs représentants. Une hypothèse fondamentale a cours : dans un système démocratique, la pratique des mécanismes de responsabilité garantit que les membres de l'administration publique fournissent à la population les meilleurs services possible ou qu'ils s'exposent à des conséquences dans le cas contraire. L'obligation de rendre des comptes qui incombe à ces fonctionnaires et le respect des principes démocratiques augmentent les chances d'amélioration de la prestation de services publics, celle-ci pouvant prendre la forme de délais plus courts, d'une amélioration de la qualité ou de la mise en œuvre.

L'approche citoyenne de l'évaluation de la responsabilité démocratique dans la prestation de services publics repose sur la conviction suivante : les ressortissants d'un pays sont les mieux placés pour apprécier si les pratiques démocratiques qui ont cours correspondent à leurs propres idéaux et attentes. En outre, une telle approche combine plusieurs méthodes dans un objectif unique : la mise en place de réformes.

1.1. Qu'est-ce que la responsabilité démocratique ?

L'obligation de rendre des comptes des membres de l'administration publique est au cœur de la notion de démocratie. La responsabilité démocratique offre aux citoyens, ainsi qu'à leurs représentants, des mécanismes pour formuler leurs préoccupations et demander des explications concernant l'exercice des fonctions des membres de l'administration élus et non élus et, s'il y a lieu, exiger que des mesures soient prises à leur encontre.

La notion de responsabilité démocratique recouvre les dimensions sociale et politique de la responsabilité, celle-ci pouvant être directe ou indirecte, verticale, horizontale ou diagonale, ou impliquer d'autres mécanismes fondés sur le principe démocratique fondamental du contrôle populaire à l'égard du processus décisionnel. La responsabilité démocratique englobe la capacité des citoyens à formuler leurs demandes afin d'influencer le processus décisionnel, par exemple par le biais de processus électoraux. Les manifestations, le journalisme d'investigation, les initiatives législatives, le débat public et les référendums sont autant d'autres moyens démocratiques. La responsabilité démocratique renvoie également à des moyens moins directs comme les mécanismes d'équilibre démocratiques et autres dispositifs dont disposent des institutions spécifiques pour contrôler la gestion d'un État. Il s'agira, par exemple, d'audiences de commissions législatives, de questions posées par les partis d'opposition et d'enquêtes ou examens de bureaux de médiation ou d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques, etc. La responsabilité ne relève pas uniquement des démocraties, mais lorsqu'elle s'avère démocratique, elle peut renforcer la performance gouvernementale. En employant l'expression *responsabilité démocratique*, le présent guide vise ainsi une notion large, globale et intégrale, et non restreinte, restrictive et exclusive.

1.2. Comment fonctionne la responsabilité démocratique dans le cadre de la prestation de services publics ?

Nous pouvons affirmer que la responsabilité démocratique est présente dans la prestation de services publics lorsque les citoyens ou leurs représentants contestent ou donnent leur avis sur la prestation d'un service et que les acteurs politiques et les prestataires soit prennent des mesures sur la base de cet avis, soit s'exposent à des conséquences.

Cette notion élémentaire de responsabilité implique donc un lien entre deux types d'acteurs :

- Les **détenteurs d'obligations (duty bearers)** sont des membres de l'administration élus ou non élus et des prestataires du secteur privé ayant la prérogative et la responsabilité de remplir un mandat ainsi que l'obligation de justifier leurs actions et d'en assumer les conséquences (sanctions négatives, mais aussi positives).
- Les **détenteurs de droits (claim holders)** sont des citoyens ou des institutions politiques représentant les citoyens, ayant respectivement

le droit ou la responsabilité de contrôler les détenteurs d'obligations de les interpeller et d'émettre un jugement sur eux, mais aussi de prendre, au besoin, des mesures à leur rencontre².

Encadré 1

Détenteurs d'obligations et détenteurs de droits : quelques exemples

Le gouvernement d'un pays ou une municipalité, un ministère, un bureau de médiation, une commission parlementaire, le parlement, une entreprise du secteur privé ou toute organisation ou entité publique ou privée ayant pour mission la prestation d'un service public, peuvent être détenteurs d'obligations. Ces missions incombent souvent à plus d'un acteur.

En revanche, les citoyens sont l'exemple le plus évident de détenteurs de droits puisque ce sont eux qui délèguent des pouvoirs aux détenteurs d'obligations et qu'ils paient habituellement les services qu'ils reçoivent. D'autres exemples de détenteurs de droits peuvent être : les partis politiques d'opposition, un organe de contrôle ayant pour mission d'enquêter sur la corruption au sein de l'administration publique et d'engager des poursuites, une commission parlementaire chargée de superviser la mise en œuvre d'une politique publique ou un large éventail d'acteurs politiques et sociaux chargés d'exiger des détenteurs d'obligations devant assurer la prestation d'un service qu'ils rendent des comptes.

En démocratie, des mécanismes de responsabilité sont censés être en place. Toutefois, la réalité est bien plus complexe. Différents groupes, forces et facteurs contextuels affectent les modalités de prestation des services publics et le fonctionnement des mécanismes de responsabilité. Or, ces mécanismes sont souvent inexistantes et peu opérationnels, voire instaurent une discrimination fondée sur l'identité (qu'elle soit linguistique, ethnique, religieuse ou liée au genre), l'orientation sexuelle³, l'âge, le revenu ou le handicap.

Encadré 2

La capacité du parlement en tant que détenteur de droits

La capacité et le cadre dont dispose un parlement pour obliger l'exécutif à rendre des comptes dépendent, par exemple, de l'équilibre des pouvoirs et de la dynamique qui prévalent à la

Encadré 2

[suite]

fois en son sein et entre ce parlement, l'exécutif et le pouvoir judiciaire. D'autres facteurs clés entrent en ligne de compte, comme la capacité des commissions à accéder à des informations, à les analyser et à proposer des initiatives sur la base de celles-ci, mais aussi l'efficacité dont elles font preuve à cet égard. Il peut s'agir également de la présence, au sein de ces commissions, de responsables politiques véritablement en faveur du développement ainsi que de membres compétents.

Encadré 3

Les cadres dont les citoyens disposent pour demander des comptes

Les citoyens disposent de nombreux cadres pour exprimer leurs inquiétudes et exiger des comptes de la part des membres de l'administration. Citons, par exemple, les processus électoraux, les primaires des partis politiques, les médias sociaux, les manifestations, les pétitions, les rassemblements, etc. Ces lieux d'expression, parmi d'autres, sont d'importantes plates-formes pour formuler des doléances. Ils fournissent, en effet, des mécanismes susceptibles de sensibiliser l'opinion publique et de garantir la réactivité.

Le présent guide aide, tout d'abord, à déterminer si des mécanismes de responsabilité entre les détenteurs d'obligations et les détenteurs de droits sont à l'œuvre tout au long du processus politique qui débouche sur la fourniture de services publics. Il permet, dans un deuxième temps, de concevoir des actions visant à renforcer ces mécanismes de responsabilité.

1.3. Quelles phases du processus politique sont pertinentes pour la responsabilité démocratique ?

La fourniture d'un service public, comme l'approvisionnement en eau propre et salubre à partir d'un puits ou d'un robinet relié à une canalisation, est la dernière étape d'un processus politique fluide et complexe qui implique des responsables politiques, des membres de l'administration publique, des citoyens ou leurs représentants, des mouvements sociaux et des groupes d'intérêt ainsi que le secteur privé. Ce processus politique démarre par la définition de priorités, sur la base de l'audit d'un organisme de surveillance, de l'examen

d'un groupe d'experts ou d'un plan national lancé par un ministère et soumis au contrôle des médias. Il implique ensuite le vote de textes législatifs et réglementaires destinés à régir un service et aboutit à la mise en œuvre de ces règlements par le biais de la fourniture et de l'utilisation finale. Ce guide se concentre sur les trois principales phases de ce processus :

- La **définition des priorités** est la phase au cours de laquelle des problématiques ou des préoccupations deviennent des priorités pour les citoyens, les responsables politiques, les membres de l'administration ou d'autres organismes privés ou internationaux chargés d'élaborer les politiques publiques. Les priorités peuvent être déterminées par le biais de campagnes électorales, de débats publics et de sommets internationaux ainsi que de réunions entre des responsables issus des secteurs privé et public. La définition des priorités peut, dans le meilleur des cas, être influencée par des rapports émanant d'organes officiels de surveillance et de contrôle (qu'il s'agisse d'un organisme de réglementation public, d'un bureau de médiation ou d'une institution supérieure de contrôle) ou encore par des actions de plaidoyer par des mouvements sociaux et des groupes d'intérêt. Ce sont principalement des questions de pouvoir et d'influence qui déterminent comment des problématiques deviennent des priorités et par qui elles sont préconisées.

Diverses modalités de définition de priorités :

- évaluations ou examens portant sur un secteur ou un service, réalisés, par exemple, par un bureau de médiation ou des commissions parlementaires ;
- débats, lancement de programmes de partis ou autres événements lors d'une campagne électorale ;
- conférences périodiques ou thématiques de partis politiques ;
- contrôle de l'établissement du budget ou des dépenses budgétaires et débats qui suivent dans le cadre d'assemblées nationales ou infranationales ;
- débats, articles d'opinion et rapports spéciaux ou autre couverture médiatique ;
- campagnes de mouvements sociaux et de groupes d'intérêt ;
- débats sur la planification du développement national ;
- révisions constitutionnelles ;
- plaidoyer de syndicats, d'associations professionnelles, de prestataires de services du secteur privé et d'associations d'autorités locales ;

- audiences tenues par des assemblées ou des conseils nationaux ou infranationaux ; et
 - manifestations de rue pacifiques ou boycotts de consommateurs.
- **L'élaboration des politiques** correspond à l'évaluation de différentes mesures politiques par des représentants ou des titulaires de charges publiques dans le but de déterminer les choix réalisables et de les transposer dans la réglementation. Sont pris en compte au cours de cette phase les compromis entre responsables politiques issus de différents partis ainsi que les revendications d'entreprises privées, d'organisations sociales et à but non lucratif, de bailleurs de fonds et d'autres groupes concernés par les résultats des politiques définies. Cela suppose un agencement entre efficacité, priorités politiques et allocation de ressources financières. L'élaboration de politiques peut également, dans le meilleur des cas, intégrer les apports d'organes de surveillance ou de contrôle.

Diverses modalités d'élaboration de politiques :

- débats en séance plénière et vote d'amendements législatifs ou de nouvelles législations dans le cadre d'assemblées nationales ou infranationales ;
 - jugements et décisions de tribunaux ;
 - décisions et plans d'action gouvernementaux ;
 - plaidoyer de groupes d'intérêt auprès du gouvernement et d'autres instances décisionnelles ;
 - ébauche par des organismes publics de politiques sectorielles et de priorités détaillées ; et
 - initiatives de l'exécutif soumises au contrôle d'assemblées nationales ou locales.
- La **mise en œuvre** intervient lorsqu'un gouvernement confie à un organisme public ou à une entité du secteur privé la responsabilité de traduire une politique en mesures concrètes et de fournir le service en question. À ce stade, les ressources inscrites au budget sont consacrées à l'application de la politique correspondante et les services sont censés être fournis à la population.

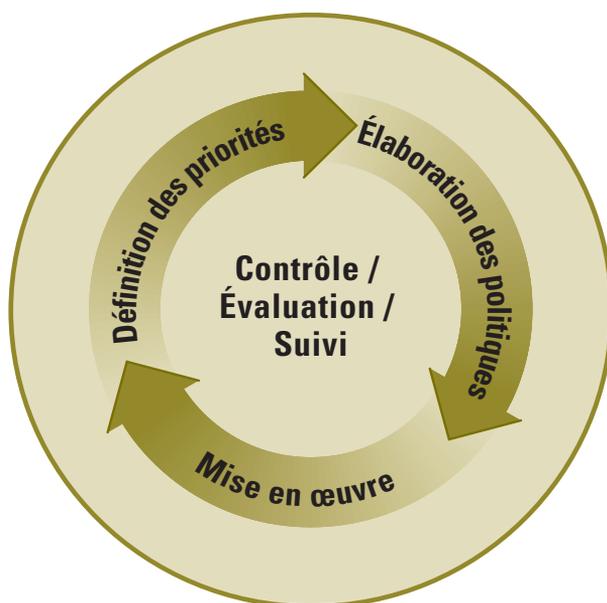
Diverses modalités de mise en œuvre de politiques :

- transferts budgétaires entre différents niveaux de l'administration afin de garantir la prestation de services publics ;
- contrats ou contrats de mission de service public entre l'État et les fournisseurs du secteur privé ;

- tarification et perception des redevances et taxes ;
- planification des infrastructures de service public et exécution de travaux ;
- systèmes de distribution et d'approvisionnement, par exemple pour l'eau, l'électricité, le gaz ou les denrées alimentaires ;
- marchés publics de biens et de services, par exemple les médicaments, les livres scolaires, les véhicules ou la maintenance ;
- procédures de recrutement de personnel, comme le recrutement au mérite des enseignants, les règles applicables en matière d'emploi et les systèmes de rémunération ;
- services de consommateurs et mécanismes de retour d'information ;
- contrôles portant sur la qualité du système de santé publique, la sécurité, la lutte contre la discrimination, la corruption et la protection de l'environnement ;
- traitement par les agents de la fonction publique de demandes de titres de propriété présentées par des hommes et des femmes ; et
- conseils gratuits d'un agent de vulgarisation agricole à une coopérative agricole.

La mise en œuvre doit, dans le meilleur des cas, faire l'objet d'un suivi régulier dans le but de favoriser un retour d'information sur les progrès, les problèmes et l'efficacité du processus. Les organes réglementaires nationaux, comme le service d'inspection des écoles primaires et secondaires, peuvent jouer un rôle essentiel dans le suivi du respect des normes, des principes et des politiques en vigueur, à condition de disposer de la marge de manœuvre et des capacités nécessaires.

Figure 1. Le processus politique



Les procédures de contrôle, de suivi et d'évaluation introduisent les préoccupations dans le débat public, fermant ainsi la boucle du processus politique pour revenir à la définition de priorités. Dans un premier temps, les préoccupations deviennent des priorités, puis il est procédé aux choix politiques et, enfin, la mise en œuvre de politiques peut suivre. En outre, suite aux examens, vérifications ou évaluations s'inscrivant dans le cycle politique, les résultats, débats et ajustements alimentent de nouvelles séries s'ouvrant sur la définition de priorités. Le contrôle, le suivi et l'évaluation de la prestation de services publics peuvent opérer de haut en bas (par le biais des autorités de

surveillance comme les institutions supérieures de contrôle) ou de bas en haut (par les hommes et les femmes usagers ou destinataires du service exprimant collectivement leurs préoccupations). Le contrôle semble plus efficace en associant suivi opérant de haut en bas et suivi opérant de bas en haut. Le contrôle peut permettre aux législateurs, partis politiques, services d'inspection nationaux, institutions supérieures de contrôle, membres de l'administration et prestataires de services du secteur public ou privé de réévaluer un service, d'identifier de nouvelles préoccupations, d'arrêter des politiques futures et d'en renforcer la mise en œuvre.

Encadré 4

Le contrôle dans la pratique

L'exemple de l'assainissement au Ghana montre comment l'étape du contrôle peut révéler l'existence de problèmes de fourniture de services. Des travaux de recherche mettent en

Encadré 4*[suite]*

évidence des cas où des réformes visant à instaurer une gestion communautaire de toilettes publiques ont abouti dans la pratique à la création d'une source de favoritisme politique. Les responsables politiques locaux ont, en effet, utilisé des contrats de gestion de toilettes publiques pour récompenser leurs clients. Ce cas de figure dans lequel des responsables politiques tiraient d'importants revenus de l'exploitation de toilettes publiques, ce à quoi s'ajoutait un manque de rigueur bureaucratique, a abouti à un dysfonctionnement des toilettes publiques en question malgré les politiques et les plans déployés par le gouvernement. En outre, la phase de suivi a pâti de l'absence de marge de manœuvre du Service de gestion des déchets et des agents en santé environnementale pour sanctionner les exploitants des toilettes publiques. Les responsables politiques locaux ont bénéficié d'une protection excessive (Aye et Crook, 2003).

1.4. Quels sont les principes de la responsabilité démocratique ?

La responsabilité démocratique repose sur trois principes fondamentaux selon lesquels les citoyens et leurs représentants (les détenteurs de droits) peuvent demander des comptes de la part des membres de l'administration publique ou des agents du secteur privé responsables de la fourniture de services (les détenteurs d'obligations). Ces trois principes sont l'obligation de rendre des comptes, la réactivité et l'applicabilité.

Ces principes aideront les évaluateurs à mettre en évidence les conditions existantes ou pouvant effectivement renforcer les liens de responsabilité. Comme cela a été souligné, les évaluateurs doivent vérifier le respect de ces principes dans des interactions concrètes entre détenteurs de droits et détenteurs d'obligations.

L'obligation de rendre des comptes évalue dans quelle mesure un gouvernement honore son obligation d'expliquer et de justifier ses décisions à l'opinion publique. L'efficacité de l'obligation de rendre des comptes réside pour l'essentiel dans la manière dont les détenteurs de droits expriment leurs doléances. Néanmoins, elle renvoie également à la marge de manœuvre, aux capacités et à la volonté des membres de l'administration de répondre de leurs actions. Par exemple, les règlements électoraux (circonscriptions ou formules électorales) ou les règles d'organisation concernant le recrutement, la supervision

et la révocation de fonctionnaires définissent à qui les membres de l'administration élus et non élus doivent rendre des comptes.

La **réactivité (ou capacité à réagir)** consiste à déterminer si les membres de l'administration publique veillent à consulter les citoyens ou leurs représentants préalablement à l'approbation d'une politique ou d'une loi, de telle sorte que le contenu de ces décisions reflète leurs opinions, leurs demandes ou les principes relatifs aux droits humains (IDEA international, 2008, p. 26). Les incitations politiques pour qu'un gouvernement fasse preuve de réactivité à l'égard des citoyens sont en grande partie liées à la nature du système de partis, des règles électorales et d'autres dispositions institutionnelles. Les incitations peuvent également être déterminées par les ressources techniques, humaines ou financières disponibles. La capacité à réagir peut également prendre la forme d'interactions informelles entre les détenteurs de droits et les détenteurs d'obligations comme des enquêtes d'opinion publique, des réunions privées, des campagnes de plaidoyer ou des mouvements de contestation.

Encadré 5

Dans un rapport de responsabilité démocratique idéal, les détenteurs d'obligations :

- ont l'obligation de rendre des comptes, d'expliquer et de justifier l'exercice de leurs fonctions ;
- font preuve de réactivité et intègrent les opinions et les préférences politiques des citoyens ; et
- s'exposent à des conséquences réalistes et pouvant être appliquées.

L'applicabilité se rapporte aux conséquences formelles ou informelles auxquelles les détenteurs d'obligations doivent faire face et réagir. La possibilité d'imposer des conséquences (négatives, mais aussi positives) contribue à renforcer la responsabilité. Ces conséquences peuvent être énoncées formellement dans des règlements ou acceptées de façon informelle dans la pratique. Certains détenteurs de droits peuvent être investis du pouvoir de faire appliquer ces conséquences. C'est le cas, par exemple, des institutions supérieures de contrôle, qui sont dotées d'autorités judiciaires et administratives pour rendre des jugements, des commissions parlementaires habilitées à solliciter l'application de modifications à un cadre d'action ou encore d'un tribunal compétent pour prononcer la nullité d'une procédure électorale frauduleuse. Les détenteurs de droits qui ne jouissent pas

de pouvoirs d'exécution (comme les groupements de citoyens, les commissions parlementaires sans pouvoir d'enquête ou les bureaux de médiation dans certains pays) devront interagir avec les organismes dotés de ces pouvoirs d'exécution. Le degré d'autonomie politique et financière de ces organismes d'exécution aura une incidence sur la probabilité effective de sanctions.

Encadré 6

Dans un rapport de responsabilité démocratique idéal, les détenteurs de droits :

- ont accès à des informations relatives à l'exercice des fonctions des détenteurs d'obligations ;
- auditionnent les détenteurs d'obligations ;
- peuvent s'exprimer sur le contenu des politiques ;
- imposent des conséquences à l'encontre des détenteurs d'obligations du fait de l'exercice de leurs fonctions.

La participation et la transparence favoriseront éventuellement la réalisation de ces trois principes démocratiques. La participation englobe le droit humain à la liberté d'association, de rassemblement, d'expression et à exercer une influence sur le processus politique. La transparence correspond à la disponibilité d'informations ouvertes, précises et accessibles concernant les actions, la planification, la gestion et les engagements entre l'État et les citoyens ou entre deux organismes publics.

Au cours de l'examen de ces principes et de leur lien avec les mécanismes de responsabilité, il convient de déterminer s'ils sont appliqués de façon équitable ou si certains groupes de la société sont marginalisés ou font l'objet de discrimination. Par ailleurs, les incitations politiques pour les responsables politiques et l'incapacité des systèmes politiques à représenter la population sont d'importants éléments à prendre en compte. Par exemple, les femmes disposent-elles des mêmes capacités et de la même marge de manœuvre que les hommes pour demander des réponses des détenteurs d'obligations ? Les membres de l'administration font-ils preuve de la même réactivité à l'égard des personnes vivant dans la pauvreté qu'à l'égard des plus riches ?

Encadré 7

Réduire l'absentéisme des enseignants dans les écoles primaires au Ghana

« Dans un pays qui consacre 80 % du budget national de l'éducation aux salaires des enseignants, l'absentéisme de ces derniers peut entraîner un important gaspillage en termes de dépenses publiques dans l'éducation. Alors que les absences fréquentes des enseignants étaient bien connues au Ghana, le Centre pour le développement démocratique du Ghana (CDD-Ghana) a décidé de chiffrer l'étendue de l'absentéisme dans les écoles primaires et d'examiner plus précisément les tendances, les causes potentielles et les solutions à ce problème chronique. »

« Début 2008, l'équipe de recherche du CDD-Ghana a commencé à inspecter 30 écoles primaires publiques pour étudier l'ampleur de l'absentéisme chez les enseignants de l'école. La première visite faite à chaque école a permis de recueillir des informations quantitatives et qualitatives sur les enseignants et l'école, et sur la proximité d'autres services comme des centres médicaux ou des banques. Au moins deux visites postérieures [...] ont servi à vérifier la présence des enseignants par référence à un planning qui leur était fourni par la direction de l'éducation du district concerné. Enfin, l'équipe du CDD-Ghana a animé des groupes de discussion avec [...] des associations de parents et d'enseignants et des comités de gestion scolaire pour vérifier [...] les motifs d'absence et l'application ou non d'une surveillance ou de sanctions. »

« [...] Le CDD-Ghana a relevé que 47 % des enseignants étaient absents lors d'une des visites au moins et que le taux moyen d'absentéisme pour les 192 enseignants de l'échantillon s'élevait à 27 %. [...] Bien que les motifs d'absentéisme les plus fréquemment cités soient une maladie ou des rendez-vous médicaux, "la participation à des cours de formation" [le vendredi] était une autre raison souvent citée. [...] Ces programmes de formation, proposés par des universités de tout le pays, avaient lieu le week-end, dès le vendredi après la fin des cours à l'école primaire et dans le secondaire. Cependant, suivre ces programmes de formation exigeait des professeurs occupant un poste à une distance importante de l'université de quitter leur classe tôt afin d'arriver à l'heure. »

Le CDD-Ghana a soumis la question à la presse et a rencontré un écho favorable. Des articles concernant les résultats de ce travail

Encadré 7*[suite]*

de recherche ont été publiés dans six journaux. Le CDD-Ghana a recommandé aux membres de l'administration, dont le responsable de l'enseignement élémentaire auprès des Services de l'éducation du Ghana (GES), de réorganiser le calendrier de formation pour supprimer le chevauchement avec les horaires d'enseignement et d'autres activités en classe. Cette recommandation a amené les GES à adapter le programme. Le CDD-Ghana a posé le problème de manière à ce que les détenteurs d'obligations en prennent connaissance publiquement tout en présentant une solution possible facilement adoptable.

Source : Heck et Tolmie, 2012, p. 22-24

Chapitre 2

Le cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation est conçu dans le but de faciliter l'identification d'actions destinées à renforcer la responsabilité démocratique dans la prestation de services publics. Il se concentre tout particulièrement sur les interactions entre les principes démocratiques et le processus politique et examine si les pratiques démocratiques sont rigoureusement appliquées. Ce cadre constitue une méthode axée sur les mesures à prendre, parce qu'en l'appliquant, ses utilisateurs peuvent concevoir des améliorations dans des domaines déficitaires en termes de responsabilité. Il s'appuie sur des travaux de recherche, l'expérience de nombreux acteurs et l'application du *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie* et du *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale* d'IDEA international (IDEA international, 2008 et IDEA international, 2013b).

2.1. Fondements du cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation repose sur l'hypothèse centrale selon laquelle promouvoir la responsabilité dans le contexte de la prestation de services publics à différents niveaux administratifs sert non seulement à légitimer et à renforcer la démocratie, mais peut améliorer la qualité des services. Et c'est en cela que la responsabilité peut contribuer à l'amélioration de la vie des hommes, des femmes, des garçons et des filles, en particulier ceux vivant dans la pauvreté. Dans les faits, la politique est un terrain beaucoup plus compliqué. Il peut s'avérer que ni les responsables politiques ni les citoyens en général ne disposent du cadre, des capacités ou des motivations pour gérer et améliorer la situation. Ce rappel de la réalité des faits ne saurait empêcher un travail d'évaluation et doit servir à anticiper les attentes et à élaborer la stratégie quant à la manière de mener une évaluation et d'en utiliser les résultats.

Disposant d'informations qu'ils peuvent analyser, les utilisateurs du cadre d'évaluation sont en mesure d'évaluer les rapports de responsabilité démocratique qui concernent les dysfonctionnements d'un service du début à la fin du processus politique et de concevoir des actions pour les corriger. L'évaluation de ces rapports de responsabilité doit prévoir un examen des pratiques formelles ou informelles en fonction des trois principes susmentionnés (voir section 1.4). Les politiques sont susceptibles, par exemple, de montrer la priorité accordée au droit des enfants à l'éducation, au droit des femmes en matière de santé sexuelle et reproductive ou à l'accès à l'eau potable. Dans la réalité néanmoins, des dysfonctionnements comme une mauvaise affectation des ressources, des « pertes » dans la chaîne des dépenses et une répartition inégale des services induisent un manque de responsabilité dans la prestation de services publics. Et cela peut se traduire en fin de compte par des services éducatifs de qualité médiocre pour les enfants, l'absence de services de santé sexuelle et reproductive pour les femmes et le défaut d'approvisionnement en eau potable.

2.2. Portée du cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation vise à déterminer dans quelle mesure les membres de l'administration d'un État ou d'autres prestataires de services publics peuvent être tenus de rendre des comptes par des moyens démocratiques. Les évaluateurs ont, de cette façon, la possibilité de proposer des améliorations en matière de responsabilité. À cette fin, les outils d'analyse présentés dans ce guide peuvent être utilisés en l'état ou adaptés à un contexte spécifique. Ils servent ainsi à examiner une grande variété de services publics, indépendamment de leur nature ou de leur structure organisationnelle. Il s'avère primordial de se placer au-delà des processus formels et de se concentrer sur le fonctionnement de ces services dans la pratique et sur les causes d'une absence de correction des dysfonctionnements, quand bien même ils ont été signalés tant par les détenteurs d'obligations que par les détenteurs de droits. Il est nécessaire pour les équipes d'évaluation d'analyser, d'une part, les acteurs politiques et les processus décisionnels politiques formels et, d'autre part, des problématiques plus larges comme les structures et les relations de pouvoir au sein de la société, les capacités et la marge de manœuvre des militants pour mobiliser et interagir de façon collective ainsi que les héritages historiques expliquant des facteurs contextuels.

À titre d'exemple, il ressort de travaux de recherche que la prestation de services publics risque d'être compromise dans des sociétés divisées en raison d'une fragmentation et de l'exclusion. Dans ces circonstances, les candidats qui accèdent au pouvoir manquent d'orientation politique et affichent plutôt des stratégies centrées sur un leader ou identitaires (Wild et al., 2012).

En outre, des politiques, des mandats et des dispositions qui se chevauchent ou sont contradictoires au sein d'un même secteur ou d'un secteur à un autre peuvent être à l'origine de dysfonctionnements dans la prestation de services publics. C'est le cas également de politiques à grande échelle qui manquent de financement et ne s'accompagnent pas de plans de mise en œuvre. L'encadré 8 en fournit un exemple.

Encadré 8

Les obstacles à la responsabilité démocratique

En 2002, un programme de réforme du secteur de l'eau lancé au Kenya a mis en place un grand nombre d'entités parapubliques, d'entreprises ou d'organismes partiellement ou totalement détenus ou contrôlés par l'État. La coordination horizontale impliquait au moins dix ministères. En outre, la décentralisation a encore accru le nombre d'organismes locaux autonomes. Cette multiplication des intervenants, associée à un afflux important de financements de la part de donateurs, a nettement favorisé la corruption. Lorsque le schéma des responsabilités en vigueur est si complexe, il peut s'avérer très délicat pour les citoyens d'exiger de leurs représentants élus qu'ils rendent des comptes quant à un manque d'approvisionnement en eau potable (Rampa et Piñol Puig, 2011).

2.3. Caractéristiques du cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation se concentre sur la mise en évidence de problèmes ou lacunes en matière de responsabilité et sur la manière de les corriger. Afin de mettre sur pied des actions pouvant aboutir à des réformes, le processus d'évaluation doit impérativement justifier de plusieurs caractéristiques contribuant à l'appropriation au niveau local d'un processus. Plus précisément, le cadre d'évaluation se veut :

- axé sur les services, dans la mesure où il cible des services en particulier ainsi que le fonctionnement des mécanismes de responsabilité démocratique dans le cadre de ces services ;

- basé sur les problèmes, puisqu'il exige d'identifier des problèmes concrets lors de phases précises du processus politique, ceux-ci étant ensuite soumis à l'évaluation ;
- axé sur les mesures à prendre, dès lors qu'il cherche à asseoir les bases du renforcement des dispositions en matière de responsabilité à tous les stades d'action et qu'il propose pour ce faire des moyens de réparation lorsque les prestataires manquent à leurs obligations ; et
- participatif, en incluant une grande variété d'acteurs politiques et d'autres parties prenantes dans l'analyse de la responsabilité au niveau de la prestation de services publics.

Figure 2. Le cadre d'évaluation élémentaire

Principe	Cadre d'évaluation élémentaire		
	Définition des priorités	Élaboration des politiques	Mise en œuvre
Obligation de rendre des comptes	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] doit-il rendre des comptes au [détenteur de droits] concernant l'[obligation de définir des priorités] ?	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] doit-il rendre des comptes au [détenteur de droits] concernant l'[obligation d'élaborer des politiques] ?	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] doit-il rendre des comptes au [détenteur de droits] concernant l'[obligation de mise en œuvre] ?
Réactivité (ou capacité à réagir)	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] fait-il preuve de réactivité envers le [détenteur de droits] concernant l'[obligation de définir des priorités] ?	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] fait-il preuve de réactivité envers le [détenteur de droits] concernant l'[obligation d'élaborer des politiques] ?	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] fait-il preuve de réactivité envers le [détenteur de droits] concernant l'[obligation de mise en œuvre] ?
Applicabilité	Dans quelle mesure le [détenteur de droits] peut-il imposer et faire appliquer des conséquences à l'encontre du [détenteur d'obligations] concernant l'[obligation de définir des priorités] ?	Dans quelle mesure le [détenteur de droits] peut-il imposer et faire appliquer des conséquences à l'encontre du [détenteur d'obligations] concernant l'[obligation d'élaborer des politiques] ?	Dans quelle mesure le [détenteur de droits] peut-il imposer et faire appliquer des conséquences à l'encontre du [détenteur d'obligations] concernant l'[obligation de mise en œuvre] ?



Chapitre 3

Processus, étapes
et déroulement de
l'évaluation

Processus, étapes et déroulement de l'évaluation

3.1. Préparer l'évaluation

Imaginons un groupe de femmes et d'hommes œuvrant pour une organisation communautaire dans un lotissement précaire. Ils veulent en savoir plus sur les problèmes liés à la prestation de services publics dans leur quartier. Ils souhaitent également identifier les lieux d'expression où leur contribution pourrait induire des améliorations et apprendre comment revendiquer ces améliorations. Imaginons encore un agent municipal qui chercherait à améliorer les canaux de communication favorisant le retour d'information de la communauté sur les services fournis par la municipalité. Les groupes de ce type seraient appelés « initiateurs ».

Les initiateurs ont des préoccupations concernant un service, par exemple l'absence de gestion des déchets solides dans un lotissement précaire ou la mauvaise qualité de l'enseignement, et ils aspirent à un meilleur service rendu aux usagers par le biais de la création de canaux de communication ou de possibilités d'exprimer leurs préoccupations. Dans la mesure où leurs préoccupations naissent de leur connaissance du service, ils sont les mieux placés pour réclamer la convocation de plusieurs parties prenantes afin de mener une évaluation. Le présent guide désignera ces acteurs chargés de l'évaluation par l'expression « l'équipe d'évaluation ». Les initiateurs seront également bien placés pour bâtir des alliances entre les évaluateurs et les acteurs dotés de prérogatives pour promouvoir les réformes au sein d'un service public. Ces acteurs influents, comme les membres de l'administration au niveau local et national élus ou non élus, les responsables politiques issus de différents partis, les organes de contrôle, les prestataires de services, etc., auront un rôle à jouer dans le processus d'évaluation en tant que membres du groupe consultatif.

Figure 3. Le processus d'évaluation



Des changements interviendront non seulement sous l'effet de l'évaluation, mais grâce aux interactions entre les initiateurs, l'équipe d'évaluation et le groupe consultatif tout au long du processus d'évaluation. Un espace commun favorisant la réflexion sur les préoccupations liées à la prestation de services publics et sur les stratégies d'amélioration renforcera inévitablement la compréhension mutuelle entre les évaluateurs, le groupe consultatif, le prestataire du secteur privé ou public, ainsi que d'autres parties prenantes. En outre, cela jettera les bases du changement.

3.1.1. Comment définir les objectifs de l'évaluation ?

L'étape suivante de tout processus d'évaluation consiste à en définir les objectifs. Il conviendra de répondre à une question essentielle : pourquoi est-il nécessaire de réaliser une évaluation ? Et de se demander également à qui seront destinées les recommandations et quand et comment celles-ci seront formulées. Les initiateurs peuvent procéder à des consultations préliminaires afin de répondre aux questions suivantes :

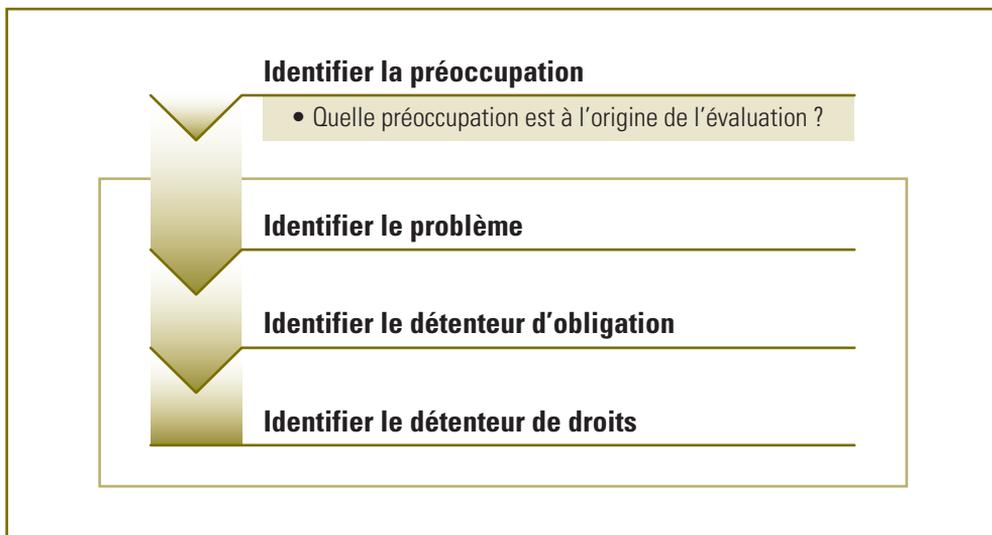
- Quelles sont les préoccupations les plus urgentes dans la prestation de services publics ?
- Quels acteurs sont les mieux placés pour bénéficier de l'évaluation et en utiliser les résultats collectivement ?
- En quoi l'évaluation de la responsabilité démocratique peut-elle aider les responsables politiques ou les membres de l'administration à mieux s'acquitter de leurs devoirs ?
- En quoi l'évaluation peut-elle habiliter les détenteurs de droits à exiger des membres de l'administration publique qu'ils rendent des comptes ?
- Quels seraient les supports les plus adaptés pour communiquer les résultats de l'évaluation et les recommandations ?
- Quel serait le meilleur moment pour préconiser les propositions de réforme ?

Du général au particulier, de l'identification des préoccupations à la mise en évidence des problèmes

À ce stade, les initiateurs auront une idée des sujets problématiques et de l'objet de l'évaluation. Qu'est-ce qui devrait mieux fonctionner ? Qu'est-ce qui ne fonctionne pas ? Qu'est-ce qui manque ? Ces préoccupations renvoient, d'une manière générale, à un

dysfonctionnement dans la prestation d'un service public comme le manque d'eau potable dans des lotissements précaires ou l'absence de collecte des déchets solides dans des zones semi-urbaines, ou encore les mauvais résultats des élèves dans les écoles publiques.

Figure 4. Du général au particulier



Encadré 9

Préoccupation et problème

Une préoccupation est un aspect dont les usagers d'un service ont une perception négative ou qui ne fonctionne pas correctement pour un service donné. Un problème est quant à lui à l'origine de la préoccupation et produit un effet concret. Prenons un exemple : pour les habitants d'un quartier d'une grande ville, la mauvaise qualité de l'eau du robinet peut susciter une inquiétude. Cela représente leur préoccupation. Le problème à l'origine d'une mauvaise qualité de l'eau pourrait être un manque d'entretien des canalisations, ce service n'ayant été ni programmé ni inscrit au budget pendant des décennies. L'exercice visera à déterminer la responsabilité dans ce type de problèmes, c'est-à-dire qui en est responsable et envers qui.

3.1.2. *Comment constituer l'équipe d'évaluation ?*

Les initiateurs jouent un rôle fondamental dans la mise en place du processus. Toutefois, l'évaluation sera confiée à une équipe dédiée qui sera chargée de toutes les tâches opérationnelles, d'effectuer les recherches et de mener à bien le processus dans l'optique de produire un changement. Cette équipe devrait idéalement être composée de membres faisant preuve d'objectivité et dotés de capacités de recherche, d'expertise dans le service concerné et de compétences en communication. Une composition éclectique, avec des membres, hommes ou femmes, issus de différentes disciplines et ayant des parcours différents, sera souvent un facteur de succès.

Une équipe interdisciplinaire

Il est recommandé aux initiateurs de constituer une équipe interdisciplinaire. Cette équipe doit posséder le plus grand nombre possible de compétences nécessaires de telle sorte que ses membres soient complémentaires et cautionnent le processus d'évaluation. Une équipe interdisciplinaire offrira une diversité de points de vue, ce qui favorisera une vision globale des problématiques de manière à s'assurer qu'aucun sujet ni approche sensible ne sera ignoré(e).

Organisation du travail d'équipe

La structure de l'équipe d'évaluation doit être déterminée par les initiateurs et par l'équipe elle-même. Dans l'idéal, cette équipe d'évaluation devra s'efforcer d'utiliser de manière effective et efficace les ressources matérielles et humaines dont elle dispose. Tout ce qu'elle entreprendra visera à satisfaire les objectifs de l'évaluation. L'équipe d'évaluation dirigera le processus d'évaluation et les recherches et, à ce titre, répartira le travail et les responsabilités entre ses membres en fonction des compétences de chacun. Pour éviter les malentendus et créer une synergie en termes de capacités et de compétences des membres de l'équipe, l'organisation des activités doit être clairement convenue dès le départ.

Il est important pour l'équipe d'évaluation de favoriser la communication avec les initiateurs et le groupe consultatif (voir section 3.2.1.) et, en son sein, entre ses membres. Elle doit garantir la tenue de réunions régulières pour échanger des informations. En outre, chaque étape du processus doit donner lieu à des échanges avec

les autres acteurs de l'évaluation. En effet, en maintenant un flux constant d'informations entre tous les acteurs impliqués, il sera plus facile d'atteindre des objectifs communs.

Apprentissage et suivi continus

L'équipe d'évaluation doit veiller à ce que l'évaluation s'accompagne d'un apprentissage et d'un suivi à chaque étape. Le processus doit être participatif et donner la possibilité à tous les membres de l'équipe de suivre les progrès réalisés et de mettre en évidence les modifications à apporter. En principe, chaque étape doit donner lieu à une réflexion au sein de l'équipe pour déterminer les aspects favorables et les points à améliorer, ce qui permet de suivre et d'attester les acquis d'apprentissage. La section 3.9. approfondit la question des enseignements à tirer de l'évaluation.

3.1.3. Comment établir un plan de travail et un budget ?

La collecte de données, tout comme les activités de communication et de sensibilisation, peut être fastidieuse et coûteuse. Avant de démarrer l'évaluation, les initiateurs et les évaluateurs doivent convenir conjointement d'un plan de travail prévoyant des étapes réalisables, une stratégie de communication, des échéances et un budget prévisionnel. Le montant des ressources disponibles déterminera l'ampleur de l'évaluation. L'élaboration d'un budget doit inclure les coûts prévisionnels :

- des ressources humaines de l'équipe d'évaluation ;
- des voyages d'étude ou sur le terrain ;
- des consultations, y compris les frais des réunions, le cas échéant ; et
- de communication.

Il est recommandé aux équipes d'évaluation de planifier le processus en fonction des ressources humaines et matérielles disponibles. Afin de garantir l'efficacité du processus, les équipes d'évaluation peuvent s'appuyer sur les connaissances existantes facilement accessibles, par exemple des rapports de recherche produits dans le pays, des statistiques publiées par des instituts nationaux, les rapports de pays d'organisations internationales ou les enquêtes d'opinion réalisées par des universitaires et des groupes de réflexion locaux. L'équipe peut alors axer ses efforts sur les domaines importants n'ayant pas été traités et qui méritent de l'être.

Facteurs de coûts

Afin de compléter le plan de travail et le budget associé, les initiateurs et l'équipe d'évaluation doivent identifier les facteurs qui pourraient accroître les coûts et entraîner des retards dans le processus. Citons par exemple :

- la dépendance excessive vis-à-vis de consultants dont les services sont onéreux ;
- de nombreux voyages sur le terrain ou de vastes enquêtes ou études ;
- des désaccords au sein de l'équipe d'évaluation ou entre l'équipe d'évaluation et le groupe consultatif qui retarderaient les travaux ; et
- toute forme de corruption.

Les initiateurs et les évaluateurs sont bien placés pour déceler rapidement les problèmes et adapter les stratégies en conséquence.

Facteurs d'économies

Pour obtenir une estimation plus précise du plan de travail et du budget, il peut s'avérer intéressant d'effectuer une étude documentaire des publications, rapports et données existants sur la fourniture de services émanant d'institutions, notamment :

- des organismes publics dotés de responsabilités en matière de fourniture de services ;
- des départements de recherche universitaires et des groupes de réflexion ;
- des organismes de contrôle ;
- des instituts nationaux de la statistique ;
- des bureaux de médiation ;
- des institutions supérieures de contrôle ;
- des institutions nationales de défense des droits humains ;
- des organismes de surveillance ou des suivis participatifs ;
- des mécanismes de surveillance internationaux comme l'indice de développement humain ;
- les conclusions générales et commentaires des organes de suivi des traités relatifs aux droits humains des Nations unies ou de leurs équivalents régionaux comme la Cour africaine et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ;
- les rapports d'experts indépendants des droits humains en vertu des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations unies ; et

- d'autres instruments internationaux comme les déclarations adoptées par les conférences des Nations unies concernant la fourniture de services publics.

Un examen initial de ces ressources documentaires doit avoir lieu avant toute décision concernant le budget. La liste de contrôle figurant à l'annexe I fournit un exemple simple de plan de travail et de calendrier.

Communication stratégique

La communication est une dimension importante de la mission de l'équipe d'évaluation. Les évaluateurs sont dans la nécessité de planifier les activités de communication relatives à l'évaluation. Il peut s'agir :

- de la diffusion des informations auprès des membres du groupe consultatif ;
- de briefings réguliers des coordinateurs d'un parti politique ou des membres d'une commission parlementaire au sujet du service concerné ;
- d'un bulletin d'information périodique sur les étapes réalisées ;
- d'informations concernant des personnalités qui sont membres du groupe consultatif ;
- de la retransmission en direct d'événements publics, s'il y a lieu ; et
- des réseaux de médias sociaux, avec la publication de mises à jour sur des blogs, Twitter, Instagram et d'autres réseaux qui ciblent des acteurs stratégiques.

Pour avoir une influence politique et plaider en faveur du changement, les évaluateurs doivent essayer de prendre part à des échanges réguliers avec les parties prenantes et les publics cibles concernés. De plus, lorsque le contexte le permet, les évaluateurs doivent envisager de mettre en place des partenariats avec des groupes de plaidoyer ou d'intérêt. De toute évidence, ces partenariats seront significatifs uniquement si le partenaire souhaite véritablement promouvoir des améliorations en termes de responsabilité démocratique dans la prestation de services publics et s'il dispose des capacités et de la marge de manœuvre nécessaires à cette fin. Par exemple, l'équipe d'évaluation pourra mettre en relation les mouvements sociaux et les groupes d'intérêt œuvrant pour le renforcement de la fourniture de services publics ou, entre autres, les associations d'autorités locales, les partis politiques, les organismes de réglementation

Conseils pour l'utilisation des médias sociaux

Les équipes d'évaluation peuvent envisager d'utiliser des réseaux sociaux (comme Twitter, Facebook et Instagram) dans le cadre de leur stratégie de communication. Chaque outil a une utilisation et un public spécifiques. Les réseaux sociaux sont un moyen d'informer ses publics cibles en permanence et de publier un flux d'informations constant. De plus, ils contribuent à promouvoir des événements, des activités et des communiqués de presse, à insuffler une dynamique et à stimuler l'intérêt pour les activités d'évaluation. Il convient toutefois de souligner que l'utilisation des réseaux sociaux s'avère chronophage et qu'elle exige de connaître différentes interfaces. L'intérêt d'utiliser les réseaux sociaux est d'autant plus grand si les membres de l'équipe ont une expérience préalable, si ces réseaux sociaux permettent une diffusion auprès d'un public cible et s'ils s'inscrivent dans une stratégie de communication plus large.

nationaux ou le bureau de médiation. Des activités conjointes pertinentes et réalisables pourraient être décidées par les partenaires. Il pourrait s'agir de débats publics coorganisés à l'échelle locale, du partage de connaissances ou de discussions sur les meilleurs délais pour la publication de documents d'information et de rapports finaux. La publication du ou des rapports finaux pourrait être programmée de manière à assurer la diffusion et la promotion les plus larges possible afin de pouvoir débattre des résultats de manière approfondie.

En outre, l'équipe d'évaluation peut envisager un éventuel partenariat avec un média sous réserve, une fois de plus, que ce partenariat soit réalisable et convenable pour les deux parties. Des projets envisageables pourraient aller d'un reportage exclusif sur les différentes étapes de l'évaluation jusqu'à l'impression de dépliants dressant une synthèse des résultats finaux et des recommandations, s'ils sont de nature à intéresser le public (voir section 3.7).

Encadré 10

Une stratégie de communication réussie : l'exemple de Democratic Audit UK et du *Guardian**

Interrogé sur la stratégie de communication de Democratic Audit UK, l'organisme qu'il dirige, M. Stuart Wilks-Heeg affirmait : « L'évaluation, qui a été lancée en ligne, bénéficiait de la couverture exclusive du quotidien *The Guardian*, l'un des sites Internet de médias les plus consultés au monde. Parallèlement à cette couverture médiatique, nous avons adressé des exemplaires papier du résumé de l'évaluation à 100 responsables politiques, journalistes, blogueurs, groupes de réflexion et universitaires de premier plan et diffusé des copies électroniques du résumé

Encadré 10

[suite]

(au format PDF) auprès de 100 autres personnes appartenant à ces groupes. Nous avons également contacté des blogs et des blogueurs influents pour leur suggérer de traiter notre évaluation, de même que rédigé directement des billets de blog pour plusieurs sites politiques/de médias britanniques importants, et réalisé une campagne soutenue sur les réseaux sociaux » (extrait d'une interview de M. Stuart Wilks-Heeg réalisée en août 2012).

L'article qui traitait de cette évaluation a été le contenu le plus lu du site Internet de *The Guardian* pendant 24 heures et a suscité de très nombreux commentaires sur Facebook (1 400 partages) et sur Twitter (777 tweets). D'autres médias ont également couvert le lancement de l'évaluation, notamment le magazine *Time*. Plus important encore, l'évaluation a atteint son public cible et a été citée dans les deux chambres du Parlement britannique.

*Le rapport « How Democratic is the UK? The 2012 Audit » a été publié par Democratic Audit UK le 7 juillet 2012. Ce rapport s'appuie sur le *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie* (EdD) d'IDEA international. L'EdD a inspiré le cadre d'évaluation présenté dans ce guide. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet <<http://www.idea.int>>.

Mobilisation des fonds nécessaires

La prochaine étape cruciale consiste à mobiliser des fonds destinés à couvrir les dépenses de base liées aux besoins techniques et aux ressources humaines. Pour les entités intéressées par les recommandations de l'évaluation, assumer elles-mêmes leurs coûts serait un scénario idéal. Cela aurait un effet secondaire positif puisque leur implication renforcerait le caractère probable de leurs prévisions ainsi que leur adhésion aux conclusions de l'évaluation.

De toute évidence, la plupart des destinataires potentiels des recommandations ont d'autres priorités financières immédiates. Cependant, des groupes qui n'interviennent pas directement dans la prestation du service, mais qui pourraient le faire à l'avenir, sont susceptibles de contribuer au financement du processus d'évaluation. Citons par exemple :

- des banques multilatérales de développement ;
- des organismes de coopération au développement ;
- des organisations non gouvernementales ;

- des fondations philanthropiques ou des entreprises du secteur privé ; et
- des instituts de recherche.

Lorsque l'évaluation est réalisée dans le cadre des obligations d'un organisme public comme un bureau de médiation ou une commission parlementaire, la recherche de financements n'est pas forcément nécessaire. Si ce n'est pas le cas, les initiateurs et les évaluateurs doivent garder à l'esprit l'équilibre politique dans leur recherche d'un soutien financier. Certains bailleurs potentiels peuvent intervenir d'une manière tellement directe dans la prestation du service concerné que leur contribution financière pourrait amener à s'interroger sur l'objectivité.

Étape : préparer l'évaluation

- Définir les objectifs de l'évaluation
- Constituer l'équipe d'évaluation
- Établir un plan de travail et un budget

3.2. Exercer de l'influence

Les initiateurs pourront se retirer une fois qu'ils auront constitué une équipe d'évaluation et mobilisé les fonds nécessaires. C'est alors l'équipe d'évaluation qui prendra le relais. Néanmoins, celle-ci ne devra pas travailler seule. Comme cela a été mentionné, l'équipe d'évaluation aura besoin de l'appui et des opinions d'acteurs clés dotés de légitimité concernant le service en question, réellement impliqués dans la fourniture de celui-ci et exerçant un certain pouvoir et une influence sur celui-ci. Un groupe consultatif secondera l'équipe d'évaluation par le biais de réunions régulières au cours desquelles seront abordés les progrès de l'évaluation et ses recommandations.

Dans le meilleur des cas, le groupe consultatif devra représenter une réelle pluralité de courants et d'orientations politiques concernant le service. Sa composition doit garantir que les opinions des personnes exclues de la prestation de ce service soient représentées en termes de sexe, d'âge, de minorité ou de statut d'autochtone, d'orientation sexuelle, de résidence urbaine ou rurale, de classe, d'identité ethnique ou religieuse et de handicap.

3.2.1. Comment constituer le groupe consultatif ?

Le groupe consultatif est appelé à exercer trois fonctions principales : (1) donner une légitimité à l'équipe d'évaluation ; (2) communiquer les résultats de l'évaluation et s'adresser aux acteurs ayant la capacité d'induire le changement ; et (3) fournir des orientations et des conseils. La présence au sein du groupe consultatif de personnes qui exercent une influence sur le service concerné est une condition essentielle à l'exercice de ces trois fonctions. En effet, ces personnes seront des utilisateurs potentiels des résultats de l'évaluation, et l'amélioration de la prestation du service public présentera pour elles un intérêt. De plus, elles seront à même de promouvoir une réforme en matière de responsabilité démocratique par le biais du processus politique. Pour asseoir la légitimité de l'évaluation, la composition du groupe consultatif devra refléter la société dans son ensemble, avec des acteurs issus des principaux courants politiques et des parties prenantes du service en question. Leur implication dès le début du processus augmente les chances d'exercer une influence au niveau approprié et avec les parties prenantes concernées. De bonnes relations entre les évaluateurs et le groupe consultatif, ainsi qu'avec les bailleurs de fonds potentiels, seront le gage de progrès dans les délais escomptés. Tant les évaluateurs que le groupe consultatif devront veiller à faire le nécessaire pour garantir l'objectivité et le pluralisme de l'évaluation.

Par ailleurs, il sera demandé au groupe consultatif, en collaboration avec l'équipe d'évaluation, de mettre sur pied des activités en lien avec les résultats obtenus lors de la phase d'évaluation. Celui-ci sera chargé également de mettre en place des initiatives visant à concrétiser les propositions résultant de l'évaluation. Le groupe consultatif et l'équipe d'évaluation doivent décider de la forme que prendront leurs échanges. En raison des responsabilités quotidiennes des membres du groupe consultatif, l'équipe d'évaluation doit déterminer comment utiliser au mieux le temps de discussion limité dont disposent les membres du comité. La liste de contrôle figurant à l'annexe II propose des idées pour instaurer une coopération fructueuse entre ces acteurs essentiels afin de faire avancer le processus.

3.2.2. Comment exercer une influence ?

Le groupe consultatif est le principal vecteur d'influence. Les membres du comité sont choisis en raison de leur mandat et de leur connaissance du service concerné. Leur habilitation dans le cadre du processus

et leur appropriation de celui-ci augmenteront la probabilité d'une influence des résultats de l'évaluation sur le processus décisionnel.

L'équipe d'évaluation et le groupe consultatif devront identifier tous les autres axes d'influence possibles. Accroître l'influence du processus peut s'exercer dans le cadre d'une stratégie consistant à diffuser des rapports et à adresser des invitations à des événements à des institutions et organisations clés, comme des partis politiques, le Parlement, les bureaux de médiation, les institutions supérieures de contrôle, des services d'inspection nationaux, des organismes de contrôle, des organisations de la société civile ou les groupes d'intérêt de prestataires de services publics du secteur privé. D'une manière générale, une organisation ou institution qui représente un vecteur d'influence pour le processus décisionnel viendra très bien compléter la mission et l'influence du groupe consultatif.

Calendrier stratégique

Les évaluateurs devront proposer des utilisations possibles des résultats de l'évaluation et déterminer comment les propositions peuvent avoir plus d'influence. Cibler les échéances décisives du processus décisionnel sera essentiel pour obtenir une visibilité et une influence maximales. Ces échéances seront, par exemple, l'approche d'élections législatives, la révision d'une politique nationale, le parachèvement ou la révision d'un plan national de santé publique sur cinq ans ou un rapport de pays à paraître adressé à un organe de suivi des traités des Nations unies ou son équivalent régional sur l'égalité des sexes dans le pays, pour citer un exemple.

Les questions suivantes peuvent aider à identifier ces points d'entrée stratégiques :

- La politique régissant le service ou sa mise en œuvre sera-t-elle évaluée et révisée à court terme ? Le problème fait-il actuellement l'objet d'un débat et d'une attention soutenue des médias, y compris par le biais de programmes de radio ?
- Y a-t-il un élan durable pour améliorer le service de la part d'au moins quelques partis politiques, de la commission parlementaire compétente ou de mouvements sociaux et groupes d'intérêt ? Ou bien le problème persiste-t-il dans un silence quasi absolu, d'où la difficulté d'identifier des points d'entrée ?
- Une révision d'un plan de développement national, de plans sectoriels nationaux ou de plans plus spécifiques concernant le service

est-elle prévue ? Une révision de la constitution ou une révision de la législation et des politiques applicables sont-elles prévues à court terme ? Une révision du service de la part du bureau de médiation ou de l'institution supérieure de contrôle est-elle programmée ?

- Un rapport de pays doit-il être livré à l'un des organes de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme des Nations unies, ou une visite de l'un des experts indépendants des droits de l'homme en vertu des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations unies ou leurs équivalents régionaux est-elle prévue ?
- Des élections législatives se tiendront-elles dans les deux prochaines années ?

Le calendrier de mise en œuvre et des activités de sensibilisation joue un rôle essentiel pour traduire les conclusions et recommandations réalisables en un dialogue sur les mesures à prendre. En conséquence, l'équipe doit adapter sa stratégie pour produire des changements concrets tout au long du processus. Être attentif à ces points d'entrée est une stratégie qui pourra accroître de façon considérable l'impact de l'évaluation.

Encadré 11

Production de rapports internes à chaque étape

Il est recommandé de produire et de valider des notes de synthèse, par exemple lorsque des étapes importantes sont franchies, de manière à s'assurer que tous les points de vue sont consignés. Cette recommandation repose sur le fait qu'une série de documents simples est plus susceptible d'être utilisée comme outil d'apprentissage que des documents volumineux.

Étape : exercer de l'influence

- Constituer un groupe consultatif
- Identifier les destinataires et les utilisations des résultats de l'évaluation ainsi que des cas de contributions opportunes

3.3. Se recentrer

En fonction de leurs responsabilités respectives, l'équipe d'évaluation et le groupe consultatif démarreront l'application technique de la

méthodologie. L'équipe d'évaluation sera chargée de cartographier le service tout au long du processus politique. Cette démarche servira à identifier et formuler les principaux problèmes, à déterminer qui en assume la responsabilité ainsi que les rapports de responsabilité en place.

3.3.1. Comment cartographier le processus politique ?

L'étape suivante de l'évaluation consiste à cartographier le processus politique qui correspond au service. Il s'agit, lors de cette phase, de répondre soigneusement aux questions énoncées ci-après pour déterminer *qui fait quoi, et comment* ces acteurs procèdent à chacune des étapes de ce processus.

- Qui a le pouvoir d'établir les priorités du secteur ou exerce une influence en la matière ? Et qui contribue au financement du service ou prend les décisions en matière d'allocation du budget ? (définition des priorités)
- Qui décide du cadre réglementaire du service ? (élaboration des politiques)
- Qui est chargé de mettre en œuvre ces réglementations et d'appliquer le budget ? (mise en œuvre)
- Quels organismes ont un mandat pour surveiller ou contrôler le processus ?

Distinguer les tâches qui incombent respectivement au niveau central et au niveau infranational de l'administration est l'un des principaux aspects de ce travail de cartographie. Par ailleurs, il conviendra de déterminer leurs mandats respectifs, de même que les ressources dont ils disposent pour planifier, réglementer et mettre en œuvre les services et remplir leurs obligations. Le processus politique présente souvent plusieurs niveaux, puisque les différents échelons, bureaux ou organismes de l'administration ont des responsabilités différentes, lesquelles sont complémentaires ou bien se chevauchent. Il est donc primordial pour l'équipe d'évaluation de cartographier en quoi différents niveaux d'administration ont des responsabilités différentes pour le service en question.

L'équipe d'évaluation doit également comprendre les facteurs formels et informels liés à ce processus. Ainsi, le fait que les autorités ou collectivités infranationales soient élues ou nommées déterminera inévitablement le type d'acteurs envers lesquels elles seront responsables. En outre, des pratiques informelles et des réseaux de pouvoir profondément enracinés pourront influencer les modalités

de prestation du service, de même que les rapports de responsabilité formels dans le pays concerné. Les autorités traditionnelles auront souvent un pouvoir et une influence significatifs, même si elles ne jouent pas de rôle formel dans le processus politique, voire en sont formellement exclues. Les groupes d'intérêt en sont un autre exemple. Ceux-ci peuvent influencer les résultats d'une politique en exerçant des pressions sur les décideurs. Les évaluateurs doivent identifier ces acteurs informels et les moyens concrets dont ceux-ci disposent pour influencer les services fournis.

3.3.2. *Comment mieux définir les problèmes ?*

Après avoir cartographié le processus politique associé au service, l'équipe d'évaluation pourra identifier le ou les problèmes affectant ce service. Les problèmes ainsi identifiés définiront le périmètre de l'évaluation, les acteurs et les rapports à évaluer, les questionnaires et, par la suite, l'orientation des recommandations axées sur des réformes.

Il convient tout d'abord de rappeler que les initiateurs ont été invités au point 3.1.1 à évaluer la responsabilité à travers une préoccupation très spécifique relative à la prestation d'un service donné. Les préoccupations dont il est question renvoient à des obstacles qui empêchent le service d'atteindre son objectif. Ces obstacles constituent à leur tour les problèmes auxquels l'évaluation s'intéressera.

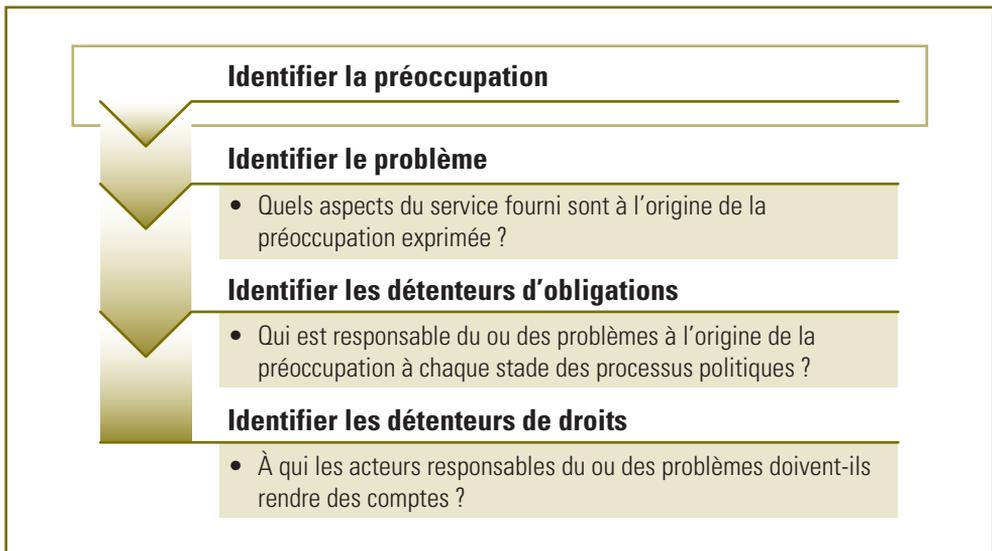
À ce stade, les évaluateurs doivent :

- **Formuler les problèmes** par référence au processus politique préalablement cartographié. L'équipe aura recours à la cartographie afin de mieux comprendre les liens de causalité sous-jacents au problème. Elle mettra en évidence les responsabilités et les obligations concrètes du processus politique qui sont négligées, insuffisamment honorées ou purement et simplement inexistantes et qui empêchent, de ce fait, le service d'atteindre son objectif.
- **Consulter des acteurs bien informés.** Pour s'assurer de leur bonne compréhension de la situation, les évaluateurs devront faire appel à leurs propres compétences et à celles d'autres acteurs bien informés en lien avec le service. S'il s'agit, par exemple, de s'interroger sur ce qui peut causer l'absence d'accès à l'eau potable ou les mauvaises performances de certaines minorités à l'école, il est probable que les évaluateurs connaissent les règles régissant l'expansion du réseau de distribution d'eau ou qu'ils sachent si l'assiduité des élèves est élevée.

D'autres experts pourront toutefois contribuer à en identifier les raisons sous-jacentes. Cela peut être, dans notre exemple, le fait que des fonds du centre d'investissement destinés à l'infrastructure de distribution d'eau ne sont pas envoyés aux autorités locales en temps voulu, ou encore que l'apport nutritionnel des élèves est inférieur au minimum requis pour effectuer des tâches intellectuelles. Or, il est essentiel de parvenir à une compréhension approfondie du problème. Seule une vision claire des circonstances à l'origine des préoccupations des initiateurs aidera les évaluateurs à recentrer leur évaluation sur les problèmes pertinents qui affectent le service.

- **Identifier les problèmes à travers le processus politique.** Une fois les problèmes identifiés, les évaluateurs pourront ensuite les organiser et réfléchir à leurs implications. Concernent-ils l'élaboration des politiques ou l'allocation du budget ? Quelles sont les implications en termes de mise en œuvre ? L'identification des problèmes au stade précis du processus politique où ils se manifestent est utile à l'équipe d'évaluation pour identifier quel bureau ou organisme a une obligation ou une responsabilité face à ces problèmes (le détenteur d'obligations), de même que les acteurs auxquels le détenteurs d'obligations doit expliquer et justifier ses actions (les détenteurs de droits).

Figure 5. Identifier la préoccupation



Les problèmes identifiés doivent être pertinents

Les évaluateurs sont susceptibles d'identifier plusieurs problèmes tout au long du processus politique. De ce fait, ils devront veiller à identifier les problèmes les plus pertinents. Examiner le nombre de rapports de responsabilité à l'origine d'un problème donné est une manière d'établir des priorités et d'effectuer un recentrage. En effet, des préoccupations trop générales et trop larges comme la qualité insuffisante de l'enseignement pour les jeunes, peuvent impliquer de nombreux rapports de responsabilité, ce qui rend l'évaluation plus complexe. Inversement, les évaluateurs doivent éviter de travailler sur des problèmes trop simplistes ou spécifiques comme la mauvaise signalisation routière sur un axe qui relie deux communautés. Ceux-ci ne méritent pas nécessairement de déployer les efforts qu'implique un processus d'évaluation complet.

Les questions suivantes sont utiles pour identifier les problèmes importants :

- Existe-t-il des informations disponibles et accessibles ? Ces informations sont-elles pertinentes pour le problème en question ?
- Les rapports de responsabilité sont-ils tangibles ?
- L'équipe d'évaluation dispose-t-elle des capacités, du temps et de la marge de manœuvre nécessaires pour analyser les informations relatives aux problèmes ?

Encadré 12

Des préoccupations aux problèmes : l'exemple du Malawi

Une évaluation effectuée par le bureau du médiateur avait identifié une préoccupation : l'insalubrité provoquée par les déchets solides dans les zones urbaines périphériques de Lilongwe, la capitale du pays. Aucun système n'est en place pour gérer les déchets solides produits par les résidents des zones urbaines. En identifiant les différents maillons de la prestation du service, l'équipe a pu déterminer que la préoccupation était liée à un obstacle en matière de financement. Les lacunes du service étaient dues à l'absence d'un financement stable et régulier pour couvrir les coûts. La connaissance de ces facteurs a permis au bureau de médiation de clarifier les éléments du problème grâce à un examen plus poussé des acteurs, des responsabilités et de leur contexte et à l'analyse subséquente des rapports de responsabilité régissant le service. L'identification du problème a influencé l'ensemble de l'évaluation

Encadré 12*[suite]*

et permis de formuler des recommandations sur les mesures à prendre en ce sens (IDEA international et bureau du médiateur au Malawi, 2014).

Des problèmes distincts, des incitations différentes en matière de responsabilité

L'équipe d'évaluation doit être consciente que la responsabilité démocratique peut être plus importante dans certains secteurs ou sous-secteurs que dans d'autres. Ainsi, les responsables politiques sont susceptibles, à l'approche d'élections, d'être plus intéressés par des services qui sont visibles, saillants et ciblés. La construction d'écoles, par exemple, peut susciter des commentaires plus concrets et favorables de la part des citoyens qu'une question moins pragmatique comme la qualité de l'enseignement. L'aptitude de sous-secteurs à la responsabilité démocratique peut également dépendre de la marge de manœuvre et des capacités dont disposent les citoyens pour accéder aux informations sur les écoles et pour s'organiser collectivement afin de promouvoir des améliorations.

Lorsqu'ils analysent comment différents problèmes génèrent différents facteurs d'incitation et de dissuasion, les évaluateurs doivent considérer les trois éléments décrits ci-après. En premier lieu, les caractéristiques de chaque secteur influenceront les facteurs d'incitation et de dissuasion qui détermineront dans quelle mesure les acteurs politiques, les prestataires de services et les usagers consacreront des ressources à la prestation de services publics et à quel point les acteurs politiques et les fournisseurs de services seront responsables envers les citoyens au titre de l'exécution des services. Deuxièmement, les particularités de chaque secteur affecteront l'équilibre des pouvoirs entre les décideurs et les fournisseurs de services publics. Troisièmement, les caractéristiques de chaque secteur auront une incidence sur la marge de manœuvre et les moyens de mobilisation collective des citoyens pour promouvoir des améliorations (Batley et McLoughlin, 2012).

3.3.3. Comment identifier les rapports de responsabilité ?

Après avoir passé en revue à chaque étape du processus politique les problèmes pertinents relatifs à un service, l'équipe d'évaluation doit ensuite identifier les détenteurs d'obligations et les détenteurs de droits pour chacun de ces problèmes. En d'autres termes, les

évaluateurs doivent déterminer qui est responsable du problème (le détenteur d'obligations) et envers qui ce porteur de responsabilités est responsable (le détenteur de droits). Il est important de garder à l'esprit que les problèmes mis en exergue peuvent avoir plus d'un détenteur d'obligations et plus d'un détenteur de droits et que plusieurs autres acteurs peuvent avoir un effet informel sur le service et être en partie à l'origine du problème. Les évaluateurs doivent, lorsqu'ils cherchent des solutions, tenir compte de ces acteurs et de leur impact en fonction du contexte.

Les évaluateurs doivent se concentrer sur chacun des acteurs et des rapports de responsabilité qui influencent le ou les problèmes dont pâtit le service. Ils devront identifier chaque rapport séparément. L'objectif consiste à identifier les rapports les plus pertinents à chaque étape du processus politique. Les évaluations exhaustives sont susceptibles d'aboutir aux conclusions les plus utiles.

Encadré 13

Cartographie des rapports de responsabilité

Cartographier les principaux acteurs et rapports de responsabilité à l'aide, par exemple, de tableaux de conférence ou de simples Post-it sera un point de départ pour identifier les rapports entre les acteurs et les institutions concernant le ou les problèmes soulevés. Lorsqu'il s'agit de cartographier les acteurs du processus, le schéma fourni à l'annexe III peut être utilisé pour illustrer les liens qui existent entre ces acteurs.

Schématiser ces rapports est un bon moyen de produire des informations utiles et de préciser le contexte dans lequel :

- la prestation du service a lieu ;
- plusieurs relations interagissent ;
- des décisions sont prises et des incitations sont accordées ou refusées ;
- la législation est ou n'est pas appliquée ; et
- des mesures sont ou ne sont pas prises.

Cette méthode offre également la possibilité de regrouper les différents acteurs selon qu'ils sont en faveur d'une réforme ou opposés à celle-ci et de déterminer par ailleurs l'étendue de leurs prérogatives et leur marge de manœuvre. Des regroupements de ce type fournissent des informations importantes dans la

Encadré 13*[suite]*

mesure où les acteurs ayant des profils similaires pourront renforcer mutuellement leur soutien ou critique à l'égard de l'évaluation. Plus important encore, grâce à cette méthode, les évaluateurs peuvent mettre en évidence les principaux rapports de responsabilité concernant le ou les problèmes soulevés et schématiser le système dans lequel ceux-ci s'intègrent, d'un point de vue politique et social. Ils pourront ainsi identifier les occasions d'influencer ou d'influer sur ces rapports.

À mesure que les évaluateurs progressent dans cette étape, ils doivent être capables de compléter la matrice de la figure 6. L'annexe IV propose un exemple de matrice complétée par une équipe d'évaluation.

Figure 6. Identifier les rapports de responsabilité

Identifier les rapports de responsabilité				
	Problème affectant un service	Détenteurs d'obligations	Détenteurs de droits	Alliances et influence
Étape du processus politique	Obstacle qui empêche le service d'atteindre ses objectifs	Acteurs ayant une responsabilité vis-à-vis du problème	Acteurs usagers des services, groupes souhaitant des changements	Relations entre les acteurs : qui s'oppose ou soutient les réformes ? Quels acteurs ont beaucoup ou peu d'influence ?
Définition des priorités				
Élaboration des politiques				
Mise en œuvre				

Cette matrice peut être utilisée par les évaluateurs à l'étape 3.4. du processus (Obtenir des réponses) afin de synthétiser les informations alors recueillies. L'identification des problèmes et des rapports de responsabilité déterminera la structure du questionnaire et orientera la collecte de données. Il est donc important d'identifier de manière exhaustive les acteurs et les rapports de responsabilité.

Étape : se recentrer

- Identifier les problèmes les plus pertinents affectant un service
- Clarifier la responsabilité des acteurs concernant les problèmes relatifs à un service, à savoir les détenteurs d'obligations et les détenteurs de droits
- Identifier les rapports de responsabilité

3.4. Obtenir des réponses

L'équipe d'évaluation a désormais cartographié le service, identifié les problèmes et représenté les rapports de responsabilité pour ces problèmes. Elle doit à présent analyser ces rapports de responsabilité. Le questionnaire oriente la procédure de collecte d'informations et l'analyse de la responsabilité démocratique concernant les problèmes soulevés pour le service en question. Le questionnaire s'appuie sur les trois principes démocratiques de responsabilité (obligation de rendre des comptes, réactivité et applicabilité) et sur les deux facteurs de réussite (participation et transparence). Il est structuré sur le modèle des trois étapes du processus politique (définition des priorités, élaboration des politiques et mise en œuvre).

3.4.1. Comment élaborer votre propre questionnaire ?

Les évaluateurs doivent adapter leur questionnaire aux problèmes et rapports spécifiques qui font l'objet de leur évaluation. Le questionnaire n'est rien d'autre qu'un guide pour coordonner, orienter et cibler la collecte d'informations. Les réponses fournies apporteront des informations structurées qui faciliteront l'analyse.

- Le questionnaire comporte neuf questions visant à orienter. Chacune est à l'intersection d'un principe démocratique et d'une étape du processus politique (voir la figure 7 pour une présentation complète des questions visant à orienter et des problématiques à examiner).

Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] est-il [description du principe] envers le(s) [détenteur(s) de droits] concernant la [responsabilité lors de l'étape en question du processus] ?

- Chaque question visant à orienter est alors ventilée en quatre séries de problématiques à examiner. Chacune de ces séries correspond à l'un des éléments soulignés de la question.

La série de problématiques à examiner fournit des orientations supplémentaires sur des aspects spécifiques concrets à approfondir.

Seul un questionnaire détaillé aidera l'équipe d'évaluation à mesurer toute l'étendue des problèmes de responsabilité et à formuler des recommandations spécifiques en vue d'initiatives visant à améliorer ces rapports. Il va sans dire que tous les aspects du questionnaire, du langage utilisé aux acteurs et concepts mentionnés, etc., doivent être adaptés au contexte.

L'annexe V propose un exemple de questionnaire complété par une équipe d'évaluation.

Figure 7. Questions visant à orienter

Principe	Questions visant à orienter		
	Définition des priorités	Élaboration des politiques	Mise en œuvre
Obligation de rendre des comptes	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] doit-il rendre des comptes au [détenteur de droits] concernant l'[obligation de définir des priorités] ?	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] doit-il rendre des comptes au [détenteur de droits] concernant l'[obligation d'élaborer des politiques] ?	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] doit-il rendre des comptes au [détenteur de droits] concernant l'[obligation de mise en œuvre] ?
Réactivité	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] fait-il preuve de réactivité envers le [détenteur de droits] concernant l'[obligation de définir des priorités] ?	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] fait-il preuve de réactivité envers le [détenteur de droits] concernant l'[obligation d'élaborer des politiques] ?	Dans quelle mesure le [détenteur d'obligations] fait-il preuve de réactivité envers le [détenteur de droits] concernant l'[obligation de mise en œuvre] ?
Applicabilité	Dans quelle mesure le [détenteur de droits] peut-il imposer et faire appliquer des conséquences à l'encontre du [détenteur d'obligations] concernant l'[obligation de définir des priorités] ?	Dans quelle mesure le [détenteur de droits] peut-il imposer et faire appliquer des conséquences à l'encontre du [détenteur d'obligations] concernant l'[obligation d'élaborer des politiques] ?	Dans quelle mesure le [détenteur de droits] peut-il imposer et faire appliquer des conséquences à l'encontre du [détenteur d'obligations] concernant l'[obligation de mise en œuvre] ?

Problématiques à examiner :	Problématiques à examiner :	Problématiques à examiner :
- La volonté, les capacités et la marge de manœuvre du détenteur d'obligations pour expliquer ses choix et décisions de manière transparente.	- L'efficacité du détenteur d'obligations pour résoudre les réclamations émanant de différents détenteurs de droits (y compris les personnes exclues du service en raison, par exemple, d'une discrimination fondée sur le sexe, l'âge, le statut social, la religion, le handicap, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, etc.).	- L'exposition des détenteurs d'obligations à des conséquences crédibles (sanctions ou récompenses) à l'initiative de détenteurs de droits, indépendamment de leur genre, de leur âge, de leur statut social, etc.

Problématiques à examiner :	Problématiques à examiner :	Problématiques à examiner :
<ul style="list-style-type: none"> - La volonté, les capacités et la marge de manœuvre du détenteur de droits pour poser des questions/ exiger la prise de mesures auprès du détenteur d'obligations, et la collaboration mutuelle des détenteurs de droits (une attention particulière étant accordée aux préférences des personnes exclues du service en raison, par exemple, d'une discrimination fondée sur le sexe, l'âge, le statut social, la religion, le handicap, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, etc.). - Dans quelle mesure les mécanismes relatifs à l'obligation de rendre des comptes sont disponibles, adaptés, participatifs et efficaces, notamment dans quelle mesure les examens et vérifications des organes de contrôle peuvent influencer le processus. - La mesure dans laquelle le contexte influence les différents mécanismes relatifs à l'obligation de rendre des comptes, en tenant compte des rapports de force, des facteurs d'incitation et de dissuasion, des conditions structurelles et des héritages historiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - La capacité des détenteurs de droits à formuler efficacement les préférences des usagers du service et à influencer le détenteur d'obligations, ainsi que la collaboration mutuelle des détenteurs de droits à ce titre. - La mesure dans laquelle les mécanismes relatifs à la réactivité sont disponibles, adaptés, participatifs et efficaces. - Dans quelle mesure le contexte influence les différents mécanismes relatifs à la réactivité, en tenant compte des rapports de force, des facteurs d'incitation et de dissuasion, des conditions structurelles et des héritages historiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - La capacité des détenteurs de droits à imposer effectivement des conséquences (retour d'information, sanctions, éloges, etc.) vis-à-vis des détenteurs d'obligations, y compris la collaboration mutuelle des détenteurs de droits à ce titre. - La mesure dans laquelle les mécanismes d'application sont disponibles, adaptés, prévisibles et efficaces, y compris la capacité des organes de contrôle et d'exécution pour les appliquer. - Dans quelle mesure le contexte influence les différents mécanismes d'application, en tenant compte des rapports de force, des facteurs d'incitation et de dissuasion, des conditions structurelles et des héritages historiques.

3.4.2. Comment recueillir des informations ?

Dans la mesure où il n'existe pas de méthode unique de collecte de données – tâche qui, d'ailleurs, peut s'avérer fastidieuse, – les évaluateurs doivent recueillir des informations à l'aide des techniques et des approches qui leur conviennent le mieux (consultation, observation, observation participante, entretiens individuels ou collectifs, enquêtes, analyses documentaires, analyses de textes, etc.).

Stratégies de collecte de données

L'équipe d'évaluation pourra recueillir deux types de données : des données primaires et des données secondaires. Les données primaires

sont générées directement par l'équipe d'évaluation, tandis que les données secondaires sont générées par d'autres acteurs mais utilisées par l'équipe d'évaluation. Dès lors que celles-ci sont fiables et pertinentes, il sera préférable d'utiliser des données secondaires plutôt que de créer de nouvelles données ou de doubler. Il est recommandé aux évaluateurs d'envisager de collecter des données primaires une fois les sources de données secondaires épuisées, car la collecte de données exige beaucoup de temps et de ressources. Les données primaires présentent l'avantage d'être originales. En principe, les évaluateurs doivent opter pour une combinaison de sources, y compris des sources existantes, afin d'obtenir un corpus de données pondéré.

En fonction du contexte, un volume considérable d'informations peut être déjà disponible. Quelques exemples de sources :

- des statistiques ventilées ;
- des travaux de recherche universitaires ;
- des enquêtes d'opinion ;
- des rapports sectoriels spécifiques publiés par des organismes publics ;
- l'actualité ou des rapports d'investigation ;
- des rapports d'associations d'autorités locales ;
- des rapports publiés par des organismes indépendants comme les syndicats ;
- un rapport d'un État partie adressé à un organe de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme des Nations unies ou son équivalent régional, ainsi que ses conclusions générales ;
- des rapports parallèles de la société civile en complément des rapports d'un État partie ; et
- des rapports de pays élaborés par des organisations mondiales ou régionales comme l'OMS, l'UNESCO, la Banque mondiale, l'Organisation des États américains, la Banque asiatique de développement ou la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique.

Données quantitatives et qualitatives

Les données quantitatives et qualitatives sont complémentaires. Les premières peuvent fournir un échantillon représentatif de la population qui aidera à identifier les tendances et les perspectives des comportements sociaux, économiques ou politiques. Ces données sont bien évidemment chiffrées.

Quant aux informations qualitatives, elles peuvent être utilisées pour décrire les opinions et les expériences de la population et s'avérer, à ce titre, des sources utiles pour élaborer des initiatives de changement. Lors des entretiens, l'équipe d'évaluation devra donc veiller à demander ce que les personnes sondées pensent des modifications ou améliorations nécessaires et comment faire pour que ces changements s'opèrent.

Plusieurs méthodes valables

Chaque méthode de collecte de données doit être rigoureusement observée. Lorsque plusieurs méthodes sont utilisées, il est possible d'effectuer un contrôle par recoupement. Le fait de combiner plusieurs méthodes pour examiner un même problème offre l'avantage de la complémentarité et fournit des données plus précises. Être conscient des limites de chaque méthode servira à tenir compte d'éventuels partis pris lors de l'analyse des données.

Voici quelques exemples de méthodes qui se recoupent ou sont complémentaires :

- les entretiens ou les entretiens approfondis semi-dirigés, en face-à-face ou par téléphone avec les parties prenantes ;
- les groupes de discussion ou ateliers ;
- l'observation participante ;
- les discussions et consultations dirigées ; et
- les enquêtes quantitatives.

La pluralité de perspectives sur la manière de recueillir des données est un élément positif, le consensus n'étant pas requis à ce stade. Les divergences d'opinion en matière d'interprétation des données peuvent être indiquées dans le ou les rapports présentés.

Ventilation des données

Afin d'évaluer la responsabilité dans la prestation de services publics en tenant compte de la diversité des points de vue, le présent cadre suggère des mesures visant à recueillir toutes les opinions, y compris celles des personnes exclues (voir l'encadré 14). L'utilisation de données ventilées est l'une des méthodes qu'il convient d'examiner.

La ventilation divise les données en unités plus petites afin de favoriser la compréhension de l'information. Sans ventilation, les politiques et programmes postérieurs courent le risque de négliger les intérêts et les opinions de minorités et/ou de groupes exclus. Les données peuvent être ventilées sur la base :

- du revenu ;
- de l'âge (enfants, jeunes, adultes, personnes âgées) ;
- de l'identité de genre ;
- du milieu (rural/urbain) ;
- du statut de minorité ou de groupe ethnique ;
- de l'orientation sexuelle ;
- du statut social, du handicap, de la religion ; et
- d'autres catégories qui révèlent des différences.

Grâce à la ventilation des données, il est possible d'identifier les schémas d'exclusion ou de discrimination. Il est fréquent que les populations exclues soient rendues visibles uniquement à travers des données ventilées. Par ailleurs, en fonction de la manière dont elles sont présentées, ces données ventilées apporteront des informations précieuses pour les évaluateurs.

Encadré 14

Conseils pour rendre une évaluation plus sensible au genre et à la diversité

- Consultations ciblées : il s'agit de garantir que la population issue des groupes exclus soit entendue tout au long de l'évaluation, à partir du moment où les préoccupations sont exprimées jusqu'à la formulation finale de recommandations.
- Composition hétérogène : l'équipe d'évaluation et le groupe consultatif doivent justifier d'une proportion équilibrée d'hommes et de femmes et être composés de membres qui disposent d'une connaissance des intérêts de différents groupes de la société ou qui en sont conscients.
- Méthodes variées : l'équipe d'évaluation doit identifier les opinions représentatives de l'ensemble de la population. Des entretiens en face-à-face serviront à recueillir les points de vue des personnes exclues des bases de données officielles comme les immigrés ou les citoyens sans-papiers.
- Langues vernaculaires : l'équipe doit être composée de personnes maîtrisant des langues vernaculaires ou des dialectes, et les différents supports doivent être traduits et diffusés dans ces langues.

Encadré 14

[suite]

- Besoins particuliers : dans l'optique d'inclure des personnes présentant un handicap, l'équipe d'évaluation doit être en mesure d'adapter les espaces de réunion pour qu'ils puissent accueillir des fauteuils roulants, de faire appel à des interprètes en langue des signes ou de se doter d'autres moyens.

D'une manière générale, la ventilation des données est une stratégie positive qui révèle l'existence d'un plus grand nombre de nuances et aide les évaluateurs à identifier les problèmes qui touchent différents secteurs de la société. Si l'équipe d'évaluation décide d'utiliser des données ventilées au-delà d'une ventilation par sexe et par âge, elle devra réfléchir aux inconvénients éventuels d'une telle ventilation dans la mesure où la diffusion de ces données pourra renforcer les politiques et pratiques discriminatoires.

L'utilisation de données ventilées doit impliquer également que l'équipe d'évaluation soit consciente des moindres tensions ethniques ou religieuses y afférentes. Certains pays interdisent les classifications selon le groupe ethnique ou la race, ce qui rend impossible toute ventilation sur la base de ces catégories. D'autres pays interdisent les classifications en fonction de l'appartenance religieuse. Par ailleurs, les personnes concernées doivent accepter d'être identifiées comme appartenant à des groupes définis par des personnes extérieures. L'identification de groupes pourrait, dans certains contextes, mettre en danger la sécurité du groupe en question, comme dans le cas de minorités religieuses ou de personnes transsexuelles. Il est légitime de supposer que certaines personnes ne souhaitent pas être classées dans une catégorie et préfèrent être identifiées comme des citoyen(ne)s. Il convient donc de procéder à la ventilation des données dans des circonstances qui garantissent la protection de la sécurité et de l'intégrité des populations.

L'accès à des données ventilées peut avoir des répercussions considérables sur l'élaboration des dialogues sur les mesures à prendre. Une nouvelle fois, l'équipe d'évaluation doit convenir du degré de ventilation qui est à la fois requis et envisageable dans le cadre de l'évaluation.

Étape : obtenir des réponses

- Identifier les problématiques à examiner
- Élaborer le questionnaire personnalisé de l'évaluation
- Recueillir des données

3.5. Présenter les résultats

La transformation des informations en conclusions représente une étape importante du processus d'évaluation, mais elle n'est aucunement automatique. L'enjeu pour l'équipe d'évaluation consiste à structurer les informations et à les utiliser pour répondre aux questions figurant dans le questionnaire. L'objectif de cette transformation doit être d'élaborer des stratégies en faveur du changement qui puissent renforcer la responsabilité dans la prestation de services publics.

3.5.1. Comment analyser les informations ?

L'analyse des informations requiert un effort créatif et prospectif. L'emploi de méthodes objectives et cohérentes servira à tirer des conclusions répondant aux besoins de l'évaluation. L'équipe d'évaluation réalisera une analyse exhaustive de toutes les informations obtenues à partir de chacun des neuf points du questionnaire. De cette manière, les différentes informations découlant de chaque étape du processus politique et de chaque principe seront interprétées dans leurs contextes respectifs.

Afin de tirer des conclusions, les évaluateurs doivent analyser les informations et les suggestions émises par la population. Pour ce faire, ils poseront des questions générales comme suit : qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas ? Pour quelle(s) raison(s) ? Que pourrait-on entreprendre pour améliorer les rapports de responsabilité ? Qui a le pouvoir formel ou informel de susciter un changement ? Qui pourrait coopérer avec qui pour favoriser ou empêcher un changement ? Ces questions, entre autres, généreront des informations qui pourront servir à mener une analyse globale sur le sujet concerné.

Les évaluateurs pourront bénéficier d'informations structurées en fonction des principes et des étapes du processus politique. Une fois les informations structurées, cette équipe pourra commencer à mettre en évidence des schémas et des explications quant à l'existence du problème et aux rapports de responsabilité qui ne fonctionnent pas ou sont absents. Les informations recueillies, qui devront être à la fois quantitatives et qualitatives, mettront en évidence des tendances. Elles fourniront également des explications concernant le processus, y compris et en premier lieu les raisons pour lesquelles il convient de procéder à l'évaluation.

3.5.2. Comment tirer des conclusions ?

Analyser les informations est comparable à l'assemblage d'un puzzle. Il est recommandé à l'équipe d'évaluation de prendre du recul et d'observer le tableau créé par les différents éléments. C'est là que résideront ses conclusions. Comprendre les résultats permettra à l'équipe d'étayer ses conclusions.

L'équipe d'évaluation doit également utiliser ses résultats pour comprendre quelles sont les priorités en termes d'amélioration ainsi que les recommandations les plus urgentes, quels sont les objectifs plus ou moins difficiles à atteindre et à quel niveau de l'administration ses résultats doivent être adressés. En répondant à ces questions, elle pourra émettre des propositions réalistes, opportunes et sur mesure.

3.5.3. Comment formuler des recommandations ?

Après avoir tiré ses conclusions, l'équipe d'évaluation aura créé un descriptif capable de répondre aux neuf questions visant à orienter. Le tableau issu de l'analyse aidera l'équipe à comprendre quelles sont les priorités les plus urgentes pour renforcer la responsabilité au niveau du service public concerné. Afin de transformer ses conclusions en recommandations, l'équipe doit d'abord formuler des hypothèses en vue du changement. Certaines de ces hypothèses seront sélectionnées pour devenir des recommandations.

Ces hypothèses devront idéalement être formulées sous la forme de propositions comportant une cause et un effet (si A, alors B). Elles doivent mettre en évidence des améliorations réalisables et plausibles concernant des aspects de la responsabilité (voir figure 8). Elles devront être réalistes et proposer des changements opportuns et spécifiques au contexte. À cette fin, les hypothèses en vue du changement devront répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les possibilités de changer les choses ?
- Quels défis sont posés par les acteurs qui résistent au changement ou lui font obstacle ?
- Quelles sont les conséquences potentielles du changement ?

Encadré 15

Un exemple-type idéal d'hypothèses devenues des recommandations

La région X de l'État Y a entrepris une évaluation portant sur l'enseignement primaire. Le problème ayant motivé l'évaluation était les mauvais résultats de nombreux élèves dans l'enseignement primaire en milieu rural et le faible niveau de formation des enseignants. Une analyse des informations recueillies a montré qu'en dépit de réclamations constantes adressées par les parents à l'autorité régionale en matière d'enseignement (le détenteur d'obligations) pour une meilleure formation des enseignants, leurs doléances n'ont jamais été satisfaites, alors que l'organisme concerné y était légalement tenu.

L'équipe d'évaluation a émis plusieurs hypothèses de changement, dont trois ont été retenues. Voici leurs recommandations pour tenter d'influencer la révision de la loi relative à la qualité de l'enseignement au niveau national :

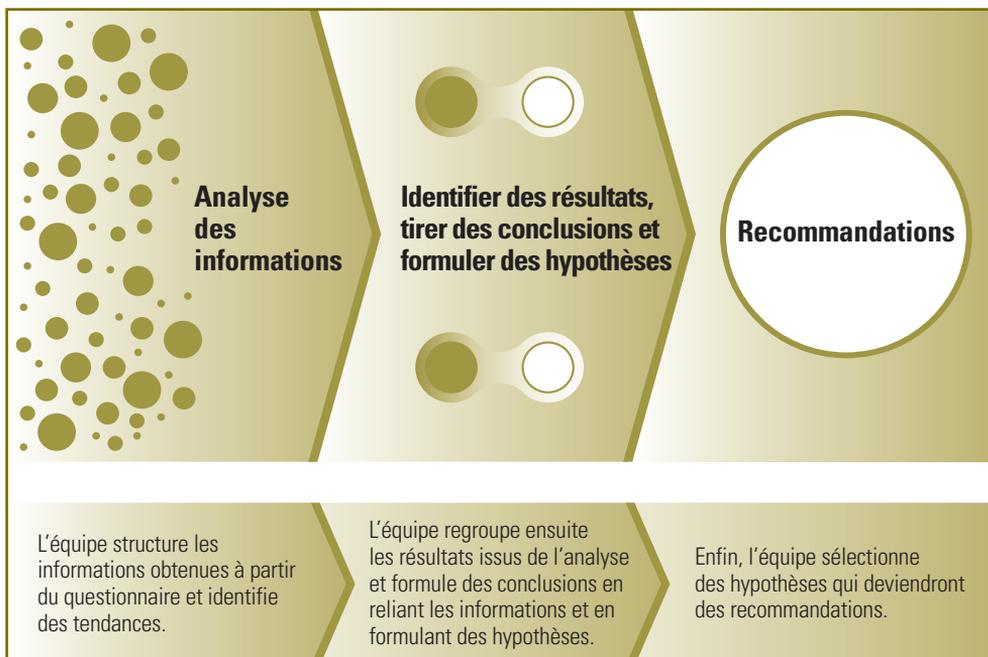
- Si la loi relative à la qualité de l'enseignement garantit le droit des parents à obtenir des réponses écrites aux questions afférentes aux résultats de l'école qui sont posées lors de réunions avec l'autorité régionale en matière d'enseignement, et si cette obligation est supervisée par le bureau du médiateur, l'autorité régionale en matière d'enseignement devrait faire preuve d'une plus grande réactivité face aux demandes des parents.
- Si les responsables politiques élus au niveau local étaient exposés à des conséquences pour ne pas avoir appliqué la loi relative à la qualité de l'enseignement, les membres de l'administration élus seraient alors plus aptes à satisfaire les demandes des usagers, d'où un meilleur service.
- Si les associations de parents avaient été consultées pendant la révision de la loi relative à la qualité de l'enseignement, le projet de loi serait plus adapté à la réalité et contiendrait des mesures visant à renforcer les compétences et les qualifications des enseignants.

Les propositions ont été prises en compte par le comité chargé de réviser au niveau national la loi relative à la qualité de l'enseignement et ont été considérées comme des contributions valables à la discussion par l'ensemble des parties impliquées.

Les hypothèses doivent être partagées et discutées de manière approfondie par les membres de l'équipe d'évaluation, puis présentées sous la forme d'une série d'options au groupe consultatif. Les conclusions du comité sont essentielles pour déterminer si les changements proposés sont viables, c'est-à-dire lesquels offrent les possibilités les plus réalistes et comportent le moins d'obstacles.

La sélection finale de recommandations en vue d'actions peut soit présenter plusieurs hypothèses, dont certaines peuvent être contradictoires, soit se concentrer sur les hypothèses les plus susceptibles d'aboutir. Cela dépendra de la possibilité, pour le groupe consultatif, de parvenir à un accord sur un sous-ensemble d'hypothèses. En l'absence d'accord, l'équipe d'évaluation doit expliquer les implications de toutes les hypothèses présentées, notamment s'il existe des divergences.

Figure 8. De l'analyse aux recommandations



Étape : présenter les résultats

- Analyser les informations collectées en réponse au questionnaire
- Interpréter les résultats et tirer des conclusions
- Formuler des recommandations

3.6. Finaliser l'évaluation

La présentation des résultats et des propositions n'est pas une démarche simple dans la mesure où ceux-ci ne devraient pas, en principe, se limiter à un seul rapport. Le but de l'équipe d'évaluation est de mettre en récit par le biais de l'élaboration d'un projet de rapport et/ou d'une série de documents de synthèse. Techniquement, toutes les informations peuvent servir à la rédaction du projet de rapport. Mettre en récit, c'est établir un lien entre les données, les témoignages, la cartographie des acteurs et les rapports de responsabilité, les déclarations, les avis et, surtout, les analyses et les recommandations dans le but de donner une image cohérente de l'évaluation.

3.6.1. Comment communiquer les résultats et les propositions ?

Le projet de rapport doit être rédigé dans un langage clair. Il doit veiller à ne pas décrire de simples symptômes et à aborder les causes sous-jacentes des problèmes. Les avis divergents parmi les membres de l'équipe d'évaluation et du groupe consultatif peuvent être documentés afin de refléter davantage la diversité des opinions avancées. Il conviendra de décider de la forme et de la longueur du ou des documents. Il pourra s'agir, par exemple, d'un seul rapport final ou d'une série de rapports plus concis. Il est important de souligner que même s'ils donnent une image plus précise du processus, les rapports volumineux sont moins susceptibles d'être lus entièrement. Des rapports ciblés et concis sont plus adaptés à capter l'attention du public, mais ils peuvent ne pas refléter le processus dans son intégralité. Cela dit, une série de documents de synthèse s'adressant à des publics spécifiques recevra en principe un meilleur accueil.

Les différentes étapes du processus pourront également servir de socle aux évaluateurs. Cela pourra prendre la forme de documents de synthèse préparés et publiés à chaque étape. À chaque fois qu'une étape

importante est franchie, les progrès réalisés doivent être communiqués à travers les médias traditionnels ou sur les réseaux sociaux. Tous les rapports et documents de synthèse doivent être guidés par l'objectif de l'évaluation. Ils indiqueront le résultat principal de l'évaluation ou de l'étape et en quoi celui-ci peut aider les membres de l'administration à honorer leurs obligations ou habiliter la population à exiger des membres de l'administration qu'ils rendent des comptes.

3.6.2. Comment valider les résultats et les propositions ?

La validation est en soi un exercice de responsabilité qui vise à obtenir un retour d'information sur le projet de rapport. Ce retour d'information peut donner lieu à des corrections, de nouvelles idées ou des approches non envisagées pendant l'analyse, des demandes de compléments d'informations ou d'éclaircissements, voire des objections à certaines demandes. La validation peut avoir lieu à deux niveaux. D'une part, un niveau plus technique ou expert fournira des données sur la précision technique et la faisabilité de l'analyse ainsi que des recommandations. D'autre part, une validation politique générera des données sur les perspectives politiques, les alliés, les obstacles et l'adhésion aux propositions de l'évaluation.

Des réunions de validation avec des autorités gouvernementales, des fournisseurs de services du secteur privé ou d'autres parties prenantes, qui sont souvent en première ligne face aux critiques, sont également une bonne idée. S'ils ont la possibilité de dissiper des malentendus et d'apporter les nuances nécessaires, ces acteurs sont susceptibles d'être moins sur la défensive lors des débats publics ultérieurs sur les réformes.

Il convient de noter qu'à ce stade, il est important de préserver l'intégrité du processus. L'équipe d'évaluation peut suggérer des résultats importuns ou sensibles et pourrait être invitée à les reformuler de manière plus diplomatique, voire à les laisser de côté. Il n'y a pas une seule et unique bonne réponse. Seule prévaudra une considération au cas par cas de la meilleure approche à adopter par rapport à l'objectif initial de l'évaluation, en l'occurrence influencer les acteurs ayant la capacité de renforcer la responsabilité.

Les évaluateurs doivent être conscients de leur position privilégiée. Les fondements des résultats et des propositions synthétisés dans le projet de rapport ne constituent pas des opinions personnelles, mais plutôt des avis fondés sur des preuves qui étayaient l'hypothèse avancée.

La validation du rapport auprès de forums spécifiques sera un élément essentiel pour asseoir la légitimité et l'exploitabilité du rapport.

Il est recommandé aux évaluateurs de valider le rapport avec les acteurs suivants afin d'en renforcer la légitimité et la fonctionnalité :

- le groupe consultatif ;
- les interlocuteurs privilégiés, y compris les représentants des usagers du service public ; et
- les destinataires prévus du rapport, notamment ceux qui exercent suffisamment d'influence pour transformer les recommandations en actions.

Groupe consultatif

La première et principale source de validation du rapport est le groupe consultatif, dont le rôle tout au long du processus peut être décrit, entre autres, comme un rôle de validation continue. Une réunion de validation entre l'équipe d'évaluation et le groupe consultatif à l'issue de l'élaboration du projet de rapport permettra de juger de la cohérence entre les conclusions et les faits, de la faisabilité des recommandations et des stratégies pour transformer les analyses en actions.

Les évaluateurs et le groupe consultatif doivent convenir explicitement des produits de l'évaluation et de leur utilisation en termes de style, de contenu et d'objet. Il peut s'agir entre autres :

- de catalyser et d'orienter le dialogue politique et social ;
- de sensibiliser les parties prenantes politiques et sociales et de renforcer leurs capacités ;
- de créer les conditions politiques propices à l'élaboration d'un plan d'action ;
- de fournir des informations en vue des révisions sectorielles et des plans de développement ultérieurs ; et
- de servir de base aux discussions avec des acteurs externes concernant leur rôle dans l'affaiblissement ou le renforcement de la responsabilité et leur soutien à l'avenir.

Après la validation préalable avec le groupe consultatif, qui consiste principalement à garantir l'appropriation, l'équipe d'évaluation peut passer à la préparation d'une validation sur les plans technique et politique.

Interlocuteurs privilégiés : mettre l'accent sur les faits

Les interlocuteurs privilégiés sont la source de validation suivante. Le principe retenu ici est le suivant : toute source d'information est également une source de validation. Par ailleurs, les interlocuteurs privilégiés souhaiteraient que leurs contributions soient prises en compte dans l'évaluation et savoir dans quelle mesure et pourquoi elles ont été nuancées. Il est important de garder à l'esprit que le rapport se compose d'informations obtenues auprès de personnes ayant différents points de vue sur le service. Même si ces informations sont de première main, il faut les nuancer en les confrontant avec d'autres informations, un aspect qu'il conviendra d'expliquer aux interlocuteurs privilégiés. La présentation d'avis convergents comme divergents renforcera la solidité du rapport. En effet, elle donne aux personnes interrogées, aux médiateurs et aux experts la possibilité de s'exprimer sur la manière dont les faits ont été utilisés et présentés.

Dans le cadre du processus de validation, les évaluateurs s'appuieront sur les interlocuteurs privilégiés pour soulever des questions qui exigent un examen ou un retour d'information plus approfondis ou doivent être davantage intégrées. Outre la réception d'un exemplaire du projet du ou des rapports ou des supports produits, un groupe d'interlocuteurs privilégiés pourra, par exemple, se réunir pour discuter de ces questions avec les évaluateurs.

Destinataires du rapport : mettre l'accent sur les recommandations

Enfin, le rapport doit contenir plusieurs propositions axées sur les mesures à prendre, et dont la faisabilité doit être validée auprès des destinataires potentiels du rapport, lesquels sont en position de concrétiser ces propositions. L'objectif de cette validation est de tester la faisabilité des propositions de sorte que leurs contributions viennent étayer la conception des actions visant à renforcer la responsabilité. En testant la faisabilité de ces mesures auprès des acteurs dotés des capacités pour déployer des initiatives de changement, l'évaluation favorisera aussi la participation au processus. Elle suscitera, en effet, un intérêt pour les principales conclusions et recommandations à diffuser et à débattre et insufflera à cet égard une certaine dynamique.

Il est important de s'entretenir avec les destinataires du rapport pour leur donner au moins la possibilité de discuter des résultats et des conclusions du rapport. Une telle stratégie n'est pas seulement

juste ; elle servira à ménager la susceptibilité de certains acteurs lors de validations multilatérales. En fonction de chaque cas, les résultats et les conclusions peuvent être présentés, partagés et débattus dans le cadre de divers forums ou assemblées appropriés ou auprès de différents organismes et organisations. Citons par exemple :

- des audiences publiques de commissions devant des assemblées parlementaires nationales ou régionales ;
- des conseillers spécialisés rattachés à des ministères et des organismes publics ;
- des coordinateurs de partis politiques ou porte-paroles de l'opposition ;
- des débats publics à l'occasion de la publication de rapports d'un bureau de médiation, d'une institution nationale de défense des droits humains, d'une institution supérieure de contrôle ou d'un service d'inspection national ;
- des congrès de syndicats ou d'associations professionnelles ;
- des associations du secteur public ou privé de prestataires et de consommateurs/usagers comme les associations de prestataires de services de santé ou d'usagers de services de santé publique ;
- des ONG et des défenseurs des droits humains ;
- des colloques de recherche ;
- des assemblées générales annuelles d'associations d'autorités locales ;
- des tournées de présentation destinées à communiquer les résultats sous la forme de sketches ou de courtes séquences projetées sur des écrans temporaires, suivies de débats publics ;
- des débats à la radio, à la télévision et sur les réseaux sociaux ; et
- des leaders d'opinion (éditorialistes, blogueurs, etc.).

Réunions de validation

Les évaluateurs et le groupe consultatif détermineront les modalités de la validation. Le contenu du projet de rapport peut être présenté lors d'une réunion générale de validation ou de plusieurs réunions de suivi. La validation technique par des experts doit toujours précéder la validation politique.

Ces réunions de validation doivent être bien préparées et structurées pour être le plus profitables possible. Citons quelques exemples de facteurs à prendre en compte :

- l'envoi d'une invitation décrivant brièvement le processus ;
- l'animation et la coordination de la réunion ;

- un ordre du jour convenu et des questions d'orientation spécifiques à l'intention des participants ;
- des rapports et des documents de synthèse produits par l'équipe d'évaluation ; et
- la logistique des réunions, notamment la restauration, le lieu et l'heure de la réunion, afin d'attirer le plus grand nombre possible de participants.

En outre, les représentants de groupes exclus de la population devront être invités à toute réunion où il sera question de veiller à l'intégration des dynamiques et des sensibilités en matière de politique, de genre et de diversité dans le projet de rapport.

Dans de nombreux cas, la qualité des discussions et des commentaires soulevés par les participants entraînera une révision significative du rapport d'évaluation, auquel des améliorations devront être apportées.

La liste de contrôle figurant à l'annexe VI peut être utilisée pour préparer les réunions de validation.

Étape : finaliser l'évaluation

- Présentation des résultats et des propositions
- Validation des résultats et des propositions

3.7. Étendre l'influence

Les validations des produits de l'évaluation, à savoir des rapports ou des documents de synthèse contenant les conclusions et les recommandations, auront contribué à sensibiliser les principaux acteurs politiques et sociaux aux problèmes relatifs aux services. Pour que cette sensibilisation évolue en volonté, capacités et marge de manœuvre politiques, voire se concrétise en actions, elle doit correspondre au type d'intérêt public propice aux réformes.

Même si les problèmes affectant les services publics et les carences en matière de responsabilité suscitent déjà un intérêt général (par exemple, en raison d'une corruption notoire ou de dysfonctionnements de l'administration), des réformes réelles exigent que soient débattues des solutions réalistes pour remédier à ces problèmes. En principe, l'évaluation devrait apporter précisément ces solutions réalistes.

3.7.1. Comment parfaire la stratégie de communication ?

Une stratégie de communication réussie capable de transmettre des messages clés à des publics ciblés par le biais de canaux et de supports appropriés s'avère essentielle. Cette stratégie doit prévoir les modalités de diffusion des rapports et des résultats de l'évaluation de la manière la plus efficace possible. Cette planification doit inclure l'identification des messages clés à communiquer, des principaux publics visés, des échéances et des canaux de communication les plus appropriés pour la stratégie définie. Outre la diffusion des rapports et des documents de synthèse, les évaluateurs doivent également programmer d'autres activités devant susciter l'intérêt du public à ce sujet.

La stratégie de communication ne doit pas se limiter à un simple débat ou à une version papier d'une publication. Elle doit, en effet, inclure une série d'options et de moyens permettant aux acteurs de l'évaluation de maximiser la portée et la crédibilité de tous les produits de l'évaluation. La décision d'imprimer un rapport unique ou plusieurs documents de synthèse, par exemple, sera largement fonction de cette stratégie.

Il est recommandé à l'équipe d'évaluation de faire appel aux conseils d'un expert en communication stratégique qui l'aidera à identifier des messages clés, des publics cibles, des médias décisifs avec qui collaborer, des supports de diffusion appropriés ainsi que les échéances pour la communication ciblée des propositions.

Choix des formats

D'une manière générale, les membres de l'équipe d'évaluation et du groupe consultatif s'appuient sur leurs connaissances et leurs expertises collectives pour décider des formats à employer afin de communiquer les conclusions et les propositions. Citons parmi les options possibles :

- des présentations orales sous la forme, par exemple, de briefings ciblés avec les responsables et les experts de branches nationales et locales de partis politiques, dont les sections jeunesse, ligues des femmes ou groupes de réflexions du parti, ou encore la participation à des audiences publiques d'un parlement ou de collectivités locales ;
- un rapport unique ou une série d'articles ;
- des publications thématiques sur des sujets d'actualité dans la presse écrite ;

- des articles dans des revues spécialisées ;
- des revues à caractère scientifique de premier plan ;
- des articles sur des forums de discussion en ligne ;
- des articles d'opinion ; et
- le partage de contenus avec des leaders d'opinion comme des éditorialistes, des blogueurs ou des animateurs d'émissions-débats.

La sélection de thèmes pertinents pour une publication dédiée pourrait être une accroche intéressante pour susciter l'attention des médias. Il s'agit également d'un moyen particulièrement efficace pour promouvoir et faire connaître l'évaluation.

L'élaboration de brèves synthèses à l'attention des médias s'avère une stratégie judicieuse, car les rapports volumineux sont souvent négligés. Ces documents de synthèse doivent toutefois s'appuyer sur des faits vérifiables. Des reportages privilégiant la dimension humaine et axés sur le travail de l'équipe d'évaluation ou les enjeux et succès décisifs peuvent également susciter l'attention des médias.

3.7.2. Comment lancer le rapport d'évaluation ?

Après la publication d'un rapport, il est recommandé d'organiser dans la foulée son lancement officiel dans les villes concernées par l'évaluation ainsi qu'au niveau national. Il est important de mettre à profit ces événements marquants, car des lancements bien orchestrés peuvent inciter à suivre les recommandations, favoriser le dialogue et responsabiliser tous les acteurs ayant contribué au processus d'évaluation.

Événements spéciaux

L'organisation d'événements spéciaux à l'intention de publics spécifiques est un moyen de diffuser les résultats et les recommandations clés. Les évaluateurs doivent s'assurer que des leaders d'opinion (comme des journalistes, des blogueurs, des défenseurs des droits humains et des universitaires ou des membres de groupes de réflexion dont les travaux ont un lien avec le service public concerné) ont été conviés au lancement du rapport ; leur présence permettra d'établir des points de connexion avec le service évalué.

En général, les points de presse ou conférences de presse sont les événements les plus courants. Voici d'autres options envisageables :

- une émission de radio ou de télévision incluant le discours d'une personnalité éminente ;
- des débats organisés par des radios communautaires ;
- des assemblées ou des conférences publiques ;
- des séminaires ou des ateliers, retransmis en direct ou filmés et relayés par des sites Internet ;
- des messages publiés sur Twitter ciblant une communauté d'utilisateurs et des mots-dièse pertinents ; et
- des tournées de présentation destinées à atteindre des régions reculées, au cours desquelles les résultats peuvent être communiqués sous la forme de sketches ou de courtes séquences projetées sur des écrans temporaires et suivies de débats publics.

3.7.3. Pourquoi et comment inciter les médias à promouvoir la responsabilité ?

Les médias qui jouissent d'une grande liberté et d'une indépendance contribuent généralement à limiter le gaspillage des fonds publics. En outre, les médias peuvent impliquer davantage les citoyens par le biais :

- de la communication d'informations permettant de mieux comprendre la politique publique ;
- de la création d'un espace de débat politique et de participation citoyenne ;
- de la circulation d'opinions et d'une influence sur la politique publique ; et
- d'enquêtes sur des cas de corruption et d'abus de pouvoir.

Les médias peuvent faire office de groupes de surveillance en enquêtant sur la politique gouvernementale au nom de l'intérêt public et pour responsabiliser les acteurs concernés. Les médias peuvent également entretenir la réactivité d'un État en attirant l'attention du public sur des problèmes qui touchent la société et en faisant pression sur les détenteurs d'obligations en vue de trouver des solutions. Il convient de rappeler que les médias peuvent également être dépendants d'intérêts financiers, de groupes d'intérêts particuliers ou de puissantes entreprises.

De plus, les modes de consommation médiatique de la population peuvent être limités par le manque d'accès à la presse écrite, aux médias en ligne ou sociaux et par un faible niveau d'alphabétisation ou un manque de temps, notamment chez les femmes.

Étant donné que les médias s'alimentent de reportages, les évaluateurs peuvent être quasi certains de trouver auprès d'eux des alliés pour

communiquer les résultats et les propositions de l'évaluation, sous réserve toutefois que les éditeurs les considèrent dignes d'intérêt journalistique. Un communiqué de presse succinct et précis sur les résultats de l'évaluation pourra être envoyé à la presse écrite ainsi qu'aux médias audiovisuels et en ligne. Les évaluateurs ne sont pas tenus de publier chaque détail de l'évaluation. Le communiqué de presse annoncera que l'évaluation est achevée et en décrira les principaux résultats. Il devra être approuvé en interne avant sa publication comme tout autre support d'information destiné à être publié.

Lors de la rédaction de communiqués de presse, il est recommandé aux évaluateurs de répondre à la série de questions suivante :

- Quels événements se sont produits, quels étaient les acteurs concernés et de quelle manière ? Quand et pourquoi ? Quelles en ont été les conséquences ?
- Quelles mesures peuvent être prises pour réformer et améliorer le service ? Et quels acteurs sont pour ou contre ces réformes ?

Étape : étendre l'influence

- Perfectionner la stratégie de communication en vue de diffuser efficacement les résultats du rapport
- Lancer le ou les rapports
- Établir des relations stratégiques avec les médias

3.8. Mettre en œuvre des changements

Un processus d'évaluation se veut aller au-delà de l'élaboration d'un rapport écrit. Il doit ouvrir une phase de dialogue et de débat sur les propositions de réforme. Dans cette optique, le processus d'évaluation vise à instaurer des relations avec les personnes incitées à promouvoir ces propositions et ayant l'influence nécessaire à cette fin. Cette étape s'intéresse aux destinataires prévus du ou des rapports et à la mise en place d'un dialogue prospectif sur les mesures à prendre en s'appuyant sur les propositions de l'évaluation. Il s'agit de favoriser une réflexion créative dans le but d'apporter des améliorations.

Les évaluateurs doivent garder à l'esprit que le calendrier des activités de plaidoyer aura une incidence sur les possibilités d'entretenir un dialogue constructif et d'étayer les propositions de réforme. C'est

pourquoi ce processus a pour but d'inciter les acteurs souhaitant opérer des réformes à réaliser le principal objectif de l'évaluation, à savoir la mise en œuvre de réformes.

Or, une réforme ne se fait pas d'elle-même, simplement sur la base de la publication d'un rapport. L'objet du dialogue n'est donc pas seulement de fournir des informations, mais de faciliter la prise de mesures à cette fin. La capacité à collaborer pour résoudre les problèmes en matière de responsabilité est cruciale. C'est la raison pour laquelle des alliances stratégiques entre les différents groupes impliqués dans la résolution des problèmes sont si importantes, qu'il s'agisse de parlementaires, de bureaux de médiation, de défenseurs des droits humains ou d'usagers de services publics. Il convient également de rappeler que le contrôle semble plus efficace en associant un suivi opérant de haut en bas et un suivi opérant de bas en haut, et lorsque l'intérêt collectif pour la mobilisation et l'organisation en faveur du changement est favorisé.

Encadré 16

Le travail mené par le bureau du médiateur au Malawi et la gestion des déchets solides

Entre avril et novembre 2013, le bureau du médiateur au Malawi a procédé à une évaluation de la gestion des déchets solides par les municipalités de Mzuzu, Lilongwe, Blantyre et Kasungu et par les conseils de district de Lilongwe et de Blantyre.

Le bureau du médiateur a réalisé un important travail de terrain pour s'entretenir avec les conseillers municipaux, les habitants des quartiers concernés et d'autres usagers du service public en question. Il a été mis en évidence que la gestion des déchets était entre les mains de structures inadaptées. D'une part, les municipalités n'externalisaient pas leurs services de gestion des déchets. D'autre part, le budget correspondant à la gestion des déchets était alloué sur une base ad hoc, ce qui provoquait de nombreuses limitations opérationnelles comme une flotte de véhicules inadaptée, un personnel en nombre insuffisant et des mécanismes de suivi inexistant. Cette capacité opérationnelle limitée était utilisée principalement pour servir les acteurs qui payaient des frais spécifiques comme les propriétaires d'étals de marché. De plus, les communautés et les particuliers ne savaient pas clairement quel était leur rôle dans le maintien de la propreté de leur quartier. Le bureau du médiateur a souligné le fait que les

Encadré 16

[cont.]

représentants politiques n'étaient pas exposés à des conséquences électorales en raison de la fourniture inadaptée du service (il n'y a pas eu d'élections de conseillers municipaux entre 2005 et 2014). Il a également insisté sur le fait que l'opinion publique ne disposait pas de marge de manœuvre pour influencer les priorités ou les modalités de fonctionnement des conseils. La gestion des déchets solides était reléguée au second plan dans l'agenda politique et n'influçait pas les résultats des élections. En résumé, les principes d'obligation de rendre des comptes, de réactivité et d'applicabilité n'étaient pas respectés, ce qui avait des répercussions négatives sur la responsabilité dans le cadre de la gestion des déchets.

Le bureau du médiateur a organisé plusieurs discussions dans le but d'élaborer des stratégies pour les autorités municipales et de district. L'objectif était un meilleur assainissement urbain, une meilleure définition du rôle des communautés locales et des mesures incitatives requises pour impliquer les autorités locales à ce niveau, ainsi que les pénalités à mettre en place pour sanctionner les conseils qui n'honorent pas leurs engagements dans ce domaine essentiel. Toutes ces questions ont été abordées publiquement par les municipalités, des organisations de la société civile et des représentants de l'administration nationale lors d'une consultation nationale qui s'est tenue à Lilongwe en novembre 2013. À l'occasion de celle-ci, le directeur national de l'assainissement a convenu de mettre ces problématiques à l'ordre du jour des discussions d'un projet de loi relatif à un système national d'assainissement devant être soumis au Parlement.

D'après le médiateur du Malawi, Madame la juge Tujilane Chizumila, le cadre d'évaluation habilitait le bureau à étendre son mandat. Des circuits de communication entre le bureau du médiateur et différentes autorités ont ainsi été établis et la capacité du médiateur à influencer la prestation de services en est sortie renforcée.

3.8.1. Comment mener un dialogue axé sur les mesures à prendre ?

Afin de promouvoir et d'apporter des changements, un dialogue sur les mesures à prendre, mené dans des espaces existants ou nouvellement créés, pourra être envisagé. En discutant ensemble des différentes conclusions et propositions de l'évaluation selon des termes convenus, les parties prenantes concernées peuvent mettre en place des espaces

de concertation pour mener des initiatives de changement à l'aide de mesures réelles et concrètes.

Un dialogue axé sur le changement doit reposer sur son appropriation par les acteurs qui y prennent part, être durable et participatif et tenir compte des considérations politiques. Le dialogue sur les mesures à prendre doit inclure les acteurs intéressés et disposant des capacités et de la marge de manœuvre pour promouvoir le changement, de même que les parties prenantes ayant un intérêt dans le service concerné. Étant donné que le dialogue peut faciliter la création d'alliances en vue de surmonter collectivement les difficultés liées à un service, il est conseillé aux acteurs de l'évaluation d'inviter tous les groupes impliqués dans le service en question, y compris les prestataires (publics et privés), les décideurs (par exemple les membres de partis politiques, les députés), les acteurs qui déterminent l'agenda politique (par exemple, les représentants des médias, les groupes d'intérêt, les fonctionnaires), les organes de contrôle (commissions parlementaires, institutions supérieures de contrôle) ou d'autres détenteurs de droits potentiels (par exemple, les usagers du service, les responsables politiques de l'opposition, les leaders de mouvements sociaux, les groupes d'intérêt et les organisations communautaires). Ces groupes doivent s'approprier le processus de dialogue. Cette condition s'avère fondamentale dans une optique de durabilité (Kemp, 2013).

Il va de soi que ce dialogue doit être planifié et mis en œuvre en tenant compte du genre et de la diversité.

3.8.2. Comment bâtir des alliances ?

Il est crucial de bâtir des alliances avec des parties prenantes issues des sphères politique et sociale. Un rapport aboutit rarement à lui seul à la mise en place d'initiatives. Nous l'avons déjà souligné mais il convient de le répéter : il est nécessaire de favoriser une action collective en s'appuyant sur les connaissances acquises. Il se peut que l'équipe d'évaluation et le groupe consultatif favorisent les contacts entre acteurs politiques, d'une part, et entre les mouvements sociaux et les groupes d'intérêt déterminés à renforcer la responsabilité démocratique, d'autre part. Dans l'idéal, ils disposeront de la marge de manœuvre et des capacités pour mener des actions concertées afin de remédier aux problèmes identifiés, ce qui inclura un suivi des plans d'action conjoints pour garantir la mise en œuvre d'initiatives sur le terrain. La capacité à collaborer pour résoudre les problèmes liés à la prestation d'un service est fondamentale. Une personne ne

peut à elle seule y faire face. Un dialogue sur les mesures à prendre fondé sur les conclusions de l'évaluation permet de tisser des alliances stratégiques qui pourront à leur tour être à l'origine d'améliorations dans les rapports de responsabilité pour le service concerné et, indirectement, d'une prestation plus efficace et de services publics de meilleure qualité.

L'encadré 17 montre, à la lumière d'un exemple indonésien, les résultats qui peuvent être atteints lorsque les médias et la société civile coopèrent pour dénoncer des lacunes en matière de responsabilité et exiger des changements à partir d'une évaluation. En faisant preuve d'une plus grande proximité avec ses citoyens et d'une plus grande réactivité face aux demandes relatives aux droits humains, la municipalité de Makassar a fondamentalement réformé la disponibilité et l'accessibilité des services de santé publique.

Encadré 17

Pourquoi des alliances avec les médias sont-elles un facteur clé de succès ?

La décentralisation est désormais l'une des principales caractéristiques des processus de démocratisation. Par ailleurs, la santé est considérée comme un secteur de référence en matière d'efficacité en raison de son influence sur de nombreux autres domaines de développement. En Indonésie, la Loi sur la gouvernance régionale votée en 1999 et amendée pour la deuxième fois en 2008 confère aux districts et aux municipalités des responsabilités concernant la planification et la gestion du processus de développement local. Ceux-ci sont donc chargés de la prestation, auprès des citoyens, de services publics comme la santé, les services sociaux et les infrastructures publiques.

Makassar, capitale de la province de Sulawesi du Sud, compte 1,4 million d'habitants. Au cours des premières années qui ont suivi l'adoption de la Loi sur l'administration locale, la politique de la municipalité était axée sur l'augmentation du nombre de centres de santé. Elle supposait que si des services et des installations étaient disponibles et si les citoyens étaient suffisamment informés de l'importance des soins de santé, ces derniers pourraient facilement accéder aux installations. Cependant, cette politique n'était pas suffisamment adaptée aux besoins des citoyens et ne tenait pas compte d'un fait important, à savoir que les personnes vivant dans la pauvreté n'avaient pas les moyens de recourir à ces services.

Encadré 17*[suite]*

TOP FM, la première radio de Makassar, a commencé à diffuser des informations sur les problèmes liés à la prestation de services publics. Rapidement, un quotidien local lui a emboité le pas, consacrant plusieurs pages à recueillir les réclamations et les questions des citoyens concernant la prestation de services publics, ainsi que les réponses des autorités publiques locales. Alors que les médias commençaient à jouer un rôle de plus en plus important, des ONG locales ont également placé des problématiques similaires au cœur de leurs priorités. Le Forum de communication et d'information pour les organisations non gouvernementales a lancé des activités destinées à promouvoir une réforme politique de la prestation de services publics, du développement participatif et de la prévention du VIH.

Les médias ont demandé aux ONG de rédiger des articles d'opinion pour leur magazine et de participer à des discussions avec des porte-paroles d'autorités locales lors d'émissions-débats. En parallèle, des ONG ont invité les médias à couvrir la mise en œuvre de leurs programmes. Cette collaboration étroite entre les médias et les ONG a permis aux citoyens d'exercer un contrôle sur la performance des autorités locales grâce à l'optimisation des mécanismes de responsabilité.

Les journaux et les radios ont continué à exposer les doléances des personnes vivant dans la pauvreté concernant leur accès limité aux services de santé et leur manque de moyens financiers pour y recourir. Cette couverture médiatique a favorisé les discussions publiques sur cette problématique. Les critiques quant à la façon dont ces problèmes ont été traités par le gouvernement se sont multipliées. Sous la pression de l'opinion publique, un décret municipal a accordé à tous les habitants recensés un accès équitable aux services de santé comme les traitements médicaux, les examens de routine et les services de santé maternelle et infantile, et ce indépendamment du niveau de revenus (Triwibowo, extraits, 2012).

Étape : mettre en œuvre des changements

- Transformer une recommandation en changement concret
- Instaurer un dialogue sur les mesures à prendre
- Bâtir des alliances

3.9. Tirer des enseignements

À ce stade, l'évaluation est achevée, a été diffusée et a fait l'objet de débats. Il est temps pour l'équipe d'évaluation de mener une réflexion et de tirer des enseignements de ses propres expériences et des résultats de l'évaluation. Tout au long de ce processus, certains aspects ont très bien fonctionné, et d'autres beaucoup moins. La présente étape consiste principalement à rassembler l'équipe autour d'un objectif commun d'apprentissage productif.

3.9.1. Débriefings internes

Un débriefing interne organisé, par exemple, après une campagne de communication servira à recueillir systématiquement l'opinion des parties prenantes et des évaluateurs. Cette remontée d'information spécifique peut s'avérer utile pour améliorer le processus et la méthode d'évaluation à différents égards : gestion des ressources humaines, collecte de fonds, méthodes de recherche, communication stratégique, gestion des conflits et autres problématiques principalement internes.

Chaque stade et chaque étape du processus se sont éventuellement conclus par une réflexion sur ce qui a bien fonctionné, sur les points à améliorer et sur les recommandations que les évaluateurs feraient à d'autres équipes d'évaluation. En s'appuyant sur ces réflexions étape par étape, l'équipe ne devrait avoir aucune difficulté à inventorier ses expériences internes.

Voici quelques exemples de questions visant à orienter :

- Quelles étaient les expériences professionnelles au sein de l'équipe d'évaluation et du groupe consultatif ?
- Qu'est-ce qui a bien fonctionné ?
- Qu'est-ce qui pourrait être fait différemment ?
- La répartition des rôles et les relations au sein de l'équipe d'évaluation étaient-elles satisfaisantes ?
- Quels enseignements spécifiques peuvent être partagés avec d'autres équipes d'évaluation et IDEA international à des fins d'apprentissage mutuel ?

IDEA international s'intéresse particulièrement aux résultats des débriefings internes. En effet, les enseignements tirés de ces réunions peuvent contribuer à parfaire la méthode, ce qui bénéficiera aux équipes d'évaluation et aux comités consultatifs futurs.

3.9.2. Apprentissage par le biais d'un suivi-évaluation

Avant de conclure le processus d'évaluation, il est recommandé d'identifier et de dresser une synthèse des produits et des résultats des travaux réalisés. Qu'est-ce que l'équipe d'évaluation et le groupe consultatif ont réellement atteint ? En quoi les recommandations ont-elles été prises en compte par les acteurs impliqués dans le renforcement de la responsabilité démocratique dans la prestation de services publics ? Voilà des questions essentielles. Peut-on envisager de procéder à de nouvelles évaluations d'un même service pour suivre les progrès ? Est-il possible d'étendre l'évaluation à d'autres secteurs/régions du pays ? En outre, IDEA international s'intéresse particulièrement aux résultats de ces exercices.

L'équipe d'évaluation et le groupe consultatif pourraient se limiter à animer un groupe de discussion en guise d'exercice d'autoévaluation, ce qui s'avèrera peu onéreux. Ils pourraient également envisager d'autres méthodes complémentaires. Citons par exemple la technique du *Most Significant Change* (« changement le plus significatif »)⁴, qui requiert une préparation minutieuse. Dans le cadre de celle-ci, les témoignages de changements les plus significatifs vécus par des évaluateurs à la suite d'une évaluation ou tout au long du processus sont sélectionnés et font l'objet de discussions. Cette méthode est donc davantage axée sur les résultats.

Si l'équipe d'évaluation décide d'appliquer cette méthode, la marche à suivre est la suivante :

- définir la période considérée ;
- recueillir des témoignages et sélectionner parmi ceux-ci les plus significatifs ;
- vérifier les témoignages ;
- formuler des commentaires sur les résultats des témoignages sélectionnés à l'intention des parties prenantes ; et
- revoir le processus d'évaluation en matière de responsabilité.

Cette méthode suppose que différentes parties prenantes débattent des témoignages recueillis et sélectionnent systématiquement les plus importants. Après avoir mis en évidence les changements positifs ou négatifs, les acteurs se réunissent, lisent les témoignages à haute voix et débattent de la valeur des changements documentés. Cette démarche favorise un dialogue et un apprentissage continu sur les manières d'améliorer l'évaluation pour mieux atteindre ses objectifs. Les parties prenantes et les évaluateurs doivent donc se concentrer

exclusivement sur les résultats. Cette méthode tient compte du fait que les réponses aux questions concernant les changements prennent souvent la forme de scénarios : qui est responsable de quoi ? Pourquoi ? Et quelles en sont les conséquences ?

D'autres méthodes incluent l'*Outcome Harvesting*, un outil pratique conçu par la communauté d'apprentissage *Outcome Mapping*⁵. En résumé, la méthode peut être utilisée pour effectuer un suivi en temps réel et pour rassembler des éléments de preuve dans le cadre de processus de développement complexes impliquant plusieurs parties prenantes, comme cela peut être le cas d'une évaluation de la responsabilité démocratique dans la prestation de services publics. Cette méthode a été inspirée par la définition d'un résultat en tant que modification du comportement, des rapports, des actions, des activités, des politiques ou des pratiques d'un individu, d'un groupe, d'une communauté, d'une organisation ou d'une institution. Contrairement à certaines méthodes d'évaluation, l'*Outcome Harvesting* ne mesure pas les progrès accomplis en vue de résultats ou d'objectifs préétablis, mais rassemble des éléments probants de ce qui a été obtenu et effectue une analyse vers l'amont pour déterminer si le projet ou l'intervention a contribué au changement escompté et dans quelle mesure. La méthode de l'*Outcome Harvesting* est particulièrement adaptée lorsque l'attention se porte sur les résultats, et non sur les activités.

Des expériences pilotes menées récemment par la Banque mondiale concernant l'application de l'*Outcome Harvesting* à la prestation de services publics ont montré que cet outil « peut être utilisé pour recueillir des éléments de preuve relativement à des interventions clés et pour mettre en évidence les principaux enseignements à tirer, par exemple comment adapter le mieux possible des initiatives réussies à différents contextes et comment choisir un ensemble équilibré d'acteurs pour participer à l'intervention en question » (Banque mondiale, 2014).

Dans ce cas également, les équipes d'évaluation d'autres pays et IDEA international seront très intéressés par les conclusions de ces exercices dans la mesure où ils peuvent contribuer à améliorer encore davantage le cadre d'évaluation et l'apprentissage en matière de responsabilité démocratique dans la prestation de services publics.

La démocratie repose, en dernier lieu, sur le contrôle populaire des affaires publiques sur la base de l'égalité politique. IDEA international a donc veillé à élaborer une méthode favorisant un processus

d'évaluation exhaustif et participatif. Si les résultats de l'évaluation sont importants, une approche participative l'est tout autant.

Étape : tirer des enseignements

- Organiser des débriefings internes et tirer des enseignements de l'évaluation
- Mettre en œuvre un cadre d'évaluation et de suivi

Notes

1. Les institutions supérieures de contrôle des dépenses publiques prennent soit la forme d'une cour des comptes, soit celle d'un bureau du vérificateur général. Il existe une grande variété de configurations et un certain nombre de structures hybrides dans le monde, mais il convient toutefois de relever certaines distinctions élémentaires. Les institutions supérieures de contrôle de type bureau du vérificateur général supposent une plus grande interaction avec le corps législatif que celles de type cour des comptes. Ces dernières ont tendance à mettre l'accent sur la légalité des dépenses, tandis que les premières ont fait preuve d'innovation dans l'élaboration de différents types d'audits sous la forme, par exemple, des audits de performance. Les institutions supérieures de contrôle de type bureau du vérificateur général sont plus répandues dans les États membres du Commonwealth, dont l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et de nombreux pays des Caraïbes, du Pacifique, d'Asie du Sud-Ouest et d'Afrique subsaharienne anglophone. Les institutions supérieures de contrôle de type cour des comptes sont dotées à la fois d'une autorité judiciaire et d'une autorité administrative. Elles sont indépendantes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et font partie intégrante du pouvoir judiciaire. Ce modèle est caractéristique des pays de droit romain. On le retrouve dans les pays latins d'Europe (France, Italie, Portugal et Espagne), en Turquie et dans de nombreux pays d'Amérique latine et pays francophones en Afrique. Voir le site Internet de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) <<http://www.intosai.org>> et les Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) <<http://www.issai.org>>
2. L'expression « détenteurs de droits » (claim holders) a été choisie pour désigner à la fois des individus, jouissant de droits, et des institutions, dotées de mandats. Les individus sont également des ayants droit (right holders), mais l'expression « détenteurs de droits » rend mieux compte de la dimension exhaustive du concept de responsabilité démocratique.

3. L'expression « orientation sexuelle » renvoie à l'attirance physique et/ou émotionnelle envers une personne du même sexe et/ou du sexe opposé. « Homosexuel », « lesbienne », « bisexuel(le) » et « hétérosexuel(le) » sont tous des exemples d'orientations sexuelles.
4. Pour en savoir plus : <http://mande.co.uk/special-issues/most-significant-change-msc> (disponible en anglais uniquement)
5. Pour en savoir plus :
<<http://www.outcomemapping.ca/index.php?lang=french>>

Annexes

Annexe I : Comment planifier

Cette liste de contrôle donne un bon aperçu de l'évaluation en termes d'activités et de calendrier.

Comment planifier ?			
Plan de travail			Calendrier
Étapes	Activités	Responsable	Calendrier estimé
Préparer l'évaluation			
Exercer de l'influence			
Se recentrer			
Obtenir des réponses			
Présenter les résultats			
Finaliser l'évaluation			
Étendre l'influence			
Mettre en œuvre des changements			
Tirer des enseignements			

Annexe II : Coopération entre les équipes

Cette annexe fournit une liste de contrôle facultative que les équipes d'évaluation pourront employer en vue d'instaurer une coopération encore plus étroite entre les évaluateurs et le groupe consultatif.

Comment instaurer une coopération fructueuse	Évaluation			Mesure destinée à améliorer la coopération
	+	+/-	-	
Mise en place d'une plateforme de coordination conjointe				
Définition des conditions pour un engagement contraignant				
Définition des étapes conjointes				
Formulation de règles de gestion des conflits				
Établissement d'une relation de confiance par le biais d'activités				
Partage d'expériences liées à l'évaluation et aux réussites				

Annexe III : Exemple de méthode pour cartographier les rapports de responsabilité

Ce schéma peut être utilisé pour cartographier les rapports de responsabilité afin de mettre l'accent sur la collecte de données en vue de combler les lacunes en matière d'information. Cette grille permettra également aux évaluateurs d'identifier les acteurs qui exercent une influence et jouent un rôle de soutien. En outre, les évaluateurs seront en mesure d'identifier les acteurs les plus influents opposés aux réformes et les rapports entre ces derniers.

Comment cartographier les rapports de responsabilité

Symbole	Signification
-----	Relations étroites d'échange, de coordination, etc.
-----	Relations informelles ou limitées
➔	Alliances institutionnalisées, formelles
└┘	Tensions ou intérêts différents
-----//-----	Relations interrompues

Indiquez les acteurs les plus pertinents que vous avez sélectionnés sur la grille. Commencez par ceux qui ont le plus intérêt à promouvoir et opérer des changements, et utilisez les symboles pour décrire les relations entre ces acteurs. Pour en savoir plus sur la cartographie stratégique, veuillez consulter le site Internet <www.newtactics.org>.

Annexe IV : Identifier les rapports de responsabilité

Lors d'une évaluation axée sur la fourniture d'infrastructures adéquates pour assurer l'accès à l'eau potable de la population dans tout le pays, l'équipe d'évaluation a identifié de nombreux problèmes, des détenteurs d'obligations et des détenteurs de droits ainsi que plusieurs alliances. Cela a été identifié tout au long des trois phases essentielles suivantes : la définition des priorités, l'élaboration des politiques et la mise en œuvre.

Identifier les rapports de responsabilité				
	Problème affectant un service	Détenteurs d'obligations	Détenteurs de droits	Alliances et influence
Étape du processus politique	Obstacle qui empêche le service d'atteindre ses objectifs	Acteurs ayant une responsabilité vis-à-vis du problème	Acteurs usagers des services, groupes souhaitant des changements	Relations entre les acteurs : qui s'oppose ou est très favorable au changement / aux réformes ? Qui est très ou peu influent ?
Définition des priorités	Les débats publics / parlementaires préalables à la rédaction d'un nouveau projet de loi s'appuient sur une évaluation irréaliste / peu documentée quant aux besoins en eau de la population.	Partis politiques	Citoyens	Les deux principaux partis politiques contrôlent l'essentiel des médias du pays. Les médias ne disposent donc d'aucune marge de manœuvre pour se prononcer contre la nouvelle loi. Il existe un mouvement citoyen important en faveur de la nouvelle loi sur l'eau.

Identifier les rapports de responsabilité

Étape du processus politique	Problème affectant un service	Détenteurs d'obligations	Détenteurs de droits	Alliances et influence
	Obstacle qui empêche le service d'atteindre ses objectifs	Acteurs ayant une responsabilité vis-à-vis du problème	Acteurs usagers des services, groupes souhaitant des changements	Relations entre les acteurs : qui s'oppose ou est très favorable au changement / aux réformes ? Qui est très ou peu influent ?
Élaboration des politiques	La législation régissant la passation des marchés ne précise pas quand les entreprises privées peuvent être sélectionnées en vue de la prestation d'un service public.	Parti au pouvoir	Partis d'opposition	Le parti au pouvoir entretient des liens étroits avec des entreprises externes du secteur privé largement concernées par la nouvelle loi. Néanmoins, l'association d'autorités locales encourage fermement les communautés locales, les experts et les citoyens à participer à l'élaboration de la nouvelle loi.
Mise en œuvre	La passation d'un marché de service public répond à une procédure qui n'est pas transparente et seuls les grands bailleurs de fonds du parti politique au pouvoir remportent habituellement les contrats.	Autorité de passation de marchés	Commission de lutte contre la corruption	Les contrats sont attribués aux bailleurs de fonds du parti au pouvoir. Les bailleurs bilatéraux internationaux préfèrent ce système car « il fait avancer les choses ». Les bailleurs multilatéraux internationaux, quant à eux, tentent de promouvoir une procédure de passation de marchés publics transparente pour combattre la corruption.

Annexe V : Questionnaire d'évaluation

Ce questionnaire personnalisé se base sur les informations compilées par l'équipe d'évaluation (voir annexe IV).

Principe	Questions visant à orienter		
	Définition des priorités	Élaboration des politiques	Mise en œuvre
Obligation de rendre des comptes	Dans quelle mesure les partis politiques doivent-ils rendre des comptes aux citoyens pour l'utilisation de calculs incorrects lors du débat public sur la nouvelle loi sur l'eau ?	Dans quelle mesure le parti au pouvoir doit-il rendre des comptes aux partis d'opposition du Parlement au cours du processus d'élaboration de la politique ?	Dans quelle mesure l'autorité de passation des marchés doit-elle rendre des comptes à la commission de lutte contre la corruption concernant la passation du marché du service concerné ?
Réactivité	Dans quelle mesure les partis politiques font-ils preuve de réactivité envers les citoyens à propos de l'utilisation de calculs incorrects lors du débat public sur la nouvelle loi sur l'eau ?	Dans quelle mesure le parti au pouvoir fait-il preuve de réactivité envers les partis d'opposition du Parlement au cours du processus d'élaboration de la politique ?	Dans quelle mesure l'autorité de passation des marchés fait-elle preuve de réactivité envers la commission de lutte contre la corruption concernant la passation du marché du service concerné ?

Principe	Questions visant à orienter		
	Définition des priorités	Élaboration des politiques	Mise en œuvre
Applicabilité	Dans quelle mesure les citoyens peuvent-ils imposer et appliquer des conséquences à l'encontre des partis politiques du fait de la mauvaise évaluation des besoins en eau ?	Dans quelle mesure les partis d'opposition peuvent-ils imposer et appliquer des conséquences à l'encontre du parti au pouvoir au Parlement en raison de failles dans le cadre juridique ?	Dans quelle mesure la commission de lutte contre la corruption peut-elle imposer et appliquer des conséquences à l'encontre de l' autorité de passation des marchés en raison du manque de transparence et de l'attribution des contrats aux bailleurs de fonds du parti au pouvoir ?

Annexe VI : Comment valider les résultats et les propositions

Cette liste de contrôle doit servir à la préparation des réunions pour la validation des résultats et des propositions.

Procéder à la validation des résultats et des propositions		
Qui ?	Quoi ?	Modalités de validation
Groupe consultatif	Cohérence entre les faits et les conclusions, et entre les conclusions et les recommandations	Réunions de rédaction et de discussion
Interlocuteurs privilégiés	Présentation et utilisation des faits	Réunions de discussion
Destinataires du rapport	Utilisation prévue du rapport Faisabilité des recommandations	Dialogue sur les mesures à prendre

Références

Ayee, J. et Crook, R., « 'Toilet Wars': Urban Sanitation and the Politics of Public-Private Partnerships Services in Ghana », document de travail de l'Institute of Development Studies n° 213, Brighton : Institute of Development Studies, 2003. Disponible en anglais sur : <<http://www.ids.ac.uk/idspublication/toilet-wars-urban-sanitation-services-and-the-politics-of-public-private-partnerships-in-ghana>> (consulté le 29 avril 2014)

Banque mondiale, *Cases in Outcome Harvesting: Ten Pilot Experiences Identify New Learning from Multi-Stakeholder Projects to Improve Results*, Washington D.C. : Banque mondiale, 2014. Disponible en anglais sur : <<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Cases%20in%20Outcome%20Harvesting.pdf>> (consulté le 25 août 2014)

Barr, M., Serneels, P. et Zeitlin, A., « Information and Collective Action in the Community Monitoring of Schools: Field and Lab Experimental Evidence from Uganda », 2012, document de travail (non publié)

Batley, R. et McLoughlin, C., « The Effects of Sector Characteristics on Accountability Relationships in Service Delivery », document de travail du Overseas Development Institute (ODI) n° 350, Londres : Overseas Development Institute, 2012. Disponible en anglais sur : <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7790.pdf>> (consulté le 29 avril 2014)

Heck, C. et Tolmie, C., *Voices from the Ground: Does Strengthening Demand for Better Services Improve Supply?*, IDEA international, Stockholm, 2012. Disponible en anglais sur : <<http://www.idea.int/resources/analysis/does-strengthening-demand-for-better-services-improve-supply.cfm>> (consulté le 29 avril 2014)

IDEA international, *Évaluer la qualité de la démocratie : guide pratique*, IDEA international, Stockholm, 2008

IDEA international, *Democratic Accountability in Service Delivery: A Desk Review*, IDEA international, Stockholm, 2013. Disponible en anglais sur : <<http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm>> (consulté le 29 avril 2014)

IDEA international, *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale*, IDEA international, Stockholm, 2013

IDEA international et le bureau du médiateur au Malawi, *Assessing Democratic Accountability In Service Delivery: A summary report of the pilot assessment in waste management service delivery in Malawi*, IDEA international, Stockholm, 2014

Keefer, P. et Khemani, S., « Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services », dans *World Bank Research Observer* n° 20/1 (mars 2005), p. 1-28. Disponible en anglais sur <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/lki002>> (consulté le 29 avril 2014)

Kemp, B., *Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide*, IDEA international, Stockholm, 2013

Rampa, F. et Piñol Puig, G., « Analysing Governance in the Water Sector in Kenya », document de travail n° 124, Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), 2011. Disponible en anglais sur : <<http://ecdpm.org/publications/analysing-governance-water-sector-kenya/>> (consulté le 29 avril 2014)

Triwibowo, D., « The Role of Strategic Alliances between NGOs and the Local Media in Making Health Services Responsive to the Poor in Makassar City, South Sulawesi Province, Indonesia », document de travail, IDEA international, Stockholm 2012. Disponible en anglais sur : <<http://www.idea.int/resources/analysis/the-role-of-strategic-alliances-between-ngos-and-local-media.cfm>> (consulté le 29 avril 2014)

Wild, L., Chambers, V., King M. et Harris, D., *Common Constraints and Incentive Problems in Service Delivery*, document de travail du Overseas Development Institute (ODI) n° 351, Londres : Overseas Development Institute, 2012. Disponible en anglais sur : <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7791.pdf>> (consulté le 29 avril 2014)

Remerciements

Un grand nombre de personnes ont contribué à différents titres à l'élaboration du présent guide. En 2010, Anna Lekvall et Jorge Valladares Molleda ont mis au point l'approche et l'essentiel des aspects méthodologiques qui ont abouti à cette publication. M. Valladares Molleda a dirigé la rédaction des versions précédentes de ce guide qui ont été testées en Bolivie, en Indonésie, au Lesotho et au Malawi. Il a également élaboré cette version en collaboration avec Helena Bjuremalm et Alberto Fernández Gibaja.

Des experts ainsi que des sympathisants d'IDEA international ont consacré du temps pour discuter des concepts du cadre d'évaluation et des différentes versions du projet de guide. En 2010, certains d'entre eux se sont réunis à Stockholm pour débattre du premier projet de texte annoté du guide, notamment Wieger Bakker (Université d'Utrecht), Mark Bovens (Université d'Utrecht), Edna Co (Université des Philippines), Noha El-Mikawy (Programme des Nations unies pour le développement), Michael Hammer (One World Trust), Todd Landman (Université d'Essex), Andres Mejia Acosta (Institut des études pour le développement), João Pereira (Mécanisme d'appui à la société civile, Mozambique) et Lisa von Trapp (Institut de la Banque mondiale).

Nous sommes également très reconnaissants envers Anja Linder et Renée Speijcken pour leurs contributions à la révision approfondie du cadre d'évaluation en 2012, qui a débouché sur une deuxième mouture de guide.

Nos collègues d'IDEA international ont contribué à ces travaux à différents stades du calendrier. Nous tenons à remercier Alicia del Aguila, Erik Asplund, Margot Gould, Paul Guerin, Louise Heegaard, Henry Ivarature, Kristina Jelmin, Mélida Jiménez, Katarina Jörgensen, Shana Kaiser, Brechtje Kemp, Matshidiso Kgothatso

Semela-Serote, Keboitse Machangana, Emily Perez, Leena Rikkila, Edward Shalala, Bjarte Tørå, Marcelo Villafani et Lotta Westerberg pour leur soutien. En 2013, Sam Jones a contribué de manière significative à l'élaboration de la version actuelle du guide.

Nos remerciements vont également à ceux de nos collègues qui ont procédé à des évaluations pilotes dans différents pays sur la base de ce cadre d'évaluation : Adhy Aman, Edwige Balutansky, Andrew Ellis, Alfonso Ferrufino, Carolina Floru, Nyla Grace Prieto, Margot Gould, Matshidiso Kgothatso Semela-Serote, Jean-Yves Kpalou, Mustaq Moorad et Fernando Patzy.

Les retours d'information de ces évaluations pilotes ont été essentiels pour mettre à jour le cadre d'évaluation et nous tenons à remercier Marcos Bustamante, Carlos Moncada et José de la Fuente (Bolivie), Badruun Gardi (Fondation Zorig, Mongolie), Motlamelle Kapa, Oscar Gakuo Mwangi et Mafa Sejanamane (Université nationale du Lesotho), Ikrar Nusa Bhakti et Mbak Yanu (Centre d'études politiques, Institut des sciences d'Indonésie) ainsi que Khumbo Rudo Mwalwimba, Ellos Lodzeni, Vincent Kondowe et Tujilane Chizumila (bureau du médiateur du Malawi).

IDEA international souhaite encore remercier l'ensemble des personnes qui ont révisé ce projet de guide de façon anonyme. Leurs commentaires et retours d'information ont permis d'enrichir de manière significative les projets précédents. Ces réviseurs sont ou étaient membres des organisations suivantes : le *Natural Resources Governance Institute* (anciennement *Revenue Watch Institute*), l'Unicef, le Programme des Nations unies pour le développement, la Banque mondiale et l'Institut des ressources mondiales.

Nous sommes également très reconnaissants envers Thomas Pritzl pour l'édition de ce guide, pour ses conseils méthodologiques et de rédaction, ainsi que sa contribution à la conception de la maquette.

Enfin, nous adressons nos remerciements, et pas les moindres, à Lisa Hagman, responsable publications d'IDEA international, pour avoir soigneusement orchestré l'élaboration de ce guide, de même que Jenefrieda Isberg pour son soutien administratif et financier précieux tout au long de l'élaboration, de la publication et de la diffusion du présent guide.

À propos d'IDEA international

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de promouvoir la démocratie durable dans le monde.

Il a pour objectif de favoriser le renforcement des institutions et processus démocratiques, ainsi qu'une démocratie plus durable, efficace et légitime.

Que fait IDEA international ?

L'Institut œuvre à l'échelle mondiale, régionale et nationale et considère le citoyen comme l'élément moteur du changement.

IDEA international génère des connaissances comparatives dans ses principaux domaines d'expertise, à savoir les processus électoraux, l'élaboration de constitutions, la participation et la représentation politiques ainsi que la démocratie et le développement, mais aussi en matière de démocratie en relation à l'égalité des sexes, la diversité, les conflits et la sécurité.

IDEA international livre ces connaissances aux acteurs nationaux et locaux qui œuvrent pour une réforme de la démocratie, et facilite le dialogue en faveur du changement démocratique.

Par son travail, IDEA international vise :

- une capacité, une légitimité et une crédibilité renforcées de la démocratie ;
- une participation plus inclusive et une représentation plus responsable ; et
- une coopération démocratique plus efficace et plus légitime.

Où travaille IDEA international ?

IDEA international, dont le siège se trouve à Stockholm, en Suède, travaille dans le monde entier et dispose de bureaux en Afrique et Asie occidentale, en Asie-Pacifique, et en Amérique latine et dans les Caraïbes.



Les pays dont l'offre de services publics est limitée ont un point commun : ils prévoient peu, ou ne prévoient pas, de sanctions ou de récompenses efficaces. Or, si en démocratie des mécanismes de responsabilisation sont censés être en place, la réalité est bien plus complexe. La prestation de services publics et le fonctionnement des mécanismes de responsabilité dépendent d'un grand nombre de variables. Ces mécanismes sont souvent inexistantes et peu opérationnels, voire instaurent une discrimination fondée sur l'identité, l'orientation sexuelle, l'âge, les revenus, le handicap ou les prérogatives.

Ce guide présente une méthode d'évaluation pour identifier les améliorations à apporter au niveau des mécanismes de responsabilité démocratique. Cette méthode est l'ajout le plus récent à la série de cadres d'évaluation citoyens proposés par IDEA international, en l'occurrence le *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie* et le *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale*. Les destinataires du présent guide y trouveront des orientations et des conseils pour déterminer si les détenteurs d'obligations peuvent être tenus responsables en matière de fourniture de services publics tout au long du processus politique et pour concevoir les améliorations à apporter à ces mécanismes de responsabilisation.

IDEA INTERNATIONAL

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Suède

Tél. : +46 8 698 37 00

Fax : +46 8 20 24 22

E-mail : info@idea.int

Site Internet : www.idea.int

Facebook.com/InternationalIDEA

Twitter@Int_IDEA

ISBN 978-91-7671-060-9