

Le contrôle citoyen de l'action publique comme nouvelle forme de participation – expérience du Suivi d'Impact Local Participatif dans le domaine de l'Education au Bénin – Anne FLOQUET

Avec le déploiement de l'Etat aux niveaux central et communal et son retour dans la fourniture des services essentiels, la question de la « participation » se déplace de la contribution des bénéficiaires aux réalisations en travail et en espèces vers celle du contrôle citoyen de l'action publique et du suivi par les usagers de la qualité des services fournis par des prestataires spécialisés. L'étude de cas ici présentée relate une expérience de veille citoyenne liée aux services fournis dans le secteur de l'éducation primaire.

Cette note permet de mettre en évidence les changements de sens et de pratiques de la participation, surtout après la conférence de Paris, à partir d'une étude de cas. Les partenaires techniques et financiers eux-mêmes se sont trouvés confrontés à des Etats à institutions fragiles et ont cherché à renforcer les institutions de la société civile susceptibles de pousser les Etats à plus d'efficacité afin d'améliorer les capacités des citoyens à faire entendre leurs voix et à demander des comptes (« *voice & accountability* »).

Un retour de l'Etat dans la fourniture de services publics

Dans les années qui ont suivi l'ajustement structurel au Bénin, l'Etat était peu présent dans les villages et les organisations en place comme les comités villageois de producteurs de coton ont pris en charge l'organisation de la fourniture de nombre de services essentiels comme la

construction de points d'eau, d'écoles primaires, l'embauche d'enseignants communautaires, etc. Le redéploiement des prestations de l'Etat suite au financement par les partenaires techniques et financiers de la stratégie de réduction de la pauvreté et suite à l'initiative de réduction de la dette publique aux pays pauvres très endettés d'une part, la décentralisation et l'instauration d'un état communal doté de compétences assez substantielles d'autre part vont profondément modifier ce contexte général. La participation vise alors à passer du « sans Etat » à un dialogue avec celui-ci et à une veille citoyenne.

Le manque de confiance dans les capacités de l'Etat à fournir des services fiables aux citoyens fréquent sur le continent africain ; les citoyens préfèrent du reste souvent se détourner du service public et cherchent des alternatives qu'ils maîtrisent (tradipraticien plutôt que centre de santé public de proximité ; apprentissage ou école privée plutôt qu'école publique jugée peu performante ; retour au marigot plutôt qu'usage des pompes, etc.). Face à ce repli, l'alternative envisagée à la fois par les partenaires techniques et par la société civile locale est l'expression publique des opinions sous des formes variées, individuelles ou collectives : plaintes, participation directe à la gestion des affaires, plaidoyer ou revendications collectives. Mais une telle expression n'a de sens que si les fournisseurs de services se sentent obligés d'écouter et de réagir pour réajuster leurs pratiques et pour finir, par anticiper les critiques en développant une culture du compte-rendu. La reddition de comptes peut être horizontale (entre organes de l'Etat, certains étant chargés d'en contrôler d'autres), verticale (les organes de l'Etat rendant des comptes aux

citoyens ou à la société civile) ou hybride, quand des institutions sont mises en place pour faciliter le contrôle citoyen. La reddition verticale ou hybride de comptes suppose une implication active des parties : l'utilisateur est prêt à suivre et à demander des comptes, le fournisseur ne refuse pas d'en fournir et de prendre en considération les critiques, l'Etat suscite ce compte-rendu et en tient compte.

Le suivi des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté et autres mécanismes de suivi des dépenses publiques ont justement amené les Etats à se doter de nouvelles organisations visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et celles-ci ont cherché à encourager les redditions de compte verticales. Au Bénin, l'Observatoire du Changement Social a ainsi comme mission d'assurer le suivi et l'évaluation d'impact des politiques publiques. Il a été proactif dans l'expérience du SILP ci-après présentée.

Mécanismes d'appréciation de la qualité des services dans le secteur de l'éducation primaire

Le Bénin à l'instar de nombreux pays africains a fourni un grand effort durant les deux décennies passées pour promouvoir l'éducation primaire universelle ; l'éducation primaire était une priorité de la première stratégie de réduction de la pauvreté avec l'accès aux soins de santé primaire. La part du budget de l'Etat atteignait 19-20% du budget de l'Etat de 1997 à 2003 mais le montant de ce budget a globalement doublé durant ces 7 années ; de plus, cette part a été complétée à partir de 2000 par la contrepartie de la remise de la dette publique (initiative PPTE) allouée sous forme de dotations aux écoles, mobiliers scolaires, cantines et subventions aux associations de parents d'élèves pour le recrutement d'enseignants communautaires. En parallèle, les parents poursuivaient également leurs efforts de financement d'une part

significative des enseignants et des réparations des écoles. Malgré cela, les indicateurs de la scolarisation sont restés mitigés avec un noyau dur de non-scolarisés, une grande part des enfants ne terminant pas leur cycle primaire (en 1999, si 87% entraient au CI, 40% accédaient au CM2), et de nombreuses critiques sur une détérioration de la qualité de l'enseignement.

C'est la raison pour laquelle ce secteur a été retenu pour concevoir et mettre en place un système pilote de suivi des performances par les usagers devant renseigner les décideurs qui mettent en œuvre les politiques sectorielles et centrales et à terme, communales. L'administration en charge de la maîtrise d'ouvrage, l'Observatoire du Changement Social, est une des administrations chargées du suivi des politiques publiques rattachées au Ministère du Développement. L'initiative a été initiée par la coopération allemande puis a reçu le soutien de la Banque Mondiale et des coopérations Suisse et Danoise.

La maîtrise d'œuvre a été confiée à une petite équipe de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin et a démarré dans 15 écoles pilotes de l'Atacora-Donga représentant une diversité de situations reconstruite sur la base de typologies à dire d'acteurs. Dans chaque école, après une monographie villageoise, un atelier de deux jours a été conduit durant lequel des groupes homogènes (enseignants par catégories, parents par genre, direction de l'école et administration scolaire, bureau de l'association des parents d'élèves, élèves, parfois jeunes gens et jeunes filles déscolarisés et non scolarisés, vendeuses de nourriture) énonçaient une série de critères leur paraissant pertinents pour caractériser les performances de leur école puis notaient sur une échelle la situation de l'école concernant chaque critère. L'atelier d'interface permettait aux catégories d'acteurs de confronter ces diverses perceptions et mesures de performances et, sur la base des critères présentant des déficits, des groupes se reconstituaient pour élaborer un plan d'action (Floquet *et al.* 2009).

L'équipe d'animation passait régulièrement pour suivre la mise en œuvre de ce plan d'actions et en parallèle s'assurait que les informations étaient remontées au niveau des communes et sous forme compilée au niveau du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire. Mais en parallèle, cette mise à plat a permis dans certains cas d'assainir des situations relationnelles très dégradées et de rectifier des comportements déviants (détournement de ressources et recettes, non présence au poste, etc.), ce qui a donné localement un nouveau souffle aux efforts collectifs d'appui à la scolarisation.

Un mécanisme parallèle a été mis en place pour suivre la circulation des ressources financières et en nature destinées aux écoles. Ce suivi s'est révélé assez difficile puisque les procédures d'attribution des dotations financières, des manuels, des tables-bancs, des constructions et réhabilitations de bâtiments ainsi que des vivres des cantines étaient instables d'une année à l'autre, parfois opaques, et parfois régentées par une dizaine de projets ayant chacun leurs règles d'allocation. L'état des lieux des ressources parvenant au niveau des écoles permettait de mettre en évidence des dysfonctionnements, parfois dus à des allocations irrationnelles, parfois à des « pertes en ligne ».

La restitution aux divers niveaux de l'Etat a reçu un écho favorable. D'une manière générale, non seulement les constats n'ont pas été questionnés, mais beaucoup de fonctionnaires de l'enseignement semblaient ravis d'entendre tout haut ce que beaucoup ne peuvent que se chuchoter en interne. Sur cette base, l'initiative a été élargie à 105 écoles localisées dans 7 départements différents, 3 communes par départements. Cette fois, des ONGs des communes concernées ont été mobilisées et formées pour le travail d'animation, de facilitation et de rapportage.

Là encore, les effets au niveau de certaines écoles ont été positifs, en mobilisant les bureaux des APE, en incitant à une meilleure utilisation des subventions, en mobilisant les parents à mieux accompagner la scolarité de leur enfant,

en réduisant des comportements déviants d'enseignants. Les communes commençaient tout juste à se faire transférer les ressources leur permettant d'assumer leurs nouvelles compétences aussi les effets des plans d'action et plaidoyers n'y ont pas été rapides.

Le projet tirant à sa fin, la question du portage d'une telle initiative lors de son passage à l'échelle est restée le point d'achoppement. En effet, les Associations de Parents d'Elèves pouvaient être considérées comme ayant un intérêt à une poursuite de cette veille. Or dans les premières phases, elles ont joué des rôles très différents selon leur niveau de structuration (souvent à mettre en relation avec les renforcements de compétences dont elles avaient fait ou non l'objet, par exemple sous l'égide de l'ONG World Vision) et l'activité de leurs collectifs communaux. Certaines Coordinations Communales ont été capables de porter le processus et même de le répliquer en dehors des écoles du projet, mais dans d'autres communes, les associations de parents faisaient de la figuration et non de la cogestion. Au-delà du niveau communal, les faitières étaient très peu fonctionnelles. L'OCS a finalement remis le portage de l'initiative au Ministère sectoriel, qui s'est retrouvé juge et partie. Un changement de poste du point focal du ministère qui avait suivi l'opération et le SILP est rapidement tombé dans l'oubli...

Mise en perspective de ce cas

Dans une revue conduite par ODI d'une vingtaine d'études de cas centrées sur la fourniture de services dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'eau et assainissement (Wild et al., 2012), les chercheurs sont parvenus à la conclusion que cette fourniture dépend de cinq types de contraintes ou (d'absence) d'incitations. (1) les imperfections du « marché de la politique » qui expliquent l'absence de sanctions de politiciens défectueux par les citoyens; (2) les incohérences des politiques ; (3) l'absence de

suivi des performances ; (4) les défis de l'action collective qui font que celle-ci n'a pas lieu bien que potentiellement bénéfique pour les individus ; (5) une incapacité des hiérarchies à contrôler leurs subalternes (ce que les économistes des institutions qualifient d'aléa moral dans une relation de principal à agent). L'expérience du SILP permettait de lever les contraintes 3 et 4 mais peu les autres, ce qui a constitué une limite des effets de cette expérience de veille citoyenne.

Durant la même période, un grand nombre d'initiatives similaires ont été initiées de par le monde et dans divers secteurs, visant l'amélioration de la responsabilité sociale dans la fourniture des services, la transparence et le compte rendu budgétaires (comme notre cas ici), mais aussi la transparence dans l'aide publique, l'extraction de ressources naturelles, etc. Bien que les théories du changement de ces initiatives n'aient pas toujours été explicitées, elles visaient en général à améliorer la fourniture de services, réduire la corruption, créer des espaces pour la participation citoyenne et donner du poids aux voix locales en travaillant sur la capacité de plaider et de revendiquer des uns et l'obligation de compte-rendu des autres. Néanmoins, la plupart de ces initiatives ne se sont pas donné les moyens de tester leurs hypothèses d'effets et impacts (McGee et Gaventa 2010). Une autre synthèse de 7 cas dont un au Bénin (sur le rôle des radios locales) conclut que les attentes sur les capacités de telles initiatives à reformer l'Etat et ses relations avec la société sont souvent surdimensionnées (Rocha Menocal et Sharma 2008). Les auteurs plaident aussi pour une évaluation des effets et pas seulement des résultats directs de telles opérations. En effet, dans les cas qu'ils ont analysés, les changements ont été surtout sensibles à une échelle micro-locale. Des effets à une autre échelle ont été observables quand les actions permettaient simultanément des modifications des mécanismes de compte-rendu de l'Etat et le renforcement des capacités de revendications et d'actions d'organisations déjà

existantes et légitimes (telles que des syndicats par exemple).

Leçons tirées de l'expérience du SILP

L'expérience réalisée au Bénin a permis de montrer que le contrôle citoyen pour l'amélioration de la fourniture de services publics est faisable et efficace au niveau micro-local. Les acteurs fournisseurs des services éducatifs et leurs usagers, du fait de leurs expériences antérieures de coproduction de ces services, sont prêts à œuvrer à la veille citoyenne. Néanmoins les conditions de sa pérennisation et de son effectivité au niveau communal et national restent à améliorer.

Pérennisation. L'action collective n'est pas « automatique » et sans facilitation externe qui légitime une activité de contestation et de critique, il est peu probable qu'elle soit engagée localement. Or sans travail de longue durée, les associations de parents d'élèves ne relèveront pas ce défi ; quant aux syndicats d'enseignants, ils sont focalisés sur leurs revendications catégorielles. Restent donc les ONG d'appui à la veille citoyenne et à l'éducation, lesquelles ne peuvent œuvrer que sur la base d'une prestation rémunérée, ce qui n'augure rien de bon pour la pérennisation tant que les effets positifs n'ont pas pu être mis en relation avec les coûts.

Effectivité. L'obtention d'effets aux niveaux national et communal requiert des mécanismes particuliers qui permettent d'engranger les critiques et propositions d'amélioration dans la gestion des ressources pour leur transformation en mécanismes opératoires (directives administratives, systèmes d'incitations divers). La remontée d'indicateurs pour enrichissement de la base de données nationale de suivi de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, pour positive qu'elle soit, ne suffit pas à propulser les réformes nécessaires.

Dans tous les cas, des capacités de revendication et de réflexion collective manquent

qui permettraient au-delà d'une meilleure gestion des fonds et ressources au quotidien de faire des propositions face au profond malaise concernant

la détérioration de la qualité de l'enseignement primaire.

Messages clef

- Les acteurs fournisseurs des services éducatifs et leurs usagers, du fait de leurs expériences passées de coproduction de ces services, sont prêts à œuvrer à la veille citoyenne. Mais cette action collective nécessite de la facilitation, laquelle a un coût.
- Le coût de la mise en œuvre du contrôle citoyen est probablement en relation avec les bénéfices d'une coproduction de services éducatifs de qualité mais les mécanismes de sa prise en charge pérenne sont à planifier en parallèle avec l'action de SILP elle-même.
- Pour être efficace, le suivi d'impact local doit déboucher sur des plans d'action locaux et des remontées d'indicateurs dans la base de données de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté mais cela ne suffit pas.
- Le SILP doit être accompagné d'un compte rendu public, immédiat et obligatoire des ressources transférées à tous les niveaux facilitant le traçage de ces ressources et le suivi de leur utilisation, ce qui nécessite une volonté politique de certains acteurs de l'Etat et une capacité nationale de plaidoyer de la « société civile ».
- Le SILP doit alimenter la réflexion sur les systèmes d'incitation négative et positive permettant de corriger les effets pervers observés, y compris la détérioration de la qualité de l'enseignement si fréquemment déplorée par toutes les parties prenantes.

Références

- Floquet A, Mongbo R and Woltermann S (2009) Bénin: *Contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation: la phase pilote du Suivi d'Impact Local Participatif (SILP). Rapport de capitalisation des bonnes pratiques*, Bamako, Mali: Communicances. Available from: [https://www.researchgate.net/publication/234006559_BENIN_Public_control_in_the_education_sector_the_pilot_phase_of_the_participatory_local_impact_monitoring_methodology_\(SILP\)](https://www.researchgate.net/publication/234006559_BENIN_Public_control_in_the_education_sector_the_pilot_phase_of_the_participatory_local_impact_monitoring_methodology_(SILP))
- McGee R, Gaventa J (2010) *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*: Prepared for the Transparency and Accountability Initiative Workshop, October 14 – 15, 2010. Transparency Accountability Initiative, Synthesis Report, Institute of Development Studies.
- Rocha Menocal A, Sharma B (2008) *Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Synthesis Report*. London, UK: DFID.
- Wild L, Chambers V, King M, *et al.* (2012) *Common constraints and incentive problems in service delivery*. ODI Working Paper, London, UK: Overseas Development Institute.

Citation

- Floquet A (2015) Le contrôle citoyen de l'action publique comme nouvelle forme de participation – expérience du Suivi d'Impact Local Participatif dans le domaine de l'Education au Bénin. FORADYN, Etude de cas, Abomey-Calavi, Bénin: LADyD, 6p. Available from: http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/Foradyn_Etude_de_cas_SILP_educ_FloquetA.pdf