

## De la veille citoyenne sur la fourniture de services publics à l'analyse de l'économie politique de cette fourniture - Anne FLOQUET et Roch MONGBO

*Ici, nous nous préoccupons de cadres analytiques qui peuvent être opératoires dans l'analyse de la fourniture des services publics et de leur qualité et dans la conception des opérations de contrôle citoyen de l'action publique, plus particulièrement du contrôle de la qualité des services.*

### Fournir des services aux pauvres, un défi

Face à l'échec constaté de la fourniture des services essentiels aux plus pauvres malgré une amélioration des flux de ressources publiques et de l'aide au développement en leur direction, le Rapport WDR de 2004 sur le développement dans le monde s'est centré sur la responsabilité sociale (World Bank 2004) Il a souligné l'importance cruciale, comme éléments de solution, de l'engagement des citoyens et de

leurs interactions avec les prestataires de services. Les bailleurs ne peuvent pas se contenter d'assurer l'acheminement de ressources et d'assistances techniques vers des systèmes peu performants, mais doivent aussi assister les citoyens à relever les défis locaux du suivi des performances et de l'interpellation des fournisseurs et des fonctionnaires en charge de ces services, en d'autres termes à assurer un contrôle citoyen.

### Cadres d'analyse du contrôle citoyen de première génération

Les premières théories du changement qui sous-tendent les interventions de responsabilité sociale sont basées sur un trinôme Etat-citoyens-fournisseurs (Figure).

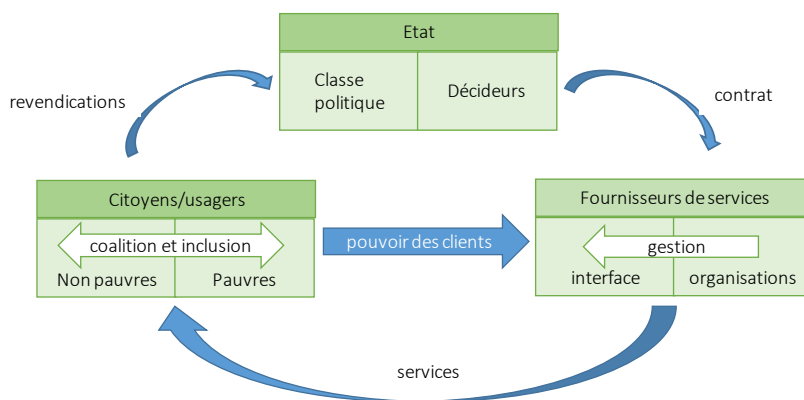


Figure : Routes directe et longue de la responsabilité vis-à-vis des usagers dans la fourniture de services

Sources : WDR (2004) et Sharma (2008)

Actuellement, les usagers/ citoyens participent en refusant ou en acceptant d'utiliser les services (route courte). Il faut les amener à participer à la route longue où leurs revendications pousseront l'Etat à améliorer les contrats et contrôles sur les fournisseurs. Pour cela, les citoyens obligent l'Etat à les informer, à leur rendre des comptes et à les laisser participer à la prise de décision, ce qui le pousse à se réformer pour plus d'efficacité et une « bonne gouvernance ».

Les premiers cadres analytiques produits sur le contrôle citoyen reposent sur une définition normative et linéaire de la gouvernance et débouchent sur des propositions d'intervention aux quatre étapes de la fourniture de services: lors de l'élaboration du budget, pendant son exécution, par le traçage des ressources allouées et en évaluant la qualité des services produits. A ces étapes correspondent des outils de promotion d'une veille citoyenne permettant: (1) l'élaboration participative des budgets; (2) l'analyse indépendante des budgets; (3) le traçage des ressources et dépenses publiques et (4) l'évaluation participative des performances (Malena et Forster 2004 ; McNeil et Malena 2010). L'étude de cas sur le Suivi d'Impact Local Participatif (SILP) en est un exemple couplant évaluation participative des performances dans le secteur de l'éducation primaire et traçage des ressources allouées à ce secteur (Encadré).

Les premières évaluations d'impact de ce type d'interventions de veille citoyenne tendent à montrer qu'elles ont des effets micro-locaux au niveau des relations usagers et fournisseurs de services par exemple, mais que leurs capacités à influencer les administrations publiques sont moins évidentes. En clair, le contrôle citoyen réduit à des séquences d'outils aux mains d'usagers de proximité d'un service ne peut prétendre en améliorer effectivement la gouvernance à un niveau plus élevé du système.

#### Encadré : La démarche du contrôle citoyen développé dans le secteur de l'éducation

*La démarche de contrôle citoyen développé dans le secteur de l'éducation visait à la fois à susciter l'évaluation par les divers groupes d'intérêt des communautés scolaires des performances de ce secteur et à ce qu'ils proposent des actions correctives.*

*Deux types d'outils furent combinés : le traçage des ressources et dépenses publiques et l'évaluation participative des performances.*

*L'évaluation participative des performances était centrée autour d'écoles primaires et était conduite par les différentes parties prenantes : enseignants, administration scolaire, parents d'élèves, élèves, déscolarisés et non scolarisés, fournisseurs de services comme les cantinières. Souvent ces groupes étaient encore subdivisés pour des débats en groupes d'intérêt aussi homogènes que possible. La fourniture de services était définie de façon large englobant à la fois des effets (réussite scolaire et sociale ; bon comportement social) et des causes (liées à la qualité des ressources mises à disposition et à leur gestion). Ces différentes catégories étaient opérationnalisées librement par les acteurs sans souci excessif de généralisation des indicateurs d'une école à une autre. Ainsi par exemple, dans une école un indicateur retenu était l'embellissement de la cour de l'école, jusque-là jugée sale et sans verdure, tandis que dans une autre, la clôture était retenue comme un indicateur, important pour éviter les passages intempestifs d'hommes et d'animaux dans la cour de l'école. Bien sûr une série d'indicateurs se retrouvent de façon systématique partout, car pertinents en tous contextes. Les indicateurs énoncés étaient notés par chaque catégorie d'acteurs et ensuite les notations partagées en plénière, donnant lieu à des débats souvent intéressants et parfois stressants débouchant ensuite sur des propositions de corrections. Celles relevant de la responsabilité d'acteurs locaux étaient inscrites dans un plan d'actions et les autres remontées vers les décideurs ayant compétences pour les traiter.*

*Le suivi des ressources visait à informer chaque école de ce qu'elle était en droit d'attendre en matière de ressources de sa hiérarchie (dotations en manuels, équipements, subvention et vivres pour la cantine) et de comparer ensuite ce qui était parvenu à l'école.*

*Les effets au niveau local de cette initiative ont été souvent assez concluants en termes de mobilisation des communautés scolaires et de correction de certaines déviances. Au niveau du système, malgré une certaine volonté de réforme dans l'appareil scolaire, l'initiative n'était pas assez connectée avec les changements dans le secteur de l'éducation pour produire des effets pérennes.*

Source : Floquet, Mongbo et Woltermann et al. (2009)

Ainsi, Booth (2011 et 2012) sur la base d'études empiriques dans plusieurs secteurs et pays des « pouvoirs et politiques en Afrique » conclut que la pression des usagers n'a souvent que peu d'effets et qu'il faut une analyse plus fine des régimes politiques, de leurs modes de fourniture de biens publics et de leurs systèmes d'incitation pour mieux appréhender une faible incitation à la performance et à la satisfaction des clients.

Quant aux projets qui visent exclusivement à renforcer le « côté de la demande » en services, ils auraient parfois même des effets négatifs en gelant les positions des parties en présence en deux groupes antagonistes, plutôt que de faciliter la recherche collective de solutions faisables (Booth et Chambers 2014).

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 les défaillances constatées dans cette fourniture dépendent de cinq types de contraintes et (d'absence) d'incitations :

1. les imperfections du « marché de la politique » qui expliquent l'absence de sanctions contre des politiciens déficients par les citoyens ;
2. les défauts de synergie voire les contradictions entre politiques publiques (sectorielles, nationale, communale, etc.)
3. 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') ;
4. les défis de l'action collective qui font que celle-ci n'a pas lieu, bien que potentiellement bénéfique pour les individus ;
5. l'absence de suivi des performances.

La cinquième contrainte est en grande partie un effet des contraintes (3) et (4). Ne pas prendre en compte l'ensemble de ces contraintes quand des opérations de contrôle citoyen sont promues réduit leur portée.

Pour comprendre si et en quoi les « revendications » des citoyens peuvent affecter ou non les décisions et comportements de l'Etat et des fournisseurs de services, un retour sur les réalités de l'Etat et de la prise de décision publique s'est révélé nécessaire et s'est traduit par l'intérêt des agences de développement pour l'Analyse d'Economie Politique (AEP).

## Analyse des secteurs fournisseurs de services par des approches de l'AEP

L'économie politique étudie la politique avec des outils de l'économie. Elle s'intéresse aux systèmes d'incitation, à la chasse aux rentes et à leur capture, aux héritages de l'histoire, aux trajectoires de développement et à leur inertie (la « dépendance de trajectoire »), aux tendances et courants dans la société qui influencent les sources de pouvoir et de légitimité (cf. note théorique sur la veille citoyenne). Ces facteurs vont influencer fortement les changements dans les modes de gouvernance et donc les marges de manœuvre pour les faire évoluer (ou non) vers plus d'efficacité et d'équité.

Un cadre analytique en émergence pour rendre compte de changements dans les modes de gouvernance est celui de l'« Analyse d'Economie Politique » (AEP). Ce cadre permet de décrypter la construction au quotidien d'un ordre social en prenant en compte les acteurs-clef impliqués, ici de la fourniture de services. De nombreux partenaires techniques et financiers ont ainsi développé des démarches se rattachant à cette famille (European Commission 2008; Poole 2011 ; Mcloughlin 2014 ; Fritz, Levy, et Ort 2014).

Dans une perspective d'intervention, un tel diagnostic est intégré dans une démarche en 4 points visant à: (1) identifier le défi (problème ou opportunité) à prendre en compte, (2) cartographier les institutions et arrangements de la gouvernance, (3) approfondir l'identification des déterminants du changement sous-jacents

(drivers of change) et (4) proposer des actions et recommandations.

### 1. Caractérisation du défi

Dans des domaines relatifs à la fourniture de services publics aux usagers, les défis peuvent être d'opérer une transition entre

- une logique clientéliste et une logique d'intérêt général,
- une logique d'impunité et une logique de reddition de comptes,
- une logique de la gestion publique à court terme et un projet à plus long terme,
- une gouvernance autoritaire et descendante et un mode de gouvernance basée sur la négociation et la coproduction de services,
- une logique d'accaparement privatif de ressources et une logique de distribution de service public,
- etc.

### 2. Acteurs, interactions, institutions

La **prise en compte des acteurs** consiste en leur identification, l'analyse de leurs intérêts et des ressources qu'ils maîtrisent, l'analyse des relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres, la compréhension des systèmes d'incitation qui influencent leur comportement et en une évaluation de leur influence (du pouvoir qu'ils détiennent), des positions qu'ils prennent, de leurs divergences et de leurs coalitions. Une telle cartographie des acteurs peut parfois être construite en différenciant les décideurs (gouvernement, agences centrales publiques), les fournisseurs de services de la « ligne de front » en contact avec les usagers, ces derniers, d'autres acteurs d'influence comme les acteurs du secteur privé et de la société civile, et les PTF. Un tel exemple peut être trouvé dans Bossuyt et Fall (2013).

Les **relations** que ces acteurs entretiennent les uns avec les autres peuvent être caractérisées, ainsi que les arrangements institutionnels qui les régulent, qu'ils soient formels ou informels :

- selon la nature et l'importance des **rentes** perçues par les élites qui vont (ou non) inciter à une gestion néo-patrimoniale des biens publics, au maintien de monopoles sur des marchés, à une surexploitation improductive des ressources naturelles, à des incitations négatives à l'innovation et à la bonne gestion dans les entreprises et administrations, etc. ;
- selon les coalitions ou **contrats** entre groupes qui permettent de stabiliser des relations économiques et politiques. Les contrats passés entre différentes élites et groupes de pression pour une certaine stabilité sont souvent de type néo-patrimonial (avec des redistributions à la clientèle des ressources publiques), mais ce néo-patrimonialisme pouvant prendre des formes très diverses, il va falloir le décrypter ;
- selon les relations de **dépendance** ou d'indépendance des élites et décideurs vis-à-vis des usagers (dépendance économique et politique) qui vont fortement influencer leur orientation vis-à-vis de ces usagers ;
- selon la **clarté des règles** (règles claires ou au contraire arbitraires) régissant les relations entre acteurs de l'Etat, fournisseurs de services, usagers et autres acteurs, leur respect, leur réponse à des principes de responsabilité sociale, l'existence de mécanismes de redevabilité bénéficiant ou non de ressources pour demeurer fonctionnels.

### 3. Facteurs du changement

A partir de cet état des lieux, les forces, faiblesses, opportunités et menaces ainsi que les principales tendances de changement dans les modes de gouvernance peuvent être identifiées. L'hypothèse de base est que le changement dépend des rapports de force entre différents

acteurs et des processus de contestation et de négociation entre des acteurs de l'Etat et de la société autour d'enjeux concrets de développement. Le sort des réformes se joue dans cette « arène de lutte » entre différents groupes d'intérêts et dépend de la capacité des acteurs à entreprendre une « action collective » dans l'intérêt public.

Il est ainsi possible d'analyser pourquoi des situations ne changent pas, quels sont les systèmes d'incitation et les jeux d'intérêts qui peuvent provoquer un « *statu quo* » et une « résistance à la réforme » mais plusieurs auteurs préconisent plutôt de se préoccuper des « **îlots d'efficacité** » et d'analyser les facteurs moteurs de cette efficacité (Uphoff, Esman et Krishna 1998; Leonard 2010). Cela permet en effet d'identifier des possibilités de changement plus réalistes que de viser à atteindre une norme hypothétique de gouvernance parfaite. Ces îlots se développent même dans des contextes de prédation des ressources publiques défavorables à la fourniture de services et hostiles aux réformes.

#### 4. Recommandations

La nature et l'ampleur des réformes envisagées dépendent des choix politiques qui vont du « *small is also beautiful in social change* » visant des changements à échelles réduites puis une progression par essaimage à des visées plus radicales en termes d'ampleur des changements escomptés. Mais il paraît raisonnable de partir de changements qui se développent dans un secteur donné, même sous forme d'îlots isolés, d'amener les acteurs impliqués à en tirer les leçons et d'encourager un passage à l'échelle.

Les analyses AEP peuvent donc être utilisées de façon opérationnelle pour éviter de se faire des illusions sur les potentiels de réforme dans certains domaines, et inversement pour identifier des « îlots » où des réformes sont en cours et peuvent être soutenues et passées à l'échelle, des institutions locales à consolider. Des flux d'aide sont acheminés en effet de façon continue

dans des secteurs sans amélioration des performances, ce que certains auteurs appellent un « piège à compétences » (ou « *capability trap* ») puisque ce flux inconditionnel supprime l'expression d'éventuelles incitations internes à une réforme pour une fourniture de services plus satisfaisante. Face à cela, les stratégies des PTF vont de la mise en place de mécanismes de « transfert conditionné par le niveau de fourniture » (*cash on delivery*) (Savoredoff, Perakis et Schwanke 2016), dont l'enracinement dans les institutions locales reste à démontrer, à une combinaison d'initiatives visant les réformes au sein d'organisations par un processus d'apprentissage progressif entre parties prenantes (Chambers, Cummings et Nixon 2015).

De tels processus seront plus efficaces quand, en parallèle, les capacités des institutions susceptibles de **demander des comptes** aux fournisseurs de services et à leurs commanditaires publics sont renforcées et incitées à développer conjointement avec ces derniers des solutions faisables. Se basant sur leurs expériences au Nigeria, Booth et Chambers (2014) préconisent ainsi que les programmes d'appui aux réformes publiques et ceux de contrôle citoyen de l'action publique soient systématiquement combinés de façon coordonnée afin que les organisations de contrôle citoyen s'impliquent dans les réformes comme forces de proposition et d'évaluation.

## Leçons

La veille citoyenne conduite aux lieux de fourniture des services sans une réelle stratégie basée sur l'analyse des groupes d'intérêt et systèmes d'incitation pour leur réforme aura parfois des effets locaux mais peu d'effets systémiques.

La fourniture de services publics résulte des interactions entre des modes de gouvernance pluriels et de multiples intérêts à différents niveaux de la hiérarchie, allant de la « ligne de front » où ces services sont délivrés, jusqu'aux

niveaux centraux où les ressources sont allouées et les décisions stratégiques sont prises. Le décryptage de ces forces, des acteurs et intérêts qui influencent la prise de décision à divers niveaux est nécessaire pour une stratégie de veille citoyenne globale.

Néanmoins, l'utilisation de cette connaissance pour mieux « armer » les segments de la société qui souhaitent « faire bouger les choses » est une question qui reste en suspens. Il est clair que les interventions futures devront dépasser l'utilisation de « bons outils participatifs » du contrôle citoyen de l'action publique, même si ceux-ci conservent leur utilité.

La conclusion que tirent actuellement certaines agences de développement est qu'elles doivent réviser à la baisse leurs exigences en matière de

gouvernance pour s'ajuster à la réalité. C'est certes faire preuve d'humilité mais ce réalisme peut aussi tourner à la démission. Nous préférons suggérer des recherches-actions permettant aux segments réformistes de la société civile, des fournisseurs de service et de l'administration d'utiliser les cadres analytiques de l'AEP et du CCAP et les résultats pour alimenter des débats de proximité orientés vers la reformulation des stratégies d'intervention et la réorganisation de la fourniture des services, tout en œuvrant pour des réformes dans les systèmes d'incitation afin de les aligner sur les intérêts des usagers. De tels processus bien documentés et capitalisés feront avancer les connaissances dans l'économie politique de l'action publique.

## Messages-clefs

La veille citoyenne sur l'accès à des services publics permet aux citoyens de demander des comptes aux décideurs et aux fournisseurs à des étapes clefs du processus, à savoir lors de l'élaboration des budgets, de leur mise en œuvre, de l'allocation et de l'affectation des ressources, et de la fourniture des services aux usagers.

La veille citoyenne conduite aux lieux de fourniture des services sans une réelle stratégie basée sur l'analyse des groupes d'intérêt et systèmes d'incitation pour leur réforme aura parfois des effets locaux mais peu d'effets systémiques durables.

Pour être efficace, la veille citoyenne ne doit pas être conçue comme pression isolée mais est à coupler avec l'analyse de l'économie politique de la fourniture de ces services. Celle-ci permet d'appréhender les défis de la gouvernance, les systèmes d'incitations positives et négatives à fournir des services de qualité, les groupes d'intérêt en présence, et d'identifier des alliés pour des réformes du niveau local au niveau central.

Des leçons peuvent être tirées de l'analyse des îlots d'efficacité dans la fourniture de services publics et la veille citoyenne œuvrera pour que les réformes s'inspirent des leçons qui en seront tirées. Plus généralement, la mobilisation et la coalition des segments réformistes de la société civile, des fournisseurs de service et des administrations pour relever les défis de la gouvernance est à promouvoir.

Ces processus sont à documenter pour faire progresser la compréhension de l'économie politique de l'action publique et alimenter un débat public autour de cette action.

## Références

- Booth D (2011) Introduction: Working with the Grain? The Africa Power and Politics Programme. *IDS Bulletin* 42 (2): 1- 10. doi:10.1111/j.1759-5436.2011.00206.x.
- . (2012) *Development as a Collective Action Problem. Addressing the Real Challenges of African Governance*. Africa Power and Politics Programme Synthesis Report: 132.
- Booth D, Chambers V (2014) The SAVI programme in Nigeria. *ODI Discussion Paper*, 44.
- Bossuyt, J, Madior Fall I (2013) Analyse d'économie politique au Sénégal. Dans quelle mesure le cadre global de la gouvernance au Sénégal est-il réformable ? Etude indépendante réalisée pour le compte de la Délégation de l'Union européenne au Sénégal.
- Chambers V, Cummings C, Nixon H (2015) *Case study: State Partnership for Accountability, Responsiveness and Capability*. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9458.pdf>
- European Commission (2008) *Analysing and Addressing Governance in Sector Operations*. European Communities. Tools and Methods Series - Reference Document 4. Luxembourg. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-governance-in-sector-operations-200811\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-governance-in-sector-operations-200811_en_2.pdf)
- 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: Communiquances. 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))
- Fritz V, Levy B, Ort R (2014). *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Hufty M (2011) Investigating policy processes: The governance analytical framework (GAF). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, 403- 24.
- Leonard DK (2010) 'Pockets' of effective agencies in weak governance states: where are they likely and why does it matter? *Public Administration and Development* 30 (2): 91 - 101.
- Malena C, Forster R and Singh J (2004) *Social Accountability An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Social Development Papers - Participation and civic engagement, The World Bank. Available from: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/114524/SAC%20paper.pdf> (accessed 31 August 2015).
- McLoughlin C (2014) *Political Economy Analysis: Topic Guide (2nd Ed.)*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- McNeil M, Malena C (Eds) (2010) *Demanding good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*. Washington D.C.: World Bank. Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2478/555460PUB0Dema1EPI1978968101PUBLIC1.pdf?sequence=1>

Poole A (2011) Political Economy Assessments at Sector and Project Levels. Political Economy Community of Practice. How-To Notes. Washington D.C.: World Bank. <http://www.gsdr.org/docs/open/PE1.pdf>

Savedorff W, Perakis R, Schwanke B (2016) Shifting the Foreign Aid Paradigm-Paying for Outcomes. In: *Birdsall N et Leo B (eds). The White House and the World: Practical Proposals on Global Development for the Next US President. 2016 Briefing Book*, Center for Global Development, 7. <http://www.cgdev.org/sites/default/files/whw-outcomes.pdf>

Sharma B (2008) *Voice, Accountability and Civic Engagement: A Conceptual Overview*. London, UK: ODI et UNDP.

Uphoff N, Esman MJ, et Krishna A (1998). *Reasons for success: learning from instructive experiences in rural development*. Kumarian Press. Kumarian Press Books on International Development (EUA). West Hartford, CT (EUA).

World Bank (2004) *Making Services Work for Poor People*. World Development Report 2004. Washington D.C., USA.

## Pour citer cette note

Floquet A et Mongbo R (2015) *De la veille citoyenne sur la fourniture de services publics à l'analyse de l'économie politique de cette fourniture* Note méthodologique FORADYN, Abomey-Calavi, Bénin: LADyD, 8 p. Available from: [http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/Foradyn\\_Note\\_methodologique\\_veille\\_citoyenne\\_FloquetA.pdf](http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/Foradyn_Note_methodologique_veille_citoyenne_FloquetA.pdf) (accessed 31 August 2015).