

U4 Expert Answer



Impact des actions de surveillance communautaire sur la corruption

Question

Quels sont les éléments qui attestent d'un impact positif des actions de surveillance communautaire sur la corruption? Pouvez-vous indiquer quelles démarches conduisent à un tel impact et proposer une évaluation de la qualité des données/preuves en termes de méthodologie, de rigueur, etc. ?

Objectif

Notre organisation prépare une note de synthèse sur les actions de surveillance et de suivi par les bénéficiaires.

Sommaire

1. Difficultés méthodologiques liées à l'évaluation de l'impact de ce type d'actions
2. Éléments attestant de l'impact des initiatives menées par les communautés
3. Enseignements tirés : principales caractéristiques des actions de surveillance communautaires réussies
4. Bibliographie

Résumé

Évaluer l'impact sur la corruption des initiatives de surveillance communautaire pose de nombreuses difficultés méthodologiques, en termes de méthodes de

mesure et d'établissement des liens de causalité ainsi que du champ et de l'objet des études d'impact.

Malgré ces difficultés, un nombre croissant d'études confirment que ces interventions ont un impact sur la corruption. Au-delà d'informations anecdotiques qui témoignent de l'impact de ce type d'interventions sur la détection et de traitement de certains cas de corruption, ces interventions contribuent en certaines occasions à réduire la corruption et la fuite des fonds, à améliorer qualitativement et quantitativement les services publics et à soutenir les demandes de réformes à plus long terme.

En raison notamment des difficultés conceptuelles et méthodologiques ainsi que du champ d'analyse des études d'impact, il est difficile d'isoler les facteurs de changement sur lesquels se base le succès des initiatives communautaires en matière de lutte contre la corruption. Néanmoins, certaines études indiquent qu'une combinaison de facteurs internes – dynamiques environnementales ou contextuelles favorisant la mise en place d'une intervention – et internes – schéma

Auteur: Marie Chêne, Transparency International, mchene@transparency.org

Relecture: Gareth Sweeney, Transparency International, gsweeney@transparency.org

Date: février 2012 **Numéro:** 320 FR

U4 est un centre de ressources en ligne qui s'adresse aux praticiens du développement souhaitant trouver des solutions aux défis liés à la corruption auxquels ils peuvent être confrontés dans leur travail. Ces publications (Expert Answer) sont produites par Transparency International dans le cadre du service d'assistance de U4 (U4 Helpdesk) et présentent des réponses rapides à visée opérationnelle aux questions posées par le personnel des agences partenaires de U4.

institutionnel de l'intervention, attributs et fonctionnement de l'organe chargé de la mise en œuvre – a pu contribuer à l'efficacité de ces interventions.

Avertissement

Dans le cadre de cette question, le concept de « surveillance communautaire » est entendu au sens large et couvre un vaste ensemble d'actions de contrôle par les citoyens de l'action publique (*social accountability*) visant à impliquer et mobiliser la population locale – représentée au niveau local par les bénéficiaires, les communautés ou les organisations de la société civile – pour le contrôle et le suivi d'activités publiques essentielles comme les prestations de services ou la transparence budgétaire.

Introduction

Ces dernières années, les actions visant à mobiliser le public contre la corruption et à impliquer les bénéficiaires dans la conception, la mise en œuvre et le suivi d'initiatives de lutte contre la corruption suscitent un intérêt croissant. De telles initiatives conduites par les citoyens partent du principe que les acteurs non-étatiques peuvent largement contribuer à renforcer la redevabilité publique, améliorer la gouvernance, pallier les problèmes d'efficacité et combattre la corruption.

Toutefois, malgré l'hypothèse à la base de leurs mécanismes, ces contrôles citoyens de l'action publique selon laquelle peuvent contribuer à réaliser de meilleurs résultats en matière de réduction de la pauvreté et progrès vers les Objectifs du millénaire pour le développement, les éléments de preuve attestant de l'impact et de l'efficacité de ces actions sur le développement et la corruption, bien qu'en augmentation, demeurent limités et irréguliers. Lorsque des études indiquent des résultats positifs, il est encore plus délicat de déterminer les méthodes et processus qui mènent au succès et les facteurs (contextuels et autres) pouvant influencer l'efficacité de cette expérience. Si les difficultés méthodologiques constituent une première explication, il convient également d'évoquer la tendance des études d'impact à s'intéresser aux éléments qui témoignent d'un changement plutôt qu'aux facteurs pouvant influencer le résultat positif d'une expérience.

1 Difficultés méthodologiques liées à l'évaluation de l'impact de ce type d'actions

Difficultés méthodologiques à la traçabilité des impacts

Il est difficile, pour un certain nombre de raisons, d'évaluer l'impact de la participation et de la mobilisation d'une communauté sur la corruption et la gouvernance. Alors qu'il existe de plus en plus d'études à petite échelle, en particulier dans le domaine des prestations de service et de la transparence budgétaire, peu d'études comparatives à grande échelle ont été conduites pour déterminer si ce type d'expérience a eu un impact, et si oui, comment il a été obtenu (McGee, R. et Gaventa, J., et al, 2010).

Selon Mc Gee et Gaventa, les efforts pour suivre ce cheminement sont confrontés à un certain nombre de problèmes : 1) ce type d'expérience reste relativement nouveau et peu d'études d'impact ont été réalisées à ce jour ; 2) les études d'impact se limitent souvent à une expérience conduite dans un endroit spécifique et leurs conclusions ne peuvent être généralisées ; 3) elles tendent également à se focaliser sur l'efficacité de la mise en œuvre plutôt que sur les retombées en matière de développement et de lutte contre la corruption ; 4) les éléments confirmant l'impact de ces actions émergent, mais de manière irrégulière : les retombées positives dans un certain contexte ne sont pas toujours corroborées (elles sont même parfois contredites) par les résultats obtenus dans un autre cadre.

Défis liés à la traçabilité des impacts des actions de lutte contre la corruption

Comme il n'existe pas de méthode idéale pour mesurer la corruption, qui par essence se déroule dans le secret, ces démarches sont nécessairement limitées par la difficulté en amont d'évaluer le niveau réel de corruption, dont les problèmes de définition et de quantification ont été largement abordés dans nombre de publications et articles (Kaufmann, D. et Kraay, A., non daté). En plus des défis que pose la mesure de la corruption en général, évaluer les tendances en matière de corruption au fil du temps implique de disposer d'une base de comparaison et de collecter des données de façon régulière en utilisant la même méthodologie pour pouvoir comparer l'évolution dans le temps. Le travail de mesure peut également être limité par des moyens restreints et le manque de ressources

au niveau local. Il convient par ailleurs d'être réaliste quant aux données qui peuvent être collectées et comparées de manière systématique sans la durée.

À quoi attribuer un résultat ?

Un autre défi méthodologique de taille dans l'étude de l'impact des actions en faveur de surveillance communautaire est la difficulté d'attribuer un résultat à un ou plusieurs facteurs. Les actions de lutte contre la corruption sont souvent des initiatives éminemment complexes mises en œuvre dans des contextes intégrant des aspects multiples ; de nombreux facteurs internes ou externes peuvent contribuer à leur succès – ou l'entraver. Même si on constate un changement positif, il est difficile de l'attribuer à une action spécifique. Les dynamiques du changement étant complexes, l'analyse peut ne pas être en mesure de rendre compte des facteurs ayant conduit à tel ou tel résultat et de les isoler. Cela est particulièrement valable lorsqu'il s'agit de faire le lien entre la démarche d'une action et ses résultats positifs ou négatifs.

Relier ainsi un résultat à un ou plusieurs facteurs est encore plus difficile dans le cadre de la méthode holistique appliquée aujourd'hui au développement, qui favorise des initiatives complexes combinant plusieurs interventions différentes. Dans ce cadre, les tentatives de mesure enregistrent l'impact d'un ensemble d'activités et il est peu aisé d'isoler l'impact respectif d'activités spécifiques, comme l'implication des bénéficiaires dans la conduite d'une expérience (Sirker, K. et Cosic, S., 2007). La question de l'attribution d'un résultat à un facteur précis constituant un défi majeur pour les études d'impact, la Banque mondiale utilise de plus en plus le concept d'« association la plus probable » (O'Neil, T., Foresti, M. et Hudson, A. 2007).

Par ailleurs, même si on découvre une corrélation ou une relation causale, la direction de la causalité n'est pas toujours immédiatement claire entre l'intervention en faveur de la transparence et le résultat enregistré.

Champ d'analyse des études d'impact

Les études évaluant l'impact des actions de mobilisation communautaire se limitent souvent à des expériences extrêmement ciblées menées dans des contextes très restreints ou uniques, ou ne couvrent qu'un petit nombre de pays. La grande majorité des études concernent des actions menées au niveau d'un village ou d'un quartier. Les aspects contextuels uniques de ces unités – comme des modes de relations spécifiques au niveau local, des normes informelles, etc. – peuvent affecter les résultats de ces actions et

rendent difficile de généraliser les conclusions obtenues au niveau local (Sirker, K. et Cosic, S., 2007). Par ailleurs, le nombre d'unités analysées est souvent trop restreint pour produire une estimation suffisamment précise. Les études ont également tendance à rendre compte davantage de l'impact à court terme d'une action, en se concentrant sur le processus, que des résultats à long terme.

Une sélection biaisée des actions évaluées

La sélection des actions qui feront l'objet d'une étude d'impact peut également être biaisée en faveur des interventions « réussies ». Les « meilleurs élèves » ont ainsi souvent tendance à soumettre volontairement leur projet à une étude d'impact, ce qui peut conduire à accumuler des éléments attestant du succès de certains programmes. Cela peut altérer le jugement des décideurs et influencer leur appréciation de l'efficacité moyenne d'une action donnée, puisqu'ils se basent sur un échantillon biaisé des programmes les plus efficaces (Sirker, K. et Cosic, S., 2007).

Évaluer les chemins qui mènent au succès

Les publications concernant « l'impact » s'intéressent avant tout aux éléments attestant d'un changement et laissent de côté les aspects spécifiques qui auraient pu contribuer à produire cet impact. Comme il a été dit précédemment, plusieurs facteurs peuvent avoir un impact quand il s'agit d'interventions d'une grande complexité et il est donc difficile d'isoler les facteurs de succès. Les études qualitatives peuvent se montrer utiles à cet égard, mais leur qualité est souvent variable et nombre d'entre elles ont tendance à être plus descriptives qu'analytiques, ce qui limite leur apport dans l'établissement de liens entre l'impact d'une action et les facteurs qui y ont contribué. De plus, on compte à ce jour peu de travaux cherchant à comparer l'impact de différents mécanismes ou à tirer des conclusions plus générales sur les facteurs qui contribuent au succès de stratégies et d'actions spécifiques (Joshi A., 2010).

Type et qualité des éléments de preuve

Les publications relatives au sujet font état de divers éléments et méthodes pour évaluer l'impact de ce type d'expérience, allant d'études extrêmement quantitatives prenant la forme d'essais contrôlés randomisés (randomised control trials RCT) à des descriptions et

études de cas qualitatifs. Il existe relativement peu d'études quantitatives d'impact qui utilisent des évaluations ex-post (Joshi A., 2010). Alors que les données collectées au moyen d'essais contrôlés randomisés ou d'évaluations similaires sont souvent considérées comme assez solides, la pertinence et la qualité des études qualitatives sont variables, ce qui affecte la validité des éléments attestant d'un impact. Un récent bilan de l'impact et de l'efficacité des initiatives en faveur de la transparence et de la redevabilité dans les prestations de services identifie quatre types d'études d'impact (Joshi A., 2010).

Essais contrôlés randomisés

Les essais contrôlés randomisés consistent en une comparaison des résultats entre un groupe dit de « traitement » recevant le « programme » ou l'intervention et un groupe « contrôle » sélectionné de manière aléatoire qui ne bénéficie pas de l'intervention – du moins à ce moment-là. Cela permet d'isoler l'impact réel du programme lui-même. On estime généralement que les essais contrôlés randomisés constituent une méthode comparative rigoureuse. Néanmoins, ils évaluent habituellement des interventions restreintes et ciblées, avec des résultats spécifiques. Par ailleurs, les résultats obtenus devraient idéalement être complétés par un travail qualitatif afin d'identifier les facteurs et les processus par lesquels l'intervention a pu avoir un impact.

Études de cas

Les études de cas forment la plus grande partie des publications sur l'impact des expériences de contrôle citoyen de l'action publique. Toutefois, comme il a été dit précédemment, ces études consistent habituellement en des inventaires des mécanismes de contrôle par les citoyens de l'action publique et sont souvent plus descriptives qu'analytiques. Comme elles sont généralement réalisées par les chercheurs eux-mêmes, elles ont tendance à se focaliser avant tout sur les projets à succès. En définitive, bien qu'elles fournissent une description détaillée des processus à l'œuvre, il demeure difficile d'isoler la contribution d'une intervention spécifique à un résultat donné par rapport à d'autres facteurs contextuels. Une démarche utile à cet égard serait d'encourager des études de cas qui chercheraient de manière plus systématique à synthétiser les conclusions d'autres études comparables afin d'identifier les facteurs les plus récurrents et les difficultés les plus communes.

Enquêtes quantitatives

On compte seulement quelques rares cas d'évaluations indépendantes ex-post de l'impact de ce type d'expérience. Cette démarche a par exemple été utilisée pour évaluer l'impact des fiches d'évaluation par les citoyens à Bangalore. L'évaluation utilisait une méthode à deux volets : les chercheurs interrogeaient d'une part les citoyens sur leur perception des progrès en matière de corruption, de l'amélioration des services et du transfert de pouvoir (empowerment) aux communautés, et réalisaient d'autre part des entretiens qualitatifs avec des responsables publics pour comprendre l'impact qu'avaient les fiches d'évaluation sur leur travail.

Évaluations participatives

Dans le domaine des prestations de services, on peut aussi mesurer l'impact d'un projet à travers des évaluations participatives, qui consistent à impliquer les usagers dans l'exercice d'appréciation des résultats, au moyen par exemple de fiches d'évaluations. Ce type de démarche peut aller de pair avec une discussion collective sur la qualité des services publics.

2 Éléments attestant de l'impact des initiatives menées par les communautés

Comme il a été dit précédemment, les éléments attestant de l'impact de ce type d'initiatives sur la corruption sont de plus en plus nombreux, mais restent limités et variables, certains résultats remettant en cause ou contredisant d'autres études. Bien que certaines études de cas affirment que ces interventions peuvent avoir un impact direct sur la corruption, la plupart des études indiquent qu'elles ont un impact indirect sur des facteurs susceptibles d'endiguer la corruption, comme une participation accrue des citoyens, un transfert de pouvoirs vers ces derniers et un meilleur accès à l'information. Un bilan de l'impact et de l'efficacité des initiatives en faveur de la transparence et de la redevabilité observe en substance des résultats positifs dans cinq domaines majeurs : 1) la réduction de la corruption ; 2) une meilleure réactivité de l'État ; 3) la création d'un nouvel espace pour l'engagement citoyen ; 4) plus de poids donnée à l'expression citoyenne au niveau local ; 5) une meilleure utilisation des budgets et une amélioration quantitative et qualitative des services publics (McGee, R. et Gaventa, J., et al, 2010).

Détection et poursuite des cas de corruption

Certaines études de cas démontrent de manière anecdotique l'impact du suivi communautaire sur la détection de cas de corruption et les poursuites judiciaires. Aux Philippines, par exemple, Concerned Citizens of Abra for Good Governance (CCAGC) est un groupe de citoyens d'une province périphérique de l'archipel qui contrôle sur le terrain des projets d'infrastructures pour s'assurer que l'argent du gouvernement est dépensé à bon escient. Le suivi de travaux publics dans la province d'Abra par CCAGC a eu pour résultat la condamnation de nombreux responsables publics pour corruption (UNPAN, non daté).

En Inde, une petite organisation, Mazdoor Kisan Shaki Sangathan (MKSS), est venue défier les dispositifs officiels de contrôle. MKSS a mis en place des audiences publiques, pour demander aux élus de rendre des comptes sur l'application de programmes locaux. L'organisation rassemble des informations sur le budget et les dépenses dans les programmes publics pour les passer en revue avec les acteurs concernés. Il semble que cette initiative ait eu un impact significatif en levant le voile sur la corruption, poussant même parfois certains responsables à rendre les sommes qu'ils avaient détournées (Götz, A.M., Jenkins, R., 2001).

Plus généralement, un inventaire des actions en faveur de contrôle par les citoyens de l'action publique en Asie et dans le Pacifique établi par la Banque mondiale souligne le rôle de ce type d'approche dans de nombreux domaines, comme la poursuite des cas de corruption (World Bank Institute, 2005).

Toutefois, le bilan 2010 des initiatives en faveur de la transparence et de la redevabilité cité plus haut remet en cause cette affirmation. Malgré une demande croissante de redevabilité, et bien que certains cas de corruption aient été révélés grâce aux actions de surveillance communautaire, les mécanismes de contrôle citoyen de l'action publique semblent globalement avoir un impact assez limité quand il s'agit d'activer les leviers plus classiques de la redevabilité (enquêter sur les affaires de corruption) et d'imposer des sanctions formelles (comme des amendes) (McGee, R. et Gaventa, J., et al, 2010).

Réduction de la corruption et de la fuite des fonds

Le suivi des processus budgétaire par les citoyens, qui favorise l'efficacité budgétaire et l'application effective des politiques annoncées, connaît un essor important. L'impact de ces actions est variable et conditionné par des facteurs comme la disponibilité d'informations budgétaires et l'accès à ces informations, ou la capacité des acteurs non-étatiques à assurer le suivi de processus complexes. Un bilan récent du suivi des processus budgétaires par les citoyens suggère que, dans ce domaine, les initiatives plus ciblées de contrôle des dépenses conduites par les citoyens ainsi que les audits sociaux peuvent revendiquer de beaux succès. Dans un certain nombre de cas, ces méthodes ont également permis de découvrir des fuites de ressources et de recouvrir les fonds manquants en ayant éventuellement recours à des mesures disciplinaires (Carlitz, R., 2010).

De plus en plus d'éléments indiquent par exemple que les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) et la surveillance des prestations de services par les communautés peuvent avoir un impact manifeste en permettant de révéler des disparités entre les comptes officiels et la pratique, et contribuant ainsi à réduire la corruption et la fuite des fonds. Une étude de cas célèbre et remarquable sur une ESDP conduite en Ouganda dans les années 1990 a révélé que seuls 20 % des programmes de subventions dans l'éducation primaire étaient affectés à leur objectif initial. Ce chiffre est remonté à 80 % après que les informations de l'enquête ont été rendus publiques et accessibles au public par des médias locaux (Svensson J. et Rennikka R, 2005). En Tanzanie, même si l'impact de l'expérience a été plus limité qu'en Ouganda, les résultats d'une ESDP sur les dépenses publiques dans la santé et l'éducation conduite sur deux périodes (1999 et 2001) confirme le potentiel de cette démarche pour réduire la corruption et la fuite de fonds (Gauthier, B., 2006).

Certaines études affirment toutefois que les méthodes inspirées par les ESDP ont des résultats mitigés sur la mise en place de réformes à long terme. D'autres considèrent que le cas de l'Ouganda est assez particulier et que, selon certaines études postérieures, un certain nombre d'autres éléments pourraient avoir joué un rôle important dans l'obtention de ces résultats positifs (Carlitz, R., 2010).

Par ailleurs, certaines études suggèrent que le suivi communautaire ne peut pas être considéré comme une

action autonome et applicable en toutes circonstances pour lutter contre la corruption. Des données issues d'un essai contrôlé randomisé effectué en Indonésie indiquent que renforcer la possibilité d'audits externes des projets de développement routier dans les villages contribue grandement à restreindre les fuites de fonds, tandis qu'une plus grande participation de la population dans le processus de suivi a, en comparaison, un impact limité sur la corruption en général (Olken, B., 2007).

Réconcilier ces deux démarches pourrait s'avérer fructueux - il s'agirait alors de combiner des actions de surveillance communautaire avec les audits institutionnels plus classiques. Une expérience sur les en « laboratoire » sur les pots-de-vin examine l'efficacité de cette approche en comparant la tendance des fonctionnaires à demander des pots-de-vin 1) sans être soumis à un contrôle ; 2) sous le contrôle d'une institution ; 3) soumis à un système de reddition de comptes donnant aux citoyens la possibilité de dénoncer les fonctionnaires corrompus alors même que la probabilité d'un contrôle institutionnel ou de sanctions est faible. Les résultats de l'expérience suggèrent que des systèmes de reddition de compte « combinés » peuvent se montrer très efficaces pour endiguer la corruption, même si l'expression citoyenne ne conduit que rarement à des sanctions institutionnelles formelles (Serra, D., 2008).

Amélioration des performances et de l'efficacité des services publics

Un vaste ensemble d'études s'intéresse à l'impact général des mécanismes de responsabilisation sociale sur l'amélioration quantitative et qualitative des services publics et l'obtention de meilleurs résultats en matière de développement. Il existe de nombreux éléments indiquant que ces actions se montrent efficaces quant à leur objectif premier, la mise en œuvre d'un programme, et ont un impact positif en termes de transfert de responsabilités aux citoyens, de sensibilisation aux droits et avantages sociaux, et de vitalité de la citoyenneté. Néanmoins, leur impact sur la qualité et l'accessibilité réelles des services n'est pas encore clairement démontré (McGee, R. et Gaventa, J., et al, 2010).

Par exemple, une évaluation menée à Bangalore, première localité à avoir adopté la démarche des fiches d'évaluation par les citoyens, montre que cette expérience a eu un impact considérable sur la qualité des services publics ainsi que sur la transparence des

organismes publics et leur propension à partager des informations. L'évaluation montre aussi que le niveau de corruption a baissé à la suite de cette expérience (Ravindra, A, 2004). Des données issues d'autres études conduites à Madagascar et en Inde indiquent que des expériences de ce type peuvent avoir pour conséquence une plus grande satisfaction des utilisateurs, des canaux de collaboration et de communication efficaces entre fournisseurs et utilisateurs, une amélioration des mécanismes de réclamation, ainsi qu'une plus grande transparence des procédures de recrutement (Joshi A, 2010).

Un autre rapport qui analyse 100 études de cas et retrace les résultats d'initiatives gérées par les citoyens fait état d'un impact positif significatif dans 30 de ces cas (Gaventa, J. et Barrett, G., 2010). Les nouveaux conseils de gouvernance participative ont ainsi amélioré les services de santé au Brésil, tandis qu'au Bangladesh, le suivi de l'assiduité des professeurs par les parents d'élèves a permis de limiter l'absentéisme. Un essai contrôlé randomisé au Kenya montre que le recrutement d'enseignants contractuels combiné avec des actions de surveillance communautaires avait un impact significatif sur les résultats des étudiants.

Un essai contrôlé randomisé mené en Ouganda a montré que le suivi des services de santé par les communautés a largement contribué à réduire l'absentéisme des médecins et des infirmières ainsi que le vol de médicaments. Cette démarche a également permis d'améliorer la réactivité du service et de diminuer les temps d'attente, entraînant une utilisation accrue des services publics de santé et de meilleures prestations, ainsi qu'une réduction de la mortalité infantile (le nombre d'enfants mourant avant l'âge de cinq ans a diminué de 33 %). Un an après l'expérience, le groupe dit de « traitement » était également plus impliqué dans le contrôle des prestataires de soins. Un changement d'attitude avait par ailleurs été noté chez ces derniers, qui montraient une plus grande inclination à offrir un service de qualité (Bjorkman M et Svensson, J., 2009).

En Inde, une étude de cas portant sur le suivi communautaire de services de santé en milieu rural dans l'État de Maharashtra indique que cette démarche a eu un impact important sur la sensibilisation des communautés à leurs droits en matière de santé, grâce à des audiences publiques. Cela a contribué à renforcer la demande de changement et a permis d'améliorer les prestations de soins, avec un impact positif sur les performances de santé, en termes de

taux de vaccination, d'utilisation de l'aide non liée et de qualité des services de santé (Kadke, D., Scott, K., et Shukla, A., 2011).

Toutefois, toutes les études ne s'accordent pas pour affirmer les résultats positifs du suivi communautaire. Une expérience menée par la police du Rajasthan a testé plusieurs interventions visant à améliorer les performances des services de police, à restaurer la confiance du public et à rassembler des données objectives sur les taux de criminalité et les performances des agents. Les chercheurs ont testé l'impact de plusieurs mesures dans différents commissariats : l'amélioration de la formation des agents, le gel des transferts administratifs, l'introduction d'une journée de congé par semaine et d'un système de rotation du personnel en service, ainsi que d'un mécanisme de surveillance communautaire permettant à des observateurs issus de la communauté locale de suivre les activités quotidiennes du commissariat. La formation et le gel des transferts ont été les mesures les plus efficaces en termes de satisfaction professionnelle et de satisfaction des victimes vis-à-vis de l'enquête. À l'inverse les observateurs issus de la population locale ont eu peu voire aucun d'impact sur la manière dont les citoyens percevaient les performances de la police (Banerjee, A., Chattopadhyay R., Duflo, E. et Keniston, D., 2008).

Résultats plus généraux

Les initiatives menées par les citoyens peuvent aussi avoir un impact indirect sur la corruption en affectant l'environnement global de gouvernance dans lequel celle-ci s'inscrit. Bien que se concentrant pas spécifiquement sur la corruption l'étude mentionnée plus haut portant sur un échantillon aléatoire de 100 projets de recherche sur les initiatives d'engagement citoyens dans 20 pays, permet de cerner les effets de la participation citoyenne. Cette étude atteste de l'existence d'effets positifs dans quatre domaines majeurs : la construction de la citoyenneté, le renforcement de la pratique de la participation, la propension des États à rendre des comptes et à se montrer plus réactifs et le développement de sociétés plus ouvertes et englobantes (Gaventa, J. et Barrett, G., 2010).

L'inventaire des mécanismes de contrôle citoyen de l'action publique sociale établi par la Banque mondiale indique également que, au-delà de la détection et des poursuites des cas de corruption, les initiatives conduites par les citoyens ont un impact dans un

certain nombre de domaines. Elles contribuent ainsi à lever le voile sur des problèmes sociaux, à mobiliser l'opinion publique contre la corruption, à rendre plus transparents les projets de développement et les procédures d'attribution de marchés publics, à influencer les lois et les politiques publiques, à améliorer l'efficacité du service public, etc. (World Bank Institute, 2005). L'initiative de MKSS en Inde a également conduit à des réformes politiques, avec une campagne couronnée de succès pour un droit à l'information accordé par la loi (Götz, A.M., Jenkins, R., 2001).

De nombreux éléments témoignent de changements généralisés dans les pays à revenu intermédiaire et plusieurs études de cas font état de l'impact positif de la transparence et du contrôle des budgets sur les institutions, les politiques publiques, l'allocation des ressources et la qualité des dépenses (Fölscher, A., 2010). Alors que l'accès à l'information et l'engagement citoyen sont considérés comme des problèmes majeurs, en particulier dans les pays qui dépendent de l'aide publique ou dans les pays disposant de nombreuses richesses naturelles, les observateurs ont noté des résultats positifs dans des pays à faible revenu comme l'Inde, le Malawi, le Tchad ou le Pakistan.

3 Les enseignements tirés des processus de suivi communautaire qui ont réussi

Comme il a été dit précédemment, l'état des connaissances sur les dynamiques contextuelles, les choix de programmation et les parcours synonymes de réussite demeure limité, et ce principalement pour des questions de méthodologie. En raison du grand nombre d'initiatives et de leur diversité, il est difficile d'isoler les facteurs qui contribuent aux résultats positifs (ou négatifs) des interventions conduites par les citoyens. Il s'agit là d'un déficit de connaissance et il est nécessaire d'examiner pourquoi certaines initiatives spécifiques réussissent (ou échouent) et quels facteurs y sont à l'œuvre (Joshi A., 2010).

Les publications sur le sujet évoquent néanmoins une combinaison de facteurs externes (dynamiques environnementales ou contextuelles qui favorisent la mise en œuvre d'une intervention) et internes (davantage liés au schéma institutionnel de

l'intervention, des attributs et des procédés contribuant au résultat final).

Facteurs externes

Malgré ces obstacles, il existe un relatif consensus entre les différentes études sur les facteurs externes de succès communs à la plupart des interventions (Joshi A., 2010; McGee, R. et Gaventa, J., et al, 2010; et Carlitz, R., 2010).

Sur le plan des institutions et de l'État, il existe de nombreux facteurs qui peuvent créer un environnement favorable et contribuer au succès d'initiatives conduites par les citoyens :

Facteurs contextuels

Le contexte est fondamental. Comprendre les dynamiques politiques locales est une clé du succès. Les interventions doivent s'inscrire dans une analyse du contexte local faisant appel à l'économie politique et en tenant compte du cadre général de l'intervention ainsi que de l'ensemble des motivations et des sanctions qui pourraient affecter le comportement des fonctionnaires.

Plus généralement, les perceptions des citoyens et leur attitude vis-à-vis de la corruption semblent jouer un rôle important dans la création d'un environnement favorable pour des expériences de ce type, avec par exemple « différents acteurs reconnaissant que la corruption est un problème » ou « des membres d'une communauté discutant de la corruption » (Richards, K., 2006).

Bien que cela soit difficile à prédire, certains facteurs qui n'avaient pas pu être anticipés jouent dans certains cas un rôle de catalyseur du changement. Il peut s'agir par exemple d'une situation de crise soudaine ou d'un sympathisant extérieur apportant un soutien inattendu au changement.

Espace pour la redevabilité

Il est également essentiel de prendre en compte le niveau de démocratisation afin de déterminer dans quelle mesure le cadre juridico-institutionnel va pouvoir fournir un espace aux revendications pour plus de redevabilité. À cet égard, le succès d'interventions conduites par des citoyens dépendra largement de l'accès à l'information, du niveau de transparence ainsi que d'un statut juridique bien défini pour les acteurs non-gouvernementaux avec la possibilité pour eux de s'engager. La présence d'une société civile et

de médias actifs et indépendants cherchant à utiliser l'information pour demander des comptes aux dirigeants et réclamer des réformes est également un facteur clé de réussite.

Volonté politique

La volonté politique de soutenir ces initiatives est également une caractéristique récurrente des expériences réussies. Il peut s'agir dans certain cas de responsables politiques prenant fait et cause pour une réforme. À un autre niveau, la volonté politique peut se traduire par des mesures visant à augmenter la transparence et permettre au public d'accéder à l'information : les interventions ont habituellement plus de chance de succès quand les responsables politiques se sont engagés à garantir l'accès aux données officielles et facilitent la communication directe entre les organismes publics et les usagers.

Engagement constructif entre les citoyens et les institutions publiques

Liés aux considérations de volonté politique, il est nécessaire de faire correspondre les revendications des citoyens qui demandent des comptes aux responsables publics et la volonté et la capacité des institutions publiques de répondre à ces demandes, y compris en assurant le suivi des résultats des actions de surveillance communautaire (comme les ESDP). Les initiatives couronnées de succès favorisent en général l'engagement constructif et le dialogue entre les citoyens et l'État ainsi qu'entre les usagers du service public et les fonctionnaires.

Liens avec les sanctions potentielles

Les initiatives conduites par les citoyens ont plus de chances d'avoir un impact quand le secteur public se montre disposé à soutenir les initiatives en faveur de la redevabilité, en combinant les approches communautaires (bottom-up) et les approches plus institutionnelles (top-down). Dans la mesure où la mobilisation citoyenne risque de s'essouffler avec le temps sans la menace de sanctions réelles, les mécanismes assortis de lourdes sanctions sont plus susceptibles d'être utilisés et de se montrer efficaces. Les interventions de suivi par la communauté fonctionnent mieux quand elles peuvent conduire à des sanctions ou des peines et quand elles rendent palpable la probabilité de poursuites pénales ou de sanctions sociales.

Nature et atouts de la société civile

Il convient également d'être réaliste quant à la capacité de la société civile à s'engager dans les processus de surveillance et à agir comme un relais de l'expression et des revendications citoyennes. Selon McGee et Gaventa, les principaux facteurs de succès à cet égard sont : 1) la capacité des citoyens et des organisations de la société civile à accéder à l'information et à en faire usage ainsi que de mobiliser l'opinion pour plus de redevabilité ; 2) le fait que l'intervention soit reliée à des formes plus larges de mobilisations collectives ; 3) l'intégration des actions participatives dans le cycle général de la décision publique, de la prise de décision à la mise en œuvre et au suivi.

Facteurs internes

Il existe un consensus moins large – et moins de travaux de recherche - autour des caractéristiques institutionnelles essentielles qui conduisent au succès d'une initiative. Néanmoins, un bilan établi en 2006 portant sur 15 initiatives communautaires anti-corruption en Asie et en Europe montre que les facteurs internes semblent avoir une influence plus importante que les facteurs externes sur le succès de ce type de démarches (Richards, K., 2006). Le procédé utilisé pour concevoir le programme, les personnes employées pour le mener à bien, la capacité de l'organisation à travailler avec toutes les parties prenantes, notamment les autorités gouvernementales, sont des facteurs internes déterminants. L'étude identifie également un certain nombre d'autres facteurs internes importants :

- S'assurer la confiance des communautés locales est évidemment un élément clé de réussite.
- Une stratégie et un objectif clairs ainsi qu'une certaine souplesse sont importants.
- Il convient de prêter une attention particulière aux ressources humaines, dans la mesure où il est essentiel de disposer d'une équipe compétente et qualifiée. Pour certaines activités très techniques, comme le suivi des processus de gestion financière et budgétaire, le développement et l'acquisition de l'expertise nécessaire peuvent constituer un défi de taille.
- Permettre aux communautés de prendre la direction des opérations est également une condition préalable de succès. Dans le cas de MKSS par exemple, l'organisation en charge de la mise en œuvre du projet s'est mise en retrait

pour laisser à la communauté le contrôle de la direction du programme et de son champ d'action. Cela permet de faire varier les activités au gré des besoins de la communauté.

- Il importe de démontrer que le succès est à la clé. Commencer par de petites interventions donnant rapidement satisfaction permet de mener à bien les initiatives sur une plus grande échelle.

Parmi les facteurs essentiels de réussite, on peut également citer la capacité d'action de l'initiative et sa légitimité ainsi que le moment choisi pour la mettre en œuvre. Il faudrait davantage de travaux de recherche pour identifier les éléments déterminants à cet égard.

Éléments pour la conception de nouvelles initiatives

Le bilan 2010 des initiatives en faveur de la transparence recommande de ne pas tirer de conclusions hâtives à partir des éléments dont on dispose actuellement et suggère à la place de se poser une série de questions au moment de concevoir des interventions de ce type (McGee, R. et Gaventa, J., et al, 2010) :

- Est-ce que cette intervention articule une théorie du changement et adopte une distance critique face aux présupposés communément admis quant aux liens existant entre la transparence, la participation et la redevabilité ?
- Est-ce que cette intervention a assimilé les raisons du succès de certains instruments avant de les réutiliser dans un contexte différent ?
- Est-ce que cette stratégie prend en compte des facteurs contextuels complexes ?
- Est-ce que cette stratégie comprend une méthode de suivi du changement au fil du temps, avec notamment une base de référence clairement définie ?
- Etc.

4 Bibliographie

Kaufmann, D and Kraay, A., *No date. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Go?*

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/wps4370.pdf>

McGee, R. and Gaventa, J., and al, 2010, *The impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: A review of evidence to date,*

<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IETAExecutivesummaryMcGeeGaventaFinal28Oct2010.pdf>

O'Neil, T., Foresti, M. and Hudson, A. 2007, *Evaluation of citizens' voice and accountability: Review of literature and donor approaches report,*

<http://www.odi.org.uk/resources/docs/237.pdf>

Sirker, K. and Cosic, S., 2007, *Empowering the marginalised: Case studies of social accountability initiatives in Asia,*

<http://www.accountabilityindia.in/article/document-library/1455-empowering-marginalized-case-studies-social-accountability-initiatives>

Joshi A., 2010, *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: Service delivery,*

<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IETAAnnex1ServicedeliveryJoshiFinal28Oct2010.pdf>

UNPAN, no date, *Participatory Audits: The Concerned Citizens of Abra for Good Governance (CCAGG) in the Philippines*

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan024548.pdf>

World Bank Institute, 2005, *Stocktaking of Social Accountability Initiatives in the Asia and Pacific Region,*

http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Sirker_StocktakingAsiaPacific_FINAL.pdf

Götz, A.M., Jenkins, R., 2001, *Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public sector in India,*

<http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/rpxm/2001/0000003/00000003/art00005>

Svensson J. and Rennikka R, 2005, *Fighting corruption to improve schooling: evidence from a newspaper campaign in Uganda,*

<http://econ.lse.ac.uk/staff/rburgess/eea/svenssonjeea.pdf>

Gauthier, B., 2006, *PETS-QSDS in sub-Saharan Africa: a stocktaking study,*

<http://pets.prognoz.com/prod/GetGuidelinesDocFile.ashx?data=9>

Olken, B., 2007, *Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia,* <http://www.nber.org/papers/w11753>

Serra, D., 2008, *Combining top-down and bottom-up accountability: Evidence from a bribery experiment,* <http://economics.ouls.ox.ac.uk/14125/1/2008-25text.pdf>

Carlitz, R., 2010, *Review of Impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: budget processes,*

<http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=7E5D1074-969C-58FC-7B586DE3994C885C>

Gaventa J and Barrett, G., 2010, *So what different does it make? Mapping the outcomes of citizens engagement,*

<http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3981&source=rss>

Bjorkman M and Svensson, J., 2009, *Power to the people: Evidence from a Randomised Field Experiment of a Community-Based Monitoring in Uganda,*

http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/06/21/000016406_20070621153640/Rendered/PDF/wps4268.pdf

Ravindra, A, 2004, *An assessment of the impact of Bangalore citizens report cards on the performance of public agencies,*

http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251461875432/ecd_wp_12.pdf

Kadke, D., Scott, K., and Shukla, A., 2011, *Community monitoring of rural health services in Maharashtra,*

<http://www.indiaenvironmentportal.org.in/feature-article/community-monitoring-rural-health-services-maharashtra>

Banerjee, A., Chattopadhyay R., Duflo, E and Keniston, D., 2008, *Police performance and public perception in Rajasthan, India,*

<http://www.povertyactionlab.org/evaluation/police-performance-and-public-perception-rajasthan-india>

Fölscher, A., 2010, *Budget transparency: New frontiers in accountability and transparency,* <http://www.transparency-initiative.org/reports/new-frontiers-in-transparency-and-accountability>

Richards, K., 2006, *What works and why in community-based anti-corruption programmes,*

http://www.transparency.org.au/documents/What_works_and_why_FINAL_Report.pdf