

Élément 4 : Analyser les institutions

Comme exposé ci-dessus, les institutions affectent l'impact que les politiques ont sur la pauvreté et le bien-être des ménages ou des groupes différents. D'abord, les institutions transmettent certains impacts de politique sur les groupes. La compréhension des institutions sociales et des institutions de marché aide à comprendre les impacts d'une modification de politique donnée. En second lieu, les institutions sont souvent elles-mêmes l'objet de nombreux types de réforme. La privatisation, la réforme de fonction publique, la décentralisation et, la réforme de gestion des dépenses sont des exemples de réformes institutionnelles qui impliquent des changements dans les incitations et les règles qui régissent les organismes publics et privés. Troisièmement, beaucoup de modifications de politique dépendent d'organismes particuliers pour leur exécution. Les incitations, la performance et la capacité de ces institutions seront critiques à l'exécution réelle de la politique et par conséquent à son impact. Quatrièmement, hormis les barrières bien connues à l'entrée, auxquelles les pauvres font face, les réformes peuvent présenter des nouveaux coûts de transaction provenant de l'asymétrie de l'information et de la rationalité qui affectent le comportement ou l'accès du marché aux services publics (Powers 2003). Deux secteurs clés sur lesquels l'AIPS doit porter son attention : l'analyse de la structure des marchés et l'analyse des agences de mise en œuvre.

Analyses de la structure du marché

Les enquêtes faites parmi les consommateurs et les producteurs de biens et services peuvent représenter des approches utiles pour améliorer la compréhension de la structure du contexte spécifique du marché. En identifiant la nature du marché (monopole, monopsonne, oligopole, parfaitement concurrentiels, etc.) et ce qui détermine cette structure du marché (monopole naturel, restrictions à l'entrée ou connivence, par exemple) est une première étape cruciale vers la compréhension des conditions qui devraient être créées pour que la réforme du marché mène à des améliorations dans l'exécution et à de meilleurs résultats pour les pauvres.

Les enquêtes faites sur les entreprises (ou les commerçants) ont leur utilité afin de comprendre la nature du marché, le nombre et les types d'agents économiques, les contraintes du marché, aussi bien que les barrières juridiques ou les barrières de fait pour entrer et les coûts de transaction. Dans le cas de la privatisation ou de la libéralisation, où l'hypothèse est que l'entrée de nouveaux agents dans le marché mènera à la concurrence et à la baisse des prix, il pourrait être utile d'entreprendre une analyse des contraintes à l'entrée et à la participation du secteur privé. Les enquêtes quantitatives ou qualitatives auprès des ménages peuvent également indiquer quelles sont les personnes qui achètent les biens et services, où et, à quel prix. Des enquêtes quantitatives de la prestation de service ainsi que les cartes de citoyen peuvent être appliquées à l'analyse de l'efficacité des agences publiques de marketing. L'analyse des prix est toujours utile pour s'assurer de la compétitivité d'un marché et de sa structure.

Analyse des agences de mise en œuvre

En jugeant les impacts probables des réformes sur la pauvreté qui impliquent un changement de responsabilité du gouvernement, ou de la coopération des organisations gouvernementales ou autres agences de mise en œuvre, le flux de prise de décision, de l'information et, des ressources à l'intérieur et parmi les organisations doit être considéré (voir encadré 4). Deux options pour rassembler ce genre d'information : la cartographie organisationnelle et l'instrument d'évaluation des institutions.

La cartographie organisationnelle. La cartographie organisationnelle est une méthode pour aider à la compréhension du comportement interne des organisations tout en créant un inventaire des acteurs qui effectuent les réformes et en indiquant explicitement les rapports entre eux. La cartographie organisationnelle a deux composants : la *cartographie statique* et la *cartographie des processus*. La *cartographie statique* identifie ex-ante les actions publiques spécifiques liées à une réforme de politique et les organismes (qui peuvent être non gouvernementaux) responsables de les mettre en application. Elle trace les relations parmi les organismes de mise en œuvre et identifie ceux qui sont susceptibles de soutenir ou d'obstruer la réforme.

Encadré 4. Décentralisation en Indonésie : analyse des institutions et de la responsabilité sociale

Une équipe de recherche, menée par Scott Guggenheim, a effectué une analyse institutionnelle des structures gouvernementales et des organismes de décisions traditionnels au niveau des villages en Indonésie. Cette analyse faisait partie d'un projet de décentralisation conçu pour adresser les problèmes de corruption et des décisions prises du sommet. Le projet de développement de Kecamatan (KDP) a été mandaté pour employer la capacité locale plutôt que de développer une unité d'implantation de projet séparé. L'analyse, conduite à l'aide de groupes de discussion et d'entrevues avec les fonctionnaires de gouvernement, a aidé à identifier la force et la capacité relatives des systèmes existants, les mouvements des fonds et de l'information et, le lieu et la nature des décisions prises dans la chaîne. Le projet a changé le rôle et l'autorité de ces structures, faisant passer l'attention du système des organismes gouvernementaux régionaux aux conseils de village. Par le processus d'entrevues, l'équipe a identifié le projet d'infrastructure du village en tant que moyen testé sur le terrain pour transférer l'argent directement des comptes centraux au niveau du

village. Un organisme gouvernemental existant, le service du développement de la Communauté, agit en tant qu'associé et comme organisme juridictionnel.

Le KDP utilise la responsabilité sociale et la transparence pour que la nouvelle structure institutionnelle fonctionne. Les conseils de village existants au niveau du *kecamatan* (sous district) qui étaient des organismes formels qui se réunissaient une fois par an pour participer au processus de planification du gouvernement sont devenus des organismes d'élaboration de décisions primaires. Les décisions sur les propositions des villages ont été prises lors des réunions publiques du conseil, des formulaires d'acquisitions ont été limités à une page, les informations sur les dépenses ont été gardées sur des registres de trésorerie, des informations sur le programme ont été également diffusées à l'aide d'affiches, de prospectus et, d'émissions de radio. De plus, le KDP a travaillé en association avec des journalistes indépendants pour assurer la couverture médiatique et leur a donné la possibilité de réaliser des reportages indépendants.

Source : National Management Consultants 2000.(Consultants en gestion nationale)

L'exercice est informé par la première analyse des parties prenantes (voir la section ci-dessus pour identifier ces dernières) du gouvernement et d'autres acteurs organisés. La *cartographie des processus* se base sur les travaux réalisés pour améliorer l'efficacité des secteurs publics et privés dans les pays industrialisés (Hunt 1996). Elle identifie les pratiques et les normes en vigueur dans les organisations appropriées qui ne peuvent pas être facilement obtenues par des documents ou des diagrammes. Ainsi elle repère les flux de ressources critiques, l'autorité des décideurs et, l'information dans le système actuel. Ceci aide à créer une compréhension des règles et des incitations qui affectent le comportement interne et la mesure dans laquelle les organisations poursuivent des objectifs de développement. La cartographie de processus peut aider à identifier les contraintes à une mise en œuvre de politique efficace à trois niveaux : dans les procédures des organisations, dans le rapport entre les organisations et, dans le rapport avec les autorités. Adresser ces contraintes peut exiger une refonte des procédures, un remaniement des règles fondamentales de fonctionnement ou même le remplacement d'organisa-

tions toutes entières. Les cartographies de processus sont construites par des entretiens détaillés et semi-structurés avec le personnel à tous les niveaux de l'organisation, se concentrant en particulier sur ceux qui sont directement liés à la prestation des services. L'avantage principal de la cartographie organisationnelle est sa capacité à exposer un domaine problématique qui ne peut être facilement observé, en comptant directement sur les personnes concernées pour décrire leurs intérêts et leurs contraintes (voir l'encadré 4). Ce procédé a plusieurs inconvénients, il prend plus de temps, est plus coûteux et plus techniquement compliqué qu'un questionnaire traditionnel. Une bonne cartographie de processus a besoin d'être employée de manière répétitive pour tester les hypothèses en suivant la performance institutionnelle dans le temps.

L'instrument d'évaluation des institutions a été conçu pour permettre une analyse institutionnelle des diverses composantes d'un projet. L'instrument se compose des questions qui aident l'analyste à structurer et à réfléchir sur les rapports et processus complexes dans les organisations dont les réformes dépendent⁵. Les questions sont employées pour évaluer l'efficacité des institutions,

des incitations de performance à leur capacité de mettre en œuvre la politique. Les outils traitent des questions clés sur les organisations appropriées, y compris : (a) les rôles ; (b) la connaissance et l'accès à l'information ; (c) les structures des incitations ; (d) la réceptivité à la modification de politique ; (e) la capacité ; (f) les ressources ou l'état financier ; et (g) la capacité à s'adapter au nouvel ordre du jour de la réforme. L'avantage de l'instrument d'évaluation institutionnel est qu'il peut permettre une analyse plus systématique des problèmes

allant des motivations politiques à la capacité administrative à bas prix. L'inconvénient est que l'instrument se fonde sur une évaluation faite dans un bureau, il lui manque la dimension interactive des entrevues avec le personnel des organismes qui sont réformés. L'instrument est actuellement mieux adapté à l'analyse des institutions dans le contexte des opérations d'investissements, mais il pourrait être employé pour évaluer les institutions dans le contexte de la mise en œuvre de réforme des politiques.⁶