

Faire face à la corruption en éducation :

faire progresser des pratiques de responsabilisation grâce au suivi budgétaire.

Le travail sur le budget de l'éducation effectué par la société civile est un instrument puissant permettant de rendre les gouvernements comptables vis-à-vis de leurs citoyens et d'attirer l'attention sur la corruption dans le système éducatif. Cette note débat de la pertinence du travail de la société civile sur le budget dans le cadre d'initiatives anti-corruption, en mettant l'accent sur l'expérience du Fonds pour l'Éducation du Commonwealth (Commonwealth Education Fund, ou CEF) qui utilise le suivi budgétaire comme un outil anti-corruption dans le secteur éducatif. Cette note en présente les points forts et les points faibles - tout en fournissant des arguments en faveur de davantage d'accès à l'information budgétaire et d'une participation accrue de la société civile à ces processus.

Introduction

Le travail sur le budget de l'éducation – comportant l'analyse des budgets et le suivi des dépenses de ce secteur – effectué par la société civile offre des possibilités de participation durable du public à la prise de décisions de politiques, en les rendant encore plus transparentes et comptables vis-à-vis de celles et de ceux qu'elles affectent. Ce travail est utilisé pour garantir que les priorités budgétaires sont compatibles avec les objectifs des politiques et que les ressources financières sont dépensées totalement et à bon escient. Ce faisant, il est possible d'attirer l'attention sur les mauvaises pratiques et sur la corruption existant au sein du système éducatif.

La présente note passe en revue l'expérience du CEF¹ en matière d'appui aux initiatives d'éducation. Il démontre la pertinence du travail budgétaire effectué par la société civile pour faire face à la corruption dans le secteur, en se concentrant sur l'expérience du CEF en Ouganda, où des organisations partenaires ont utilisé le suivi comme un instrument d'anti-corruption. Cette note présente également les points forts et les limites de ces initiatives – arguant en faveur d'un accès accru à l'information sur les budgets et de davantage de participation de la société civile à ces processus. Le document conclut en identifiant les voies possibles qui s'offrent aux bailleurs de fonds bilatéraux pour appuyer le travail sur le budget de l'éducation.



Photo par Save the Children: www.savethechildren.org.uk

Qu'est-ce que le travail sur le budget ?

Le travail sur le budget constitue un outil important pour garantir que les priorités du gouvernement en matière de budget correspondent aux objectifs de politiques et que les ressources financières affectées aux domaines prioritaires de dépenses sont dépensées à bon escient. Il couvre des activités très diverses comprenant la promotion de la mise à disposition d'informations budgétaires ; l'élargissement de la participation aux processus budgétaires ; l'accroissement de la transparence budgétaire et, l'amélioration des résultats budgétaires grâce au travail de plaidoyer conçu pour influencer les politiques, la qualité de la mise en œuvre et l'utilisation des dépenses. Ces initiatives sont en majorité axées sur des budgets nationaux ou au niveau des états, néanmoins, les organisations s'engagent chaque jour davantage dans des activités au niveau de l'administration locale – principalement en recherchant les affectations et les résultats des dépenses.

Jusqu'à récemment, le processus budgétaire était considéré comme

la chasse gardée des politiciens et des administrateurs et traité comme un sujet purement technique réservé à l'examen par les experts. Dans de nombreux pays, les législateurs avaient limité la participation aux débats budgétaires en raison de la prééminence de l'exécutif, d'une compréhension inadéquate des questions et d'un accès partiel à l'information sur les budgets. Le champ de délibération et de modification des priorités budgétaires a subi d'autres contraintes de par les dispositions constitutionnelles qui restreignent la surveillance et l'intervention du législatif (Robinson, 2006).

Les choses ont beaucoup changé depuis lors. Les budgets ne sont plus perçus comme étant le domaine réservé de l'exécutif politique et des spécialistes techniques. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques continuent à garantir que les états financiers d'un gouvernement reflètent convenablement les recettes collectées et les dépenses encourues; elles déterminent si une agence de mise en œuvre a agi conformément aux lois et aux règlements pertinents. Mais on exige de plus en plus que ces institutions dépassent les jugements de compatibilité et de précision pour évaluer les dépenses et les performances des agences gouvernementales (van Zyl, Ramkumar et de Renzio, 2009). De ce fait, les législateurs et la société civile sont de plus en plus actifs dans ces débats et dans l'examen des dépenses gouvernementales et les médias œuvrent davantage pour évoquer ces questions et faire également rapport sur la mauvaise utilisation des fonds publics.

Les occasions de participation de la société civile

L'aspiration à créer des sociétés plus démocratiques – basées sur des citoyens bien informés, sur une participation publique et des pratiques gouvernementales transparentes – a peut-être été le facteur le plus important sous-jacent à l'intérêt et aux possibilités de réaliser un travail sur le budget. Cependant, le moment même où ce travail s'est développé reflète plusieurs autres évolutions internationales, y compris un consensus sur les rôles complémentaires des acteurs

Travail indirect sur le budget

- Mettre au point des compétences de formation en matière de budget dans le but d'augmenter les capacités analytiques et de plaider d'autres organisations de la société civile et du législatif
- Mobiliser les parties prenantes, les groupes d'intérêts et les citoyens à participer au travail sur le budget
- Débattre avec l'exécutif, des questions qui sont au cœur de la transparence et de l'accès au système budgétaire tels les pouvoirs d'amendement dont dispose le législatif
- Chercher une coopération avec les institutions supérieures de contrôles des finances publiques (p.ex. pour diffuser les rapports d'audit, en identifier les priorités et conduire des audits conjoints)
- Développer le débat autour des politiques et les décisions en matière de budget.

Travail direct sur le budget

- Mener des recherches et une analyse des budgets nationaux et provinciaux pouvant être utilisés dans la politique et pendant le processus de politiques et budgétaire
- Effectuer des vérifications indépendantes et fournir les bilans de l'exécution budgétaire
- Produire des budgets alternatifs, favorables aux pauvres
- Garantir au public que les informations seront disponibles en simplifiant les budgets à diffuser par les médias ou en les partageant avec les législateurs.

gouvernementaux et non gouvernementaux pour faire progresser le développement économique, l'adoption de nouvelles pratiques de finances publiques dans de nombreux pays et la décentralisation qui a rapproché la budgétisation des communautés (Shapiro, 2001).

Ces évolutions ont conduit à un essor du travail budgétaire indépendant. Les nouvelles pratiques accueillent et appuient une transparence accrue des systèmes budgétaires et accordent un rôle important à la surveillance indépendante offerte par la société civile² et les législateurs. Bien que le cycle budgétaire soit complexe, la société civile a des possibilités de s'engager à divers niveaux. Au stade de la formulation ou de l'approbation, la société civile peut être en mesure de garantir que les décisions et les allocations budgétaires reflètent les besoins des communautés ainsi que les obligations internationales des gouvernements tel un engagement en faveur de l'Éducation pour Tous (EPT).³ Aux stades de la mise en œuvre et de l'audit, la société civile peut contrôler les performances du gouvernement et sa capacité à mettre en œuvre les décisions budgétaires.

Le travail budgétaire effectué par la société civile, dans le secteur éducatif, permet d'examiner si les dépenses sont déboursées comme prévu, si elles ont l'effet et l'influence souhaités sur les différentes parties de la population. En intégrant le renforcement des capacités nationales à l'analyse, au suivi et au contrôle budgétaires, la société civile peut utiliser les informations obtenues sur les dépenses publiques pour plaider en faveur du respect du droit à l'éducation. Elle peut également examiner si les ressources consacrées à l'éducation sont dépensées totalement et à bon escient – attirant l'attention sur des pratiques corrompues lorsqu'elles ont été identifiées.

L'encadré présente des exemples d'activités que la société civile peut mener à bien pour permettre que le processus budgétaire soit plus efficace. Des activités indirectes aident à créer un environnement capacitant – responsable, inclusif et transparent – dans le cadre duquel des activités peuvent être exécutées.

Le suivi en Ouganda: un outil anti-corruption

Avec l'appui financier du CEF, plusieurs organisations non-gouvernementales se sont lancées dans un travail sur le budget de l'éducation en Ouganda. Parmi elles, deux organisations – la Coalition anti corruption de la région Apac – (TAACC, son acronyme local) et le Programme Acenlworu pour l'enfant et la famille du Fonds pour les enfants chrétiens du CEF – ont employé le suivi budgétaire comme instrument de combat contre la corruption dans les écoles locales. Les deux organisations se sont attaquées au problème dans le District d'Apac d'Ouganda en formant des vérificateurs qui ont réussi à démasquer des responsables d'éducation de district et des chefs d'établissements corrompus.

Le suivi anti-corruption

La TAACC a œuvré pour sensibiliser les communautés à l'importance qu'il y a à s'attaquer à la corruption dans le secteur éducatif. Elle a fait prendre conscience, au moyen de discussions à la radio, d'événements au sein des communautés et de manifestations publiques, de la responsabilité constitutionnelle des citoyens dans le suivi de la mise en œuvre des programmes publics et de l'incidence négative de la corruption sur la manière dont le système est dispensé.

Un aspect clé de ce travail anti-corruption a été de former des Vérificateurs de Budget Indépendants (IBMs, son acronyme en anglais) élus par les collectivités locales, pour effectuer le suivi du budget du secteur éducatif. Les IBMs ont suivi une formation afin d'être en mesure de comprendre les différentes subventions d'éducation versées par le gouvernement – dont l'allocation unitaire d'enseignement primaire universel et celle en faveur des installations

scolaires – ainsi que les processus budgétaires aux niveaux national et local. Les IBMs ont été chargés de vérifier si ces subventions étaient dépensées correctement en organisant des visites d'écoles et en travaillant avec des bureaux d'éducation de district.

Le travail anti corruption et de vérification du budget effectué par la TAACC a débouché sur l'enquête, l'interdiction d'exercer et le licenciement de responsables d'éducation de districts et de chefs d'établissements ayant opéré des malversations de fonds ; il a également mis en lumière l'existence d'écoles et d'enseignants 'fantômes'. Les IBMs ont également identifié des entrepreneurs frauduleux, communiqué leurs conclusions aux institutions gouvernementales pertinentes responsables d'établir des listes noires et de la réforme judiciaire. Les TAACC et les IBMs ont dû relever le défi que représentait la poursuite de responsables corrompus par le truchement du système judiciaire. Si le gouvernement ne dispose pas d'un bras enquêteur doté de ressources adéquates lui permettant d'effectuer de vraies enquêtes sur les cas de corruption qui lui sont rapportés, il est probable que les efforts de la TAACC n'atteindront pas les objectifs souhaités (Anyuru, 2006).

La réussite du projet s'appuyait sur l'apparition d'un environnement politique permettant de réaliser un travail anti corruption. De ce fait, la TAACC a acquis le soutien du Conseil du district de l'Apac qui a passé une résolution pour appuyer le travail de la 'Coalition'. Les relations étroites avec le Conseil de district ont permis à la TAACC de réussir à faire pression sur le Conseil afin que le département des finances soit soumis à un audit extérieur indépendant.

Des enfants assurent le suivi des budgets

Le CCF Acenlworu fait participer des enfants de l'enseignement primaire à la gouvernance des écoles en leur permettant d'assumer la responsabilité d'assurer le suivi et de vérifier les dépenses de la subvention en faveur de l'enseignement primaire universel (EPU) dans leurs écoles. Des enfants de 7 à 14 ans ont participé à la vérification des dépenses d'éducation et à l'évaluation des problèmes de qualité associés à la manière dont l'enseignement est dispensé et ce, par le truchement de comités de suivi composés d'enfants (Claasen, 2008).

Afin d'établir un consensus sur le projet, plusieurs consultations ont été organisées avec des enfants, des parents, des comités de gestion d'établissement, des associations de parents, des personnels enseignants et des responsables d'éducation de district afin de débattre des détails du projet. Le projet a été initialement mis en œuvre dans 15 établissements primaires dans les sous comtés d'Ayer et de Chawente puis élargi par la suite afin de couvrir 50 écoles dans cinq sous comtés dont Aduku, Nambieso et Inomo avec la participation de 600 élèves environ.

Les enfants ont été élus démocratiquement par leurs pairs afin d'agir en tant que vérificateurs et de suivre un programme de formation leur permettant d'acquérir des qualifications en communication et en suivi budgétaire. Les enfants ont mis au point un outil de suivi pouvant être utilisé afin d'orienter leur travail, de les aider à le documenter et à faire rapport sur leurs constatations. Un 'parrain' a été choisi parmi les enseignants de chacune des écoles pour servir de mentor aux élèves chargés de vérifier le budget et d'établir un lien entre la communauté scolaire au sens large et eux.

Les vérificateurs évaluent la qualité et le caractère approprié des intrants de l'EPU, le processus de gestion et cherchent à savoir si la subvention en faveur de l'EPU permet aux enfants de bénéficier d'un enseignement de qualité. Ils représentent leurs pairs au sein des comités de finances des écoles et participent au processus d'allocation budgétaire – en approuvant le budget et les dépenses de l'école et en identifiant des domaines prioritaires d'allocation.

Bien que cela ait prêté à controverse au départ, le projet est

parvenu à modifier les normes sociales afin qu'il soit acceptable que les enfants remettent en question les pratiques des adultes. La participation d'enfants au suivi de la gestion de la subvention en faveur de l'EPU a été effectivement réalisée au niveau des écoles où les budgets prennent davantage en compte les besoins des enfants. A la suite de leur travail, toutes les écoles de la région publient officiellement les détails des dépenses scolaires. Les enfants assurant le suivi du budget ont rendu les comités de gestion scolaire et les enseignants responsables de l'utilisation des fonds, mettant en exergue les points faibles de la gestion des finances scolaires et, dans certains cas, en identifiant les chefs d'établissement corrompus. Les enfants ont mis au point des plans d'action permettant d'améliorer les dépenses scolaires et fait des présentations à l'administration des écoles et lors d'ateliers de politique aux niveaux national et de district ce qui a offert aux enfants la possibilité de s'engager directement dans un dialogue politique (Perry, 2008).

Facteurs clé du succès et limites

Un travail effectif sur le budget s'appuie sur la capacité des organisations de la société civile, des organisations de parents, des comités de gestion des établissements et des enfants à comprendre et à poser des questions sur le budget. Ceci peut être obtenu en créant une prise de conscience et en renforçant les capacités autour de l'analyse budgétaire, la vérification détaillée, le suivi et le plaidoyer pour permettre à la société civile de participer aux processus budgétaires en matière d'éducation. Lorsque cette action est menée de façon systématique à différents niveaux et dans divers endroits et lorsque l'analyse a été utilisée aux fins de plaidoyer, ce travail a contribué à améliorer la transparence et la responsabilisation dans la gestion de l'éducation.

Certains gouvernements peuvent se sentir menacés ou aux prises avec les organisations de la société civile réalisant ce travail. Dans ce cas là, on doit disposer d'une stratégie permettant d'impliquer les responsables dans les activités de planification et de renforcement des capacités. Il est tout à fait nécessaire d'être pro-actif, pour défendre le travail sur le budget et engager des relations constructives avec les responsables gouvernementaux et les enseignants en expliquant les avantages potentiels provenant d'une meilleure compréhension du budget par toutes les parties prenantes.

La réussite d'un travail sur le budget dépend des activités de vérification effectuées au niveau local et de l'intégration des résultats dans les efforts de plaidoyer au niveau national. Ainsi, les voix de la base peuvent-elles être prises en considération dans la prise de décisions. Les conclusions doivent être largement diffusées de façon claire et ciblée. Faire participer les médias en optimisera la visibilité.

Un autre aspect important de l'efficacité d'un travail sur le budget est la façon dont la société civile critique le travail des responsables gouvernementaux et tente d'influencer le budget de l'éducation. Il est essentiel que les réclamations formulées soient crédibles et étayées par une recherche s'appuyant sur des informations. Afin d'éviter des confrontations inutiles, il est important que les positions adoptées aient fait l'objet de recherches sérieuses et que les preuves de différences dans les budgets ou la mauvaise utilisation des fonds soient solides avant d'être rendues publiques.

Les limites du travail sur le budget

La prééminence de l'exécutif et le secret sont les caractéristiques usuelles du processus budgétaire dans de nombreux pays, en particulier au stade de la formulation dans lequel on définit les priorités en matière de dépenses. La responsabilisation ex-post est par conséquent la forme plus familière par laquelle les détenteurs de pouvoir sont tenus de justifier leurs décisions et leurs actions en matière de priorités dans les dépenses. Mais la responsabilisation

ex-ante existe également lorsque des décisions sont soumises à un examen détaillé avant qu'une action soit entreprise. Dans le domaine budgétaire, ceci est lié à la remise en question des priorités dans les débats législatifs une fois les priorités formulées par l'exécutif (Robinson, 2006). C'est là une étape dans laquelle la société civile a davantage de difficultés à s'engager puisque le processus budgétaire est rarement ouvert à la participation des sociétés civiles.

En outre, les activités de travail budgétaire peuvent être limitées en ce qui concerne à l'accès à l'information – dans de nombreux pays, il y a encore beaucoup à faire pour améliorer la promulgation de lois sur la liberté de l'information permettant davantage de transparence à tous les niveaux du gouvernement et dans toutes les institutions. Il faut fréquemment longtemps pour obtenir des réponses aux demandes d'information et, dans certains cas, l'information peut ne pas être relayée du tout. Dans de nombreux pays, l'absence générale d'informations sur les budgets de l'éducation – en particulier dans des formes accessibles et non techniques – gêne gravement les efforts de la société civile pour participer à la discussion sur la répartition des ressources. Pouvoir avoir accès aux données constitue un des grands défis posés par le travail sur le budget de l'éducation.

Enfin, il s'avère nécessaire de renforcer les capacités de la société civile à entreprendre une analyse du budget et un suivi à la trace des dépenses puisque c'est là l'un des plus grands défis posés à la généralisation d'activités couronnées de succès. Dans de nombreux pays, se combine également l'absence de 'coalitions' en matière d'éducation. Sans une plateforme plus large mise en place pour aider au renforcement des capacités et permettre la collaboration inter-agences et l'apprentissage, il est difficile de mener des activités constructives qui profitent du soutien et de la voix d'une plateforme bien établie et reconnue au plan national. Il faut en faire davantage pour engager les citoyens ordinaires – créer chez eux l'habitude d'exiger, de façon routinière, les chiffres du budget et leur donner le sentiment qu'ils peuvent opérer un changement, est tout aussi important que de créer des institutions et un cadre le permettant. Créer une culture de participation plus large ne peut être obtenu qu'en démystifiant le concept du budget et en donnant aux personnes le sentiment qu'elles font partie du processus de changement.

Comment les bailleurs de fonds bilatéraux appuient-ils la société civile dans son travail sur le budget ?

Ce travail constitue un puissant outil des systèmes éducatifs – améliorer la transparence et la responsabilisation, définir des priorités, empêcher la corruption et, par conséquent, accroître les normes de qualité. Les bailleurs de fonds peuvent jouer un rôle pour apporter un appui au moyen du :

- **Renforcement des capacités** : Les bailleurs de fonds peuvent œuvrer afin de développer les compétences de formation en matière budgétaire qui peuvent viser à accroître les capacités analytiques et de plaidoyer des organisations de la société civile et des législatures afin d'augmenter la durabilité en matière de travail sur le budget et d'initiatives d'anti-corruption. Etayer la production d'outils de formation simples et conviviaux peut également aider à créer une culture de responsabilisation à

inclure dans les pratiques budgétaires. Les bailleurs de fonds peuvent renforcer les capacités des fonctionnaires, des agents de l'état ou des gestionnaires des écoles à produire des données comptables utilisables.

- **Plaidoyer** : Les bailleurs de fonds bilatéraux peuvent appeler à davantage de transparence dans les processus gouvernementaux et les cadres juridiques au niveau national. Ils peuvent préconiser un accès accru à l'information – en faisant de la transparence et de l'accès à celle-ci des conditions préalables à tout appui au processus budgétaire et en encourageant leur inclusion dans la réforme sur la gouvernance.
- **Financement** : Etant donné le rôle central dans le financement de la réforme de la gouvernance, les bailleurs de fonds ont un rôle clé à jouer pour apporter leur appui à la Cour des Comptes. Il serait possible d'accroître l'efficacité de l'appui à la réforme de la gouvernance si des interventions connexes étaient mieux coordonnées et si les dimensions politiques sous-jacentes étaient prises en compte en finançant des partenariats novateurs entre le législatif et la société civile. Un des moyens de soutenir et d'appuyer les pratiques novatrices tant au niveau national qu'à celui de la base consiste à canaliser les fonds via les Fonds d'éducation de la société civile.⁴ ■

Références en anglais

- Anyuru, M (2006) *Best Practices in Budget and Anti-Corruption Work* Kampala: CEF Uganda
- Classen, M (2008) *Making the Budget Work for Education: Experiences, achievements and lessons from civil society budget work* London: Commonwealth Education Fund
- Perry, V (2008) *Civil Society Engagement in Education Budgets: A report documenting Commonwealth Education Fund experience* London: Commonwealth Education Fund
- Robinson, M (2006) *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action* Sussex: Institute of Development Studies
- Shapiro, I (2001) *A Guide to Budget Work for NGOs* Washington D.C.: International Budget Project
- van Zyl, A, Ramkumar, V and de Renzio, P (2009) "Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?" *U4 Issue 2009:1* Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre

Notes

¹ Le fonds du Commonwealth pour l'Éducation (2002-2008) a été établi grâce à un financement de DFID géré conjointement par Action Aid, Oxfam GB et le Fonds Save the Children UK. Le CEF se proposait d'encourager la contribution de la société civile au processus d'Éducation pour Tous dans les pays du Commonwealth à faibles revenus en renforçant la capacité de la société civile au service du plaidoyer en faveur de l'éducation - en finançant d'autres organisations partenaires dans seize pays et ce, afin de développer les efforts pour établir des coalitions, effectuer un travail sur le budget et en augmentant l'accès à une éducation de qualité destinée aux enfants les plus marginalisés.

² La société civile possède la capacité unique d'attirer l'attention sur les intérêts des personnes pauvres et marginalisées - ceux qui sont les plus affectés par les décisions budgétaires et les plus susceptibles de ressentir l'incidence de la corruption. La société civile prend des significations différentes dans divers contextes et englobe une large panoplie d'acteurs du secteur éducatif, par exemple : organisations non gouvernementales, associations de parents et comités d'établissement.

³ L'Éducation pour Tous est un mouvement global lancé en 1990 à Jomtien, en Thaïlande, qui vise à satisfaire aux besoins d'apprentissage de tous les enfants, des jeunes et des adultes d'ici 2015. Les buts de l'EPT contribuent à poursuivre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, en particulier l'ODM 2 sur l'enseignement primaire universel et l'ODM 3 sur l'égalité de genre en éducation.

⁴ Le Fonds national d'éducation de la société civile contribue à la réalisation de l'EPT en soutenant les organisations de la société civile afin qu'elles participent à la formulation, la mise en œuvre et au suivi des plans nationaux d'éducation. Pour toute autre information: <http://www.commonwealtheducationfund.org/downloads/documents/briefingpaper.pdf>