



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Bulletin électronique

NOVEMBRE-DÉCEMBRE 2006 No.36

Les institutions de contrôle peuvent être renforcées à travers la coopération avec des organisations de la société civile: les exemples des Philippines, de la Corée du Sud, et de la Tanzanie

- Des groupes de la société civile et des institutions publiques de contrôle discutent des opportunités de collaboration
- Des groupes de la société civile aux Philippines développent des mécanismes pour la transparence dans l'utilisation des fonds publics: les leçons du CCAGG et de PWI
- La CCEJ travaille avec l'institution de contrôle pour améliorer la responsabilisation en Corée du Sud
- Résultats des récents rapports d'audit, HakiElimu, Tanzanie (IIe partie)

Des groupes budgétaires démocratisent les budgets gouvernementaux et travaillent afin d'améliorer les allocations pour les retraites, le VIH/SIDA, et l'éducation: les leçons de l'Inde, du Malawi, et de la Zambie

- Des anomalies dans le système de retraite des veuves au Rajasthan, BARC
- Initiative budgétaire pour démocratiser le processus budgétaire en Inde, CBGA
- Amélioration de l'efficacité et de l'impact du financement pour le VIH/SIDA en Afrique, CEGAA
- Enquête de suivi budgétaire pour l'éducation de qualité, CSCQBE, Malawi
- Planification de développement national conduite par le peuple, CSPR, Zambie

Nouvelles publications et informations sur les formations

- Atlas des budgets de la défense en l'Amérique Latine
 - Cours de formation intermédiaire sur l'analyse et la défense budgétaires, Cambodge
 - Nouveaux matériaux dans la bibliothèque en ligne de l'IBP
-

Des groupes de la société civile et des institutions publiques de contrôle discutent des opportunités de collaboration

En novembre 2006, le Projet budgétaire international (IBP), le Département des affaires sociales et économiques des Nations unies (UN-DESA), et l'Organisation orientale régionale pour l'administration publique, ont co-accueillis une conférence de deux jours à Manila intitulée « Dialogue sur l'engagement de la société civile dans la responsabilisation publique ». Lors de la conférence, peut-être la première de son genre, des organisations de la société civile et des institutions publiques de contrôle de l'Inde, de l'Afrique du Sud, des Philippines, d'Argentine, de Corée du Sud, et du Mexique ont discuté des opportunités pour étendre leur collaboration.

La conférence avait pour buts de familiariser les représentants des groupes de la société civile et les fonctionnaires des institutions de contrôle entre eux, de permettre aux participants de partager leurs expériences concernant l'utilisation des processus d'audit public, et de favoriser le dialogue entre les groupes de la société civile et les contrôleurs publics du même pays concernant les voies par lesquelles renforcer la surveillance des ressources publiques.

L'IBP et l'UN-DESA, qui ont organisé la conférence, ont sélectionné ces six pays pour leur potentiel de collaboration entre la société civile et les institutions de contrôle. Par exemple :

- En Inde, le Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), un syndicat de paysans et de travailleurs, utilise les audiences publiques pour mener des audits sociaux des dépenses des gouvernements locaux dans les communautés de village. (Dans un audit social, les bénéficiaires du programme évaluent l'efficacité de l'institution et entreprennent la surveillance des dépenses de l'institution.) Lors de ces audits sociaux, les communautés vérifient les registres de comptabilité et d'autres registres sur les programmes de travaux publics dans leur zone et identifient les cas de fraude, notamment les factures et les registres de travail falsifiés. Les méthodes d'audit social du MKSS sont désormais utilisées dans l'ensemble de l'Inde par des groupes de citoyens pour surveiller un nouveau programme gouvernemental sous lequel les ménages ruraux ont la possibilité de recevoir un salaire minimum d'emploi pour 100 jours au cours d'une année.
- En Afrique du Sud, le Système de surveillance de la responsabilisation du service public (PSAM), une organisation de recherche et d'activisme, travaille en étroite relation avec le pouvoir législatif pour suivre les réponses gouvernementales données aux cas de mauvaise conduite financière ou de corruption identifiés dans les rapports de l'institution suprême d'audit. Le PSAM a mis en lumière le grand nombre de recommandations publiées par une agence provinciale d'audit – qui a été dans l'incapacité d'obtenir des informations financières lors de la conduite de son audit – et a organisé une campagne publique qui a mené au renforcement des pratiques de gestion financière dans les agences provinciales du gouvernement.
- Les Philippines, la Commission sur l'audit (l'institution nationale suprême de contrôle) et l'ONG *Concerned Citizens of Abra for Good Government* (CCAGG, « Les citoyens de Abra concernés par le bon gouvernement ») ont conjointement conduit un audit participatif. CCAGG, qui se spécialise sur la surveillance des projets d'infrastructure, utilise des volontaires locaux pour vérifier que les projets de construction de route sont exécutés selon les normes du contrat (voir l'article de CCAGG ci-dessous).

Également aux Philippines, l'ONG *Procurement Watch, Inc.* se spécialise sur la construction de systèmes de transparence et de responsabilisation dans les pratiques d'acquisition et de réalisation de contrats du gouvernement. L'initiative la plus récente de PWI est de participer avec la Commission sur l'audit au test pilote d'un nouvel instrument pour mesurer la corruption et la non efficacité dans le processus d'acquisition publique. (Voir l'article de PWI ci-dessous.)

- Au Mexique, Fundar, une organisation de recherche et d'activisme, a identifié un cas de corruption à grande échelle dans un contrat du gouvernement accordé à une agence privée dans le cadre du programme de prévention du VIH/SIDA en obtenant des centaines de pages des registres de responsabilisation gouvernementale, en utilisant la loi nationale sur la liberté d'information. (Une enquête officielle de l'institution suprême de contrôle a corroboré les résultats de Fundar.) Subséquemment, la pression de la campagne menée par Fundar a conduit le gouvernement à récupérer les fonds versés de façon inappropriée et à modifier ses politiques concernant la gestion des fonds discrétionnaires, incluant les fonds du programme pour la prévention du VIH/SIDA.
- En Corée du Sud, *Concerned Citizens for Economic Justice (CCEJ)*, une ONG travaillant sur les questions des droits économiques, utilise régulièrement le système national de requête d'audit pour requérir auprès du gouvernement les audits des projets publics qui gaspillent les ressources ou sont taxés de corruption. CCEJ a présenté trois cas de corruption dans des projets publics qui ont été corroborés par les audits gouvernementaux subséquents. Dans un cas, le gouvernement a changé ses politiques d'acquisition en partie du fait de la campagne de CCEJ pour limiter la réalisation de contrats sans appel d'offres. (Voir l'article de CCEJ ci-dessous).
- En Argentine, l'Association civile pour l'égalité et la justice (ACIJ), une organisation sur les droits de l'homme, a posé une demande pour obtenir les comptes-rendus des réunions de la commission du congrès responsable de la révision des audits publics et a alors utilisé ces registres pour mettre en lumière l'échec de la commission dans son devoir d'agir pour répondre aux recommandations de l'audit.

Plans d'audit participatif

Lors de la conférence, des fonctionnaires de l'audit ont montré de quelle façon ils exploraient également des opportunités innovantes pour inclure le public dans la conduite des audits. Par exemple:

- Aux Philippines, la commission sur l'audit s'est alliée à un partenariat en 2002 avec plusieurs ONG, dont CCAGG, pour conduite des exercices d'audit participatif. Les exercices se sont concentrés sur les audits d'efficacité, qui évaluent si un programme a obtenu les résultats attendus; les équipes d'audit incluaient des membres à la fois de la commission sur l'audit et des ONG. En outre, la commission fournit à *Procurement Watch* les documents d'acquisition des agences qu'elle contrôle de façon à ce que *Procurement Watch* puisse tester un instrument qui mesure la corruption dans les processus d'acquisition.
- En Inde, le gouvernement de l'Etat d'Andhra Pradesh, inspiré par le processus d'audit social du MKSS, mène actuellement une campagne d'audit social en collaboration avec un ensemble d'ONG. Des forums locaux sont organisés dans l'ensemble de l'Etat sur l'utilisation des fonds dans le cadre du programme de garantie de l'emploi du gouvernement, et le gouvernement agit rapidement pour corriger tous les problèmes identifiés par les audits sociaux. Pendant ce temps, dans l'Etat du Rajasthan, l'institution publique de contrôle – frustrée par la faible implantation de

ses recommandations – a partagé les résultats de certains de ses rapports d’audit avec le MKSS et l’a invité à publier les résultats afin que des actions puissent être entreprises contre les agences commettant les infractions.

- Au Mexique, le ministère de l’administration publique a développé un instrument dénommé SEPAT (Système d’évaluation de la participation des administrés et de la transparence) pour surveiller si les agences municipales adoptent de solides politiques d’ouverture, fournissent aux citoyens un accès à l’information, et facilitent les audits sociaux. Les audits sociaux de programmes de développement sont mis sous mandat par une loi de 2004.

Résultats de la conférence

1. Il existe un large spectre de collaboration potentielle entre les groupes de la société civile et les institutions de contrôle.

La conférence a mis en lumière trois catégories d’OSCs initiées au travail d’audit. A l’une des extrémités de ce spectre, les groupes de la société civile peuvent conduire leurs propres audits. Des organisations telles que le MKSS ont développé des processus d’audit social innovants, indépendants des processus d’audit du gouvernement. En fait, nombre de programmes contrôlés par le MKSS avaient antérieurement été contrôlés par les institutions gouvernementales, qui n’ont rapporté aucune des malversations de fonds découvertes ensuite par le MKSS.

En second lieu, des organisations de la société civile peuvent utiliser les résultats des audits gouvernementaux pour tenir les agences gouvernementales responsables. PSAM en Afrique du Sud, par exemple, diffuse les résultats des rapports d’audit du gouvernement dans des notes de presse ou des émissions de radio et exige de ces agences qu’elles agissent. De façon similaire, ACIJ en Argentine enquête sur les actions entreprises par le comité législatif responsable de la surveillance des recommandations de l’audit du gouvernement qui lui sont présentées.

Enfin, des organisations de la société civile peuvent également travailler avec des auditeurs gouvernementaux dans la conduite d’audits. Par exemple, CCAGG aux Philippines était membre d’une équipe gouvernementale qui a conduit un audit d’efficacité de l’agence publique des autoroutes. CCEJ en Corée du Sud requiert des audits spéciaux des projets gouvernementaux qu’il a identifiés comme souffrant d’irrégularités financières.

2. Les institutions de contrôle sont de plus en plus réceptives à la participation citoyenne dans leurs processus d’audit

La Corée du Sud, par exemple, dispose de certaines des politiques les plus progressistes du monde pour favoriser la participation citoyenne, telles qu’un système de requête d’audit pour les citoyens et l’inclusion d’experts non gouvernementaux au sein de l’institution suprême de contrôle. De façon similaire, l’expérience d’audit participatif aux Philippines, au cours de laquelle les audits gouvernementaux ont été entrepris par une équipe composée d’experts non gouvernementaux et de fonctionnaires de l’institution de contrôle, représente un modèle unique pour l’implication de la société civile dans les audits gouvernementaux.

3. Les institutions de contrôle et les groupes de la société civile ont tous des préoccupations concernant la collaboration.

Surmonter ces préoccupations est central pour débloquer ce partenariat potentiel dans de nombreux autres pays. Dans de nombreux pays, par exemple, les institutions publiques de contrôle ont pour mandat de faire un rapport auprès du pouvoir législatif, et non auprès du public; c'est la responsabilité du pouvoir législatif d'examiner et d'agir en fonction de ces rapports d'audit. Les fonctionnaires de l'audit expliquent que sans le changement de leur mandat pour inclure explicitement la participation citoyenne, il n'y aura que peu d'opportunités pour développer des pratiques d'audit favorables aux citoyens.

En outre, les institutions de contrôles craignent que la collaboration avec des groupes de la société civile (qui ont souvent leurs propres agendas explicites) puisse compromettre la neutralité et l'objectivité de l'audit. Les institutions de contrôle n'ont pas développé de processus pour la sélection de partenaires issus de groupes de la société civile et peuvent être peu disposés à s'allier à ces groupes tant qu'ils n'ont pas développé la capacité technique de participer aux audits.

Pour leur part, les groupes de la société civile sont préoccupés par le fait que si les gouvernements- plutôt que les institutions de contrôle – sélectionnent les partenaires de la société civile pour les audits, ils puissent être tentés de sélectionner des groupes moins disposés à mettre en lumière des irrégularités importantes. En outre, la plupart des groupes de la société civile manquent de ressources pour participer aux audits sans être payés. Puisqu'il est important de s'assurer qu'un groupe de la société civile ne reçoive pas d'encouragement financier pour participer à un audit, des moyens alternatifs de soutien (au-delà des ressources propres du groupe ou de celles du gouvernement) seront nécessaires.

La conférence a rendu clair pour tous les participants (les groupes de la société civile et les institutions de contrôle) que malgré les défis et les préoccupations que soulève la collaboration, il existe un grand potentiel pour une collaboration pleine de succès. L'IBP est heureux de suivre les expériences des participants et de promouvoir la recherche sur comment les gouvernements peuvent adopter des pratiques qui incluent formellement la participation des citoyens au sein du processus d'audit.

Des groupes de la société civile aux Philippines développent des mécanismes pour la transparence dans l'utilisation des fonds publics: les leçons de CCAGG et de PWI

CCAGG développe l'exercice d'audit participatif

L'ONG *Concerned Citizens of Abra for Good Governance (CCAGG)*, qui surveille les projets gouvernementaux dans la région de l'Abra au nord des Philippines, a récemment conduit un exercice d'audit participatif à Abra en partenariat avec l'institution suprême de contrôle du pays.

L'ONG CCAGG, formée en 1986 suite à une initiative du président Aquino pour augmenter la participation de la communauté au sein des programmes de développement, a développé une technique unique de surveillance. Ses membres – principalement des femmes au foyer, des étudiants, et des jeunes – observent les projets de construction de routes en cherchant

des preuves de corruption (telles que l'utilisation de matériaux hors standard, de pauvres techniques de construction, ou des fraudes dans les procédures de réalisation du contrat) et rapportent leurs résultats à des collègues spécialistes, tels que des ingénieurs et des consultants Citons un exemple du travail de CCAGG: alors qu'un ministère gouvernemental annonçait dans le journal qu'il avait réalisé avec succès 27 projets dans la région d'Abra, CCAGG s'est informé sur l'état réel des projets qui avaient été déclarés «réalisés» et a soumis ses résultats au ministère demandant une enquête. L'audit officiel concordait avec les résultats de CCAGG. Quand les procureurs ont recommandé que les fonctionnaires responsables ne reçoivent que des réprimandes, CCAGG a mobilisé l'opinion publique et a finalement forcé le gouvernement à suspendre les coupables de mauvaise conduite. Ce fut peut-être la première fois dans l'histoire du pays que la vigilance d'une organisation de la société civile a eu pour résultat la punition de fonctionnaires gouvernementaux pour corruption.

Reconnaissant le rôle de CCAGG dans la prévention de la corruption et son expertise dans la surveillance des projets de travaux publics, la commission nationale sur l'audit (COA) s'est jointe récemment à l'ONG pour conduire un exercice d'audit participatif à Abra pour déterminer si les programmes gouvernementaux remplissaient les objectifs attendus. Sponsorisé par le Programme des nations unies pour le développement, l'exercice a été décrit comme couronné de succès par toutes les parties concernées, et la COA a alors publié un manuel sur les audits participatifs qui incorpore les leçons issues de l'exercice. L'exercice suggère également certains des défis auxquels les contrôleurs doivent faire face dans le travail en partenariat avec des organisations de la société civile.

- **Méthodologie d'audit.** La COA s'est opposé aux demandes de CCAGG pour que les résultats préliminaires de l'audit soient partagés avec les membres de la communauté, expliquant que les résultats ne devaient pas être dévoilés avant leur finalisation. CCAGG a répondu que son type régulier d'audit impliquait les citoyens à toutes les étapes du processus. De façon similaire, l'ONG était préoccupée par le fait que les fonctionnaires soient restreints à la période post projet et par conséquent dépendent fortement de la documentation papier; CCAGG conduit traditionnellement des recherches sur le terrain et s'inquiétait de ce que cette restriction empêche d'obtenir des informations valables.

Cependant, certains aspects de la méthodologie de CCAGG ont été incorporés au sein de l'exercice d'audit participatif. A la demande de CCAGG, par exemple, l'audit participatif incluait une analyse d'impact social, ou l'évaluation de l'impact du projet sur les communautés concernées.

- **Durabilité.** Même si la COA (ainsi que CCAGG) a décrit l'exercice d'audit participatif comme un succès, la nouvelle administration de la COA n'a pas poursuivi l'initiative une fois mise en place. Ceci fait surgir de sérieuses questions concernant la durabilité des audits participatifs. La législation peut être nécessaire pour assurer que de tels exercices ne dépendent pas des caprices de l'administration en place.
- **La confidentialité du client.** Un rapport du PNUD suggérait que le nouveau commissaire de la COA qui a annulé l'exercice d'audit participatif avait un passé dans l'audit du secteur privé et craignait que l'inclusion des groupes de la société civile dans le processus formel d'audit mette en danger «la confidentialité du client». Pour décider de la durabilité du processus d'audit participatif, le gouvernement devrait mesurer les avantages évidents de l'inclusion de partenaires issus des organisations de la société civile contre les préoccupations traditionnelles de la confidentialité.

Procurement Watch défend la transparence du processus d'acquisition publique

L'organisation basée aux Philippines *Procurement Watch, Inc.* (PWI), créée en 2001 par un groupe d'individus divers déterminés à lutter contre la corruption dans le processus d'acquisition du gouvernement, fournit un exemple unique de comment une organisation de la société civile peut aider le gouvernement à implanter les réformes nécessaires.

Les Philippines ont adopté leur première loi sur l'acquisition concernant les projets d'infrastructure publique en 1978. Plus récemment, plusieurs nouvelles réglementations ont été introduites, en partie dans une tentative sans succès de rationaliser les nombreuses règles concernant les pratiques d'acquisition.

Tandis que les lois régissant les projets d'infrastructure publique étaient confuses, il n'existait tout simplement pas de lois concernant l'approvisionnement en biens et produits de bureaux. Le gouvernement pouvait changer les pratiques d'approvisionnement pour ces biens simplement en publiant un arrêt exécutif.

A la fin des années 1990, les pratiques d'acquisition étaient hors de contrôle et un nombre croissant de fonctionnaires gouvernementaux ont établi que des réformes étaient nécessaires. La nomination d'un secrétaire compréhensif à la tête du Département du budget et de la gestion a fourni l'opportunité d'entreprendre ces réformes.

Le nouveau secrétaire a nommé un groupe de travail, formé d'experts des agences gouvernementales ainsi que de consultants du secteur privé, pour étudier les problèmes des pratiques d'acquisition existantes et suggérer une nouvelle loi pouvant les améliorer. Les membres du groupe de travail se sont mis d'accord pour dire qu'ils avaient besoin d'impliquer la société civile pour concevoir une nouvelle loi. En 2001, deux membres du groupe se sont joints à deux autres citoyens pour former PVI pour défendre une nouvelle loi sur l'acquisition et surveiller l'application de la loi après son approbation. Il a été demandé à PWI de rejoindre le groupe de travail et d'aider à concevoir la loi. A travers ce processus, PWI a gagné en crédibilité et est désormais considéré comme un groupe d'experts. Pendant les deux années suivantes, l'équipe de PWI a contacté également d'autres organisations de la société civile – surtout des groupes anti-corruption et a mobilisé l'opinion publique en soutien de la réforme sur l'acquisition. L'Eglise catholique s'est révélée être un allier clé. Les médias ont aussi eu leur place dans une campagne d'information bien planifiée.

En 2003, les efforts de PWI ont payé quand le pouvoir législatif a adopté la nouvelle loi sur l'acquisition. Cela fut la première fois dans l'histoire du pays qu'un groupe de la société civile défendait avec succès une loi sur un sujet requérant un niveau élevé d'expertise technique. La nouvelle loi utilise des critères clairs, simples et non discrétionnaires, ce qui rend le processus d'acquisition plus résistant à la corruption et plus efficace. (La complexité et le manque de transparence dans l'ancien système rendaient plus difficile pour le contrôleur d'évaluer si les pratiques d'acquisition des agences respectaient ou non la loi.) La nouvelle loi fournit également des sanctions administratives et criminelles contre les fonctionnaires et les enchérisseurs qui violent la loi, et donne à la société civile la capacité de réaliser des rapports de déviations du processus d'acquisition mandaté avec l'Ombudsman – ou défenseur du peuple - du gouvernement (OMB) (la mission de l'OMB inclut la prévention, la recherche, et la persécution des fonctionnaires gouvernementaux corrompus).

Activités et succès de PWI

Maintenant largement reconnu pour son expertise sur la loi et les pratiques d'acquisition, PWI conduit une série d'activités avec différents groupes, dont le défenseur du peuple, des agences gouvernementales impliquées dans de grandes acquisitions, et des citoyens.

PWI a développé une étroite relation avec le défenseur du peuple en particulier. L'organisation conduit des sessions de formation sur la nouvelle loi sur l'acquisition pour l'équipe du bureau du défenseur du peuple. Elle a également aidé ce dernier à diffuser l'information sur les lois sur l'acquisition et a établi un mécanisme pour traiter et répondre aux informations fournies par les observateurs de l'acquisition. Dans certains pays, les citoyens préfèrent ne pas contacter les fonctionnaires gouvernementaux pour leurs plaintes (du fait de la peur du harcèlement de la part de fonctionnaires corrompus) et se sentent plus à l'aise avec des tierces parties; PWI encourage les citoyens à remplir des plaintes concernant les irrégularités d'acquisition, en servant de lien entre les citoyens et le défenseur du peuple.

PWI a également développé des partenariats avec des agences gouvernementales pour étudier les systèmes permettant de solliciter des propositions et d'évaluer les offres et les prix. Dans le cadre de ce processus, PWI conduit des exercices de diagnostic sur les activités par les comités des offres et des prix de différentes agences – dans les agences de la santé et de la défense. PWI conduit également des ateliers et des conférences sur la loi sur l'acquisition, développe des rapports de recherche sur le sujet, et fournit une assistance technique au gouvernement sur les bonnes pratiques en matière de procédures d'acquisition.

Les efforts de PWI ont aidé à établir des systèmes qui permettent aux citoyens non seulement d'avoir une place d'observateurs au sein des comités d'offre et de prix du gouvernement, mais aussi d'agir comme surveillants pour s'assurer que les entrepreneurs respectent leur contrat. Des 8000 surveillants formés nécessaires sur le territoire, seuls 800 existent à ce jour. Par conséquent, PWI forme des surveillants issus de la société civile à travers le pays, et a récemment commencé à négocier un contrat avec le défenseur du peuple pour exécuter un projet financé par la Commission européenne pour fournir douze cours de formation dans l'ensemble des Philippines, avec une importance particulière portée à la province.

Mesure de la corruption et de l'inefficacité

L'initiative la plus récente de PWI est de participer à un test pilote d'un nouvel outil pour mesurer la corruption et l'inefficacité dans l'acquisition publique, appelé *Differential Expenditure Efficiency Measurement* (DEEM, «Mesure différentielle de l'efficacité des dépenses») Le DEEM cherche à déterminer le véritable (sur la base d'un marché équitable) prix d'un bien ou d'un service acquis publiquement et de le comparer à son coût effectif; quand le coût effectif est plus élevé que le coût véritable, la différence peut être attribuée à la corruption ou à l'inefficacité. L'importance de la différence sert également comme mesure précise et objective de l'étendu du problème.

Il est prévu que le DEEM soit mis au point à la fin de 2006. Il sera alors ajusté et re-testé au sein d'un grand nombre d'agences.

L'expérience de PWI démontre que la société civile et le gouvernement n'ont pas besoin d'être adversaires. (Après tout, PWI a été formé en partie par des fonctionnaires

gouvernementaux.) Son succès est un exemple puissant de la synergie positive entre les agences gouvernementales et les groupes de citoyens exécutant des réformes.

Par exemple le succès du DEEM dépend de la coopération des agences examinées (comme l'instrument requiert l'accès aux documents financiers de l'agence) ainsi que des contrôleurs de l'institution suprême de contrôle (puisque l'outil requiert aussi l'accès aux audits qui ont été réalisés). Une telle coopération peut être difficile à réaliser, mais peut produire des résultats satisfaisants. Le pilote, qui se trouve actuellement dans un hôpital du gouvernement, a déjà révélé plusieurs transactions comportant des anomalies.

Par exemple, les chercheurs de PWI ont trouvé un certificat signé par un fonctionnaire de l'hôpital justifiant un contrat avec une entreprise privée sur la base de ce que c'était l'unique entreprise pouvant mettre à la disposition de l'hôpital une vitamine C de bonne qualité. Etant donné le nombre de marques de vitamine C disponibles aux Philippines, cette déclaration est absurde. Si le contrat avait fait l'objet d'un appel d'offres, l'hôpital aurait sûrement fait des économies, puisque la marque de vitamine C fournie par l'entreprise est une des plus chères du marché.

L'équipe de PWI a obtenu l'expertise nécessaire sur le sujet hautement technique des acquisitions du gouvernement et a été capable de combiner cette expertise avec des campagnes publiques de conscientisation efficaces impliquant d'autres organisations des sociétés civiles et citoyennes. Leur exemple démontre que la société civile peut être un allié de valeur pour l'institution suprême de contrôle dans ses efforts pour pousser à l'action face aux résultats d'audit.

Pour davantage d'informations, contacter Immanuel Magalit à immanuel.magalit@gmail.com.

La CCEJ travaille avec l'institution de contrôle pour améliorer la responsabilisation, Corée du Sud

La Coalition des citoyens pour la justice économique (CCEJ) de la République de Corée a utilisé avec succès les processus d'audit dispensés par l'autorité suprême de contrôle pour améliorer la responsabilisation gouvernementale devant ses services.

La CCEJ, fondée en 1989 par 500 citoyens se sentant concernés, a depuis grandi pour atteindre les 35 000 membres et 35 branches locales. Elle dispose d'une équipe nationale composée de 50 personnes et peut solliciter le soutien de 150 spécialistes volontaires. Ses objectifs prioritaires sont la justice économique, la protection de l'environnement, le développement démocratique et social, et la réunification de la péninsule de Corée.

La justice sociale dépend en partie de la responsabilité gouvernementale devant le peuple, et le Conseil coréen de l'audit et l'inspection (BAI) est mandaté constitutionnellement pour assurer que les ressources publiques sont utilisées de façon appropriée et que le gouvernement respecte les mandats des citoyens. Le système d'audit du pays contient un certain nombre de mécanismes conçus pour accomplir ceci :

- Les citoyens peuvent solliciter un audit du gouvernement. (La requête doit être formulée par plus de 300 citoyens âgés de 20 ans ou plus, ou par une ONG dont

l'équipe de travail se compose de 300 personnes au moins). Les requêtes sont révisées par un comité composé de citoyens et de fonctionnaires de l'audit; si une requête est approuvée, l'audit est conduit et les résultats sont rapportés à ceux qui ont formulé la requête.

- Un comité consultatif de politique publique composé d'experts «actifs au sein de groupes civiques» – particulièrement des professeurs d'université ou des représentants d'institutions de recherche – sert d'organe consultatif au président de du BAI.
- Les citoyens peuvent formuler des plaintes contre les agences exécutives du gouvernement.
- Le texte complet des rapports d'audit peut être révélé au public dans la mesure où ces rapports ne menacent pas la sécurité d'État.
- Les citoyens sont avertis en avance des audits planifiés, ce qui leur permet de fournir au BAI des informations et des plaintes qui peuvent se refléter dans les audits.
- Certains gouvernements locaux ont décidé de répondre aux plaintes et doléances formulées par les citoyens en nommant un «auditeur citoyen» avec tous les pouvoirs de l'auditeur du BAI.
- Un inspecteur général surveille les auditeurs du BAI et examine toute violation éthique.

La CCEJ bénéficie de ces mécanismes. Elle utilise la politique d'ouverture au public pour collecter des informations sur les problèmes potentiels avec l'utilisation des fonds du gouvernement, et s'il y a des preuves suffisantes de gaspillage ou de corruption, elle requiert un audit de l'institution ou l'organe agissant. Un exemple important du travail de la CCEJ concerne la construction d'un Centre national du cancer (NCC), qui a pris deux fois plus de temps (sept ans) et a coûté presque cinq fois plus (environ 215 milliards de dollars) que ce qui était prévu au départ.

Les experts de la CCEJ ont douté de la nécessité du NCC quand il a été proposé en 1991. Comme le budget gonflait et les délais de la construction augmentaient, la CCEJ a commencé à rechercher si cette construction n'avait pas besoin d'un audit. L'équipe de la CCEJ a étudié les services d'oncologie dans des hôpitaux universitaires et les a comparés avec le budget du gouvernement pour le NCC, concluant que le budget était insuffisant. Des volontaires de la CCEJ ont alors consulté des universitaires et des fonctionnaires gouvernementaux et découvert que la construction du NCC avait donné lieu à une lutte de pouvoir entre deux ministères. La CCEJ a présenté ses résultats au BAI et a sollicité un audit.

Le BAI a déterminé que la construction avait été retardée pour cause de planification insuffisante, «de construction non systématique», et de manque de ressources humaines, ce qui a contribué au gaspillage du budget. Le BAI a également découvert que les recoupements d'investissements entre le NCC et un autre hôpital avaient causé un grand problème d'inefficacité. Le BAI a appelé le ministère de la santé et du bien-être à harmoniser les fonctions des deux hôpitaux et à fournir un plan solide d'acquisition des ressources nécessaires pour permettre l'ouverture du NCC aussi rapidement que possible.

La CCEJ a publié les résultats de l'audit, et en 2000 a organisé une «convention des contribuables» pour annoncer que le NCC était l'un des dix principaux cas de gaspillage budgétaire en 1999.

La CCEJ a cité cinq facteurs qui ont contribué à sa réussite dans ce cas et d'autres projets:

- Une société civile vigilante, capable de révéler des pratiques déloyales et de corruption. La société civile doit être active pour faire pression sur le gouvernement pour qu'il fasse face à ces problèmes.
- Un large réseau d'experts et de volontaires à partir duquel un groupe de la société civile peut tirer des ressources. Les volontaires peuvent à la fois rapporter et faire des recherches sur les cas de mauvaise gestion et de corruption.
- Des mécanismes institutionnels qui garantissent la participation de la société civile dans les requêtes d'audit.
- Une société civile qui surveille l'institution du contrôle du gouvernement et fasse pression pour qu'elle respecte son mandat constitutionnel.
- L'utilisation des médias comme instrument pour faire pression sur le gouvernement pour qu'il réponde aux préoccupations des citoyens.

Pour davantage d'informations sur le Conseil coréen de l'audit et de l'inspection et sur ses relations avec les OSC, se rendre sur:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN024552.pdf>.

Résultats des récents rapports d'audit, HakiElimu, Tanzanie (IIe partie)

Comme nous l'avons rapporté dans le dernier numéro de l'IBP (voir: <http://internationalbudget.org/newsletters/bulletin35/>). HakiElimu a décidé de produire un ensemble de dépliants permettant d'élargir l'accès du public à l'information sur l'audit afin de promouvoir la compréhension, le débat, et l'action publique. Les dépliants couvrent les résultats d'audit des gouvernements central et locaux des trois dernières années pour lesquelles les données sont publiquement accessibles (années financières 2003, 2004, et 2005). L'ensemble des données figurant dans les dépliants proviennent directement des rapports d'audit, qui sont disponibles au public en Tanzanie, et ont été mis récemment en ligne par une autre ONG locale, REPOA (Research on Poverty Alleviation, «Recherche sur le soulagement de la pauvreté»), sur leur «Tableau d'affichage sur la gouvernance en Tanzanie», ou TGN. (<http://www.repoa.or.tz/tgn/index.php>)

HakiElimu a publié un court rapport fondé sur les dépliants mais avec des graphiques et du texte additionnels, que nous présentons aujourd'hui dans ce numéro. Le rapport offre des résultats sélectionnés de rapports annuels du CAG pour les ministères, les départements, et les agences du gouvernement central, et les autorités du gouvernement local des trois dernières années pour lesquelles les données sont publiquement accessibles (années financières 2003, 2004, et 2005).

D'après le rapport, s'il y a eu des progrès dans différents domaines, la situation d'ensemble est loin d'être acceptable. En 2004/05, les autorités du gouvernement local n'ont pas été capables de rendre les comptes de 203 milliards de shillings, ce qui représente également environ 10% de leur budget non salarial.

Le rapport d'audit identifie des cas spécifiques de fonds mal gérés. Ceux-ci doivent offrir des explications spécifiques ou des actions de responsabilisation des personnes responsables. Dans l'ensemble, les rapports d'audit peuvent également être utilisés par les membres du parlement, la société civile, et les citoyens individuels pour exiger du gouvernement sa

responsabilisation pour l'utilisation des fonds publics, et concevoir des mesures concrètes pour limiter l'imprudence potentielle dans le futur.

Le rapport est divisé en six sections qui expliquent la sélection d'indicateurs des rapports d'audit et fait ressortir les points importants des rapports d'audit des autorités des gouvernements local et central. Dans la dernière section, le CAG recommande que le secrétariat du comité des comptes publics soit renforcé en recrutant des conseillers techniques en comptabilité et sur les questions de bonne gouvernance. En outre, il suggère d'établir un conseil du trésor présidé par le secrétaire en chef pour surveiller l'implantation des instructions parlementaires et les recommandations de l'audit.

Pour obtenir une copie papier du rapport, contacter Carlitz à ruthcarlitz@gmail.com.

Anomalies dans le financement du système de retraite des veuves au Rajasthan, BARC

Le Rajasthan a créé un programme de retraite pour les veuves en 1974. Jusque 1999, chaque veuve pauvre ne recevait environ que 3\$ par mois; le paiement mensuel a ensuite atteint environ 5\$.

Préoccupé par le fait que cela n'était pas suffisant pour permettre aux veuves de survivre, le gouvernement a également décidé de distribuer 10kgs de blé par mois à chaque veuve. Dernièrement cependant, ce plan n'a pas été implanté du fait du manque de coordination entre la Food Corporation d'Inde, le gouvernement du Rajasthan, et le gouvernement national. Le Rajasthan a alors décidé d'augmenter le montant de la retraite à environ 6\$ début 2006/07.

Éligibilité pour la retraite

Il existe deux conditions d'éligibilité pour la retraite des veuves. Premièrement, une veuve doit avoir moins de 27 000 mètres carrés environ de terres non irriguées, et moins de 14 000 mètres carrés environ de terres irriguées. Deuxièmement, elle ne doit pas avoir de fils ayant plus de 18 ans.

La première restriction repose sur une certaine logique, même si toutes les personnes possédant des terres n'ont pas forcément les moyens de les cultiver. La seconde restriction est complètement illogique: il n'existe aucune garantie du fait que tous les fils adultes peuvent trouver un emploi et soutenir leur mère veuve, et de nombreux fils qui ont un emploi ne désirent pas maintenir leur mère, tout spécialement quand ils sont mariés.

Un autre problème est que tous les fonds alloués pour ces retraites n'ont pas été distribués, comme cela est expliqué ci-dessous.

Non distribution des fonds alloués aux veuves éligibles

Dans son budget provisoire pour 2003-04, le gouvernement déclarait qu'il prévoyait de dépenser environ 11 millions de dollars pour les retraites des veuves cette année. Au cours de l'année cependant, les autorités du district ont informé le gouvernement qu'elles ne

pourraient pas dépenser l'ensemble du montant, et que les dépenses réelles n'étaient que de 9 millions de dollars environ.

L'ONG BARC (Budget Analysis Rajasthan Center, «Centre d'analyse budgétaire du Rajasthan») a trouvé difficile de croire que la demande de retraite avait soudainement baissé, étant donné le manque de changements concernant l'économie et les barrières sociales auxquelles sont confrontées les veuves. Par ailleurs, BARC a reçu de nombreuses plaintes de veuves éligibles dont les requêtes de pension avaient été refusées par les autorités locales ou avaient été mises sur liste d'attente. Ne pouvant recevoir des explications satisfaisantes sur ces questions de la part des fonctionnaires gouvernementaux, BARC a étudié un rapport du comptable général et a découvert qu'il accusait les fonctionnaires du district de ne pas administrer le programme de retraite de façon responsable.

Malheureusement, l'irresponsabilité des fonctionnaires du district a causé un slash dans l'allocation budgétaire pour les retraites des veuves, qui ont reçu 10 millions de dollars en 2004-05 et en 2005-06, au-dessous des 11 millions que le gouvernement avait déclarés nécessaires en 2003-04.

Les efforts militants du BARC

Chaque année, de nombreuses veuves pauvres sollicitent une retraite mais se la voient refuser du fait du manque de fonds. Dans ce cas, cependant, les fonds nécessaires avaient été alloués mais pas distribués, et les veuves pauvres en étaient les victimes. Il n'y avait aucun signe que les fonctionnaires responsables avaient été identifiés ou punis.

BARC a entrepris une action sur plusieurs fronts. Il a distribué les documents gouvernementaux liés au budget de la retraite des veuves pour 2003-04 et le rapport du comptable général à des membres sélectionnés de l'opposition au sein du parlement, qui ont fait surgir le thème au sein de l'assemblée lors de la session budgétaire 2005-06. (BARC a distribué ces documents à quelques membres du parti au pouvoir également). BARC a également soulevé cette question lors de toutes ses rencontres avec d'autres ONG, qui ont écrit des lettres au département du bien-être social concernant l'argent non dépensé et les réductions du budget pour les retraites des veuves.

En outre, BARC a participé à une conférence de presse organisée par Ekal Nari Shakti Sangathan, une organisation de veuves et de femmes séparées au Rajasthan, qui a cherché à soulever l'intérêt des médias devant l'échec du gouvernement à distribuer les fonds. BARC a également distribué les documents gouvernementaux importants à ses propres contacts au sein des médias.

Ainsi, le gouvernement a du faire face à de fortes pressions provenant de différentes sources à la fois – le parlement, les médias, l'organisation des veuves, d'autres ONG, et BARC.

Ces efforts ont produit leurs fruits. Le gouvernement a augmenté le financement des retraites de 10 millions de dollars dans son budget révisé pour 2005-06 et prévoit une augmentation additionnelle, à 12.5 millions de dollars, en 2006-07. Alors que ces augmentations ne sont pas suffisantes pour satisfaire la demande de retraite des veuves, BARC est parvenu à éveiller les consciences des fonctionnaires gouvernementaux devant le problème d'argent non distribué, à mettre fin aux réductions de financement, et à assurer une augmentation de ce financement.

Pour davantage d'informations, contacter Subrata Dutta à subratacalcutta@hotmail.com.

Initiative budgétaire pour démocratiser le processus budgétaire en Inde, CBGA

En Inde, ainsi que dans de nombreux autres pays, le discours budgétaire est dominé par les économistes, les décideurs politiques, les universitaires, et les entreprises. Les pauvres et les marginalisés, qui constituent la majorité de la population de l'Inde, sont laissés de côté.

Le Centre pour la responsabilisation en matière de budget et de gouvernance (CBGA, *Center for Budget and Governance Accountability*) s'est groupé avec différentes organisations et fondations pour créer une nouvelle initiative – l'initiative budgétaire du peuple – pour défendre une plus grande démocratisation du processus budgétaire et des documents budgétaires. Cette grande alliance inclut des représentants d'environ 50 organisations, dont des mouvements populaires, des organisations de base, des universités, et des médias, ainsi que des organisations de développement nationales et internationales.

L'Initiative budgétaire du peuple a créé des groupes de travail pour examiner des thèmes de préoccupation au sein du budget de l'union pour 2007-08, incluant l'agriculture, l'infrastructure, la mobilisation des ressources et la gestion des dépenses, la santé, l'éducation, les femmes, les populations indigènes et les «intouchables», les enfants, et les droits de l'homme.

En novembre 2006, l'initiative a organisé une convention nationale pour discuter des questions clés liées au budget dans ces secteurs et établir des recommandations pour le budget à venir, dans une perspective favorable aux pauvres et au peuple. Ces recommandations ont été alors consolidées en une «charte de demandes».

La convention de deux jours a été marquée par la participation active, enthousiaste de plus de 180 individus représentant divers milieux et champs de travail. (Malgré plusieurs invitations, les représentants du ministère des finances n'ont pas assisté à la convention). Sur les quelques mois prochains, l'initiative prévoit de poursuivre la convention et de promouvoir la charte de demandes en rencontrant des fonctionnaires gouvernementaux, des partis politiques, et d'autres groupes importants pour le processus budgétaire. Il prévoit également de présenter des demandes spécifiques aux ministères appropriés pour qu'elles soient incorporées aux requêtes budgétaires des ministères.

En outre, l'initiative fera largement circuler la charte de demandes au sein des groupes de la société civile pour faire en sorte qu'une population plus étendue puisse appeler collectivement à la démocratisation du processus budgétaire. Elle insistera auprès des associations de paysans, des syndicats, et d'autres groupes pour qu'ils se rassemblent dans leurs efforts militants et pour qu'ils incluent la charge de demandes à leurs appels. L'initiative prévoit également d'assurer la couverture et le soutien des médias pour la charte.

Ces activités viendront compléter les efforts en cours du CBGA sur le budget. Chaque année, dans les 24 heures suivant la publication du budget, le CBGA publie une réponse mettant en lumière les principaux problèmes tels que les allocations au secteur social. Le CBGA organise également un événement public au cours duquel des membres reconnus du

monde universitaire, du parlement, et des médias, débattent sur le budget en adoptant une perspective favorable aux pauvres et aux marginalisés. Le CBGA fait ensuite pression sur les membres du parlement lorsqu'ils étudient puis adoptent le budget.

Influencer le budget d'un pays aussi énorme et diversifié que l'Inde, où les parties intéressées utilisent l'ignorance des masses pour les préserver hors du processus budgétaire, c'est demander un peu trop. Cela prendra plusieurs années d'efforts concertés pour devenir une voix que le ministre des finances ne puisse ignorer. Cependant, dans une démocratie, on peut espérer qu'une telle initiative laisse une trace dans le système.

Pour davantage d'informations, contacter Yamini Mishra à yamini.mishra@gmail.com.

Amélioration de l'efficacité et de l'impact du financement consacré au VIH/SIDA en Afrique, CEGAA

Alors que de nombreuses ressources humaines et financières ont été investies dans la lutte contre le VIH/SIDA, il y a de plus en plus de rapports sur des fonds sous-utilisés ou mal dépensés, ainsi que sur la capacité limitée des pays à absorber le financement. Des pays rapportent également que les conditions strictes fixées par les donateurs et les réquisits concernant les rapports nuisent à l'efficacité de leurs dépenses. Ces tendances ont attiré une nouvelle attention pour améliorer la gouvernance économique nationale comme un moyen d'améliorer la rationalité, la responsabilisation, et la transparence concernant les dépenses liées au VIH/SIDA.

Le Centre pour la gouvernance économique/SIDA en Afrique (CEGAA) entreprend des analyses économiques et budgétaires, une surveillance des dépenses, des formations, et des activités militantes pour obtenir des informations et aider à faire face aux défis fiscaux et administratifs auxquels beaucoup de pays africains sont confrontés dans leur lutte contre le VIH/SIDA. Le CEGAA mène des recherches sur des questions fondamentales, par exemple pour savoir si les fonds du VIH/SIDA (de toutes les sources) sont dépensés de façon adéquate et de la manière la plus efficace qui soit, si les fonds sont totalement transférés et dépensés, et si les dépenses permettent de réaliser les objectifs fixés. Le CEGAA aide également des organisations locales à conduire leur propre analyse et surveillance, construisant par là même un solide réseau africain pour surveiller l'utilisation des ressources du VIH/SIDA.

Les principaux objectifs du CEGAA sont de:

- Analyser la capacité économique de gouvernements nationaux pour absorber effectivement les fonds du VIH/SIDA, l'efficacité de la dépenses de ces fonds, et les facteurs contribuant à ou limitant de telles dépenses.
- Analyser les effets des politiques macroéconomiques nationales et internationales, des conditions imposées par les institutions financières internationales, des politiques fiscales et monétaires nationales, et des systèmes financiers sur la capacité des pays africains à faire face au VIH/SIDA.
- Soutenir les efforts du pouvoir exécutif, de la société civile, et du parlement pour surveiller la réaliser les dépenses liées au VIH/SIDA et revendiquer davantage de responsabilisation, de transparence, et des processus budgétaires et une exécution améliorés.

Sur le long terme, ces efforts sont conçus pour permettre au CEGAA et à ses partenaires dans le pays de:

- Formuler des recommandations pour les gouvernements, les donateurs internationaux, et les organisations travaillant dans le champ du VIH/SIDA, concernant des moyens d'améliorer la gouvernance économique, la capacité d'absorption, et l'efficacité des dépenses.
- Soutenir les efforts des donateurs dans l'évaluation du besoin de chaque pays, et de son utilisation, de l'aide au développement pour la campagne contre le VIH/SIDA.
- Tenir les gouvernements africains responsables de leurs engagements internationaux et régionaux (tels que les ODM, UNGASS, et les objectifs Abuja+5), concernant leur réponse au VIH/SIDA.
- Développer et soutenir des groupes régionaux de société civile ou des réseaux en Afrique militant pour une meilleure gouvernance économique, la responsabilisation, et la transparence, à la fois nationalement et internationalement.

Approche du CEGAA: formation à travers la recherche participative

Le CEGAA essaie de s'assurer que la recherche et l'activisme existent dans les pays africains eux-mêmes, à travers des processus issus et dirigés par des organisations engagées situées dans le pays. Par conséquent, le CEGAA contribue à former des économistes de la santé, des fonctionnaires gouvernementaux, et des agences de recherche de la société civile en Afrique pour entreprendre des analyses économiques et budgétaires. Par exemple, le CEGAA a établi un réseau d'associés chercheurs qui travaillent avec le CEGAA pour développer les talents et la formation dans la région.

Un autre principe essentiel du CEGAA est le partenariat avec le gouvernement. Le CEGAA cherche à trouver un équilibre entre la recherche indépendante et le militantisme, et le soutien aux fonctionnaires gouvernementaux.

Le CEGAA a l'expertise nécessaire pour atteindre ses objectifs. Son équipe est formée de facilitateurs entraînés et expérimentés en techniques de surveillance budgétaire et de suivi des ressources et a disposé une formation technique à de nombreux pays africains, latino-américains, et de l'Europe de l'Est. Avec une expérience en finance publique, en économie de la santé, et en suivi des ressources pour le VIH/SIDA, l'équipe du CEGAA combine des talents de valeur pour le renforcement du suivi des ressources liées aux VIH/SIDA à la fois parmi les fonctionnaires publics et la société civile.

Le CEGAA a été impliqué dans la formation et le soutien du suivi des dépenses de la santé et du VIH/SIDA pour l'équipe d'Action Aid et ses partenaires dans différents pays africains, la Fondation Soros au Kazakhstan, le Projet budgétaire international en Azerbaïdjan, et les partenaires de l'Open Society Institute dans les pays d'Europe de l'Est. Sont actuellement prévus des formations et du soutien technique pour différents pays d'Afrique du Nord, de l'Est, et du Sud, ainsi que des formations aux techniques NASA pour les pays d'Afrique de l'Est et du Sud (encore en phase de planification).

En outre, le CEGAA a de fortes connections avec des économistes de la santé en Afrique, et à travers le conseil consultatif du CEGAA, des experts de différents domaines liés à la santé, au VIH/SIDA, et au développement, fournissent au groupe un appui technique, un soutien, et des conseils. Le CEGAA collabore également avec différentes institutions gouvernementales et non gouvernementales. Ils ont notamment entrepris une évaluation nationale des dépenses liées au SIDA au Botswana au nom de UNAIDS et avec l'Agence

nationale de coordination sur le SIDA (NACA). Cela a impliqué la formation des représentants du gouvernement sur la méthodologie NASA. Le CEGAA prévoit également de collaborer avec l'Unité économique de la santé (HEU) à l'Université de Cape Town pour la distribution de programmes de formation pour les étudiants en économie de la santé sur les problèmes liés à la gouvernance économique et au VIH/SIDA (encore en phase de planification). En outre le CEGAA a préparé un document stratégique pour la toute nouvelle Unité de renforcement des systèmes de santé à l'intérieur du département sur le VIH de l'Organisation mondiale de la santé.

Pour davantage d'informations, contacter la directrice du CEGAA Teresa Guthrie à teresag@cegae.co.za.

Enquête de suivi budgétaire pour l'éducation de qualité, CSCQBE, Malawi

La Coalition de la société civile pour l'éducation primaire de qualité (CSCQBE) au Malawi a réalisé des enquêtes annuelles de surveillance budgétaire des dépenses liées à l'éducation depuis 2002. Utilisant comme lignes directrices l'Education pour tous (EFA) et les Objectifs de développement du millénaire, la Coalition a poursuivi ses enquêtes pour deux raisons : premièrement, pour s'assurer que suffisamment de ressources sont allouées à l'éducation de base par le gouvernement, en concordance avec les objectifs de l'EFA et les ODM ; et deuxièmement, pour s'assurer que ces ressources sont dépensées en concordance avec la politique gouvernementale et le budget du gouvernement. L'enquête fournit des données que les organisations de la société civile peuvent utiliser pour revendiquer un plus grand et/ou plus prudent financement pour le secteur de l'éducation.

L'enquête de surveillance budgétaire a fait face à un besoin pressant, comme mécanisme pour la réforme. De 1994 à 2001, l'augmentation du financement de l'éducation ne s'était pas traduite par une amélioration de la qualité. Il existait de nombreux soupçons de corruption du gouvernement et de mauvaise gestion au sein du public. En 1999, par exemple, le ministère de l'éducation a été privé de 187 millions de MK (\$1 US = 144 MK). Les OSC ont senti qu'elles pouvaient prévenir la corruption et encourager une gestion propre des fonds publics si le budget et les dépenses gouvernementales étaient surveillés.

L'enquête

Le CSCQBE mène l'enquête sur les écoles pour déterminer combien de ces fonds sont parvenus à faire leur chemin depuis le gouvernement national jusqu'aux écoles. Le financement du gouvernement pour l'éducation est donné au Comité national des finances du gouvernement local, lequel alloue des fonds directement aux districts en utilisant une méthode approuvée par le parlement. Les assemblées de district distribuent alors des fonds aux écoles de la manière qui leur semble convenable.

Pour ses enquêtes, le CSCQBE sélectionne 500 écoles (environ 10% du nombre total d'écoles au Malawi). Les écoles sont divisées en régions géographiques: le Nord, le Centre Est, le Centre Ouest, le Sud-est, le Sud-ouest, et les îles Shire. Ces écoles sont alors divisées entre écoles rurales et urbaines, desquelles un certain nombre sont sélectionnées. Ceci est déterminé de la manière suivante. D'après les données disponibles, il y a 4932 écoles rurales et 144 écoles urbaines; le CSCQBE sélectionne 400 écoles rurales et 100

écoles urbaines. La formule suivante est utilisée dans chaque district pour déterminer le nombre d'écoles qui seront sélectionnées:

$$\frac{\text{(Nombre d'écoles, rurales ou urbaines, dans le district)}}{\text{(Nombre total d'écoles au Malawi)}} \times \begin{matrix} \text{(400 pour les} \\ \text{écoles rurales,} \\ \text{100 pour les} \\ \text{urbaines)} \end{matrix} = \text{Le nombre d'écoles, rurales ou urbaines, devant être sélectionnées dans un district.}$$

Par exemple, dans la division Nord il y a 1153 écoles rurales et 32 urbaines. Par conséquent, le CSCQBE doit sélectionner 92 écoles rurales ($1153/4932*400$) et 22 écoles urbaines ($32/4932*100$).

Les organisations membres du CSCQBE administrent les enquêtes pour les écoles sélectionnées. Les énumérateurs assistent à un atelier de formation pour s'assurer qu'ils accomplissent leurs tâches correctement.

Les données sont collectées et analysant en consacrant une attention particulière:

- À toute augmentation des allocations à l'éducation
- Aux différences entre les budgets pour différents niveaux d'éducation
- Au montant des matériels d'enseignement et d'apprentissage reçus par les écoles et les collèges
- Au montant et à la régularité des salaires des enseignants
- Au nombre d'enseignant qui ont été recrutés et formés
- À la distribution des enseignants à travers une zone géographique
- À l'inscription des élèves dans chaque école, particulièrement en fonction du genre
- À l'inscription des enfants avec des besoins spéciaux et l'approvisionnement en matériels d'enseignements pour ces enfants.

Un rapport provisoire des résultats circule parmi les organisations du CSCQBE et est discuté lors d'une réunion spéciale sur la surveillance budgétaire. Le rapport est publié en juin pour coïncider avec la délibération du budget au parlement lors d'une rencontre publique avec des fonctionnaires ministériels, des parlementaires, des partenaires du développement, et les médias. Le CSCQBE diffuse des communiqués de presse et organise des rencontres de district au cours desquelles les fonctionnaires de l'assemblée du district, de l'éducation, et des OSC peuvent discuter des résultats et, si nécessaire, concevoir des plans d'action pour faire face aux problèmes apparaissant. Le rapport est diffusé dans les médias et circule également parmi les donateurs et les fonctionnaires gouvernementaux. Pendant ce temps, le CSCQBE s'assure d'obtenir des engagements de la part des gouvernements et des donateurs concernant la façon dont ils vont faire face à tous les problèmes soulevés par le rapport. Des représentants du CSCQBE prennent note de ces promesses et s'assurent de la surveillance de leur implantation au cours des années suivantes.

Succès de l'enquête

- La surveillance du budget et des dépenses de l'éducation a été institutionnalisée au Malawi. Il existe, en fait, un sous-comité sur la surveillance budgétaire qui a été créé spécifiquement pour travailler main dans la main avec le secrétariat du CSCQBE à Lilongwe, la capitale du Malawi. La coalition prévoit de mener des enquêtes semestrielles et trimestrielles lors de l'année financière 2005/06.

- Les résultats de l'enquête ont démontré le besoin d'amélioration dans le secteur de l'éducation, et ont donné des preuves à la société civile pour faire pression sur le gouvernement du Malawi. Le gouvernement répond aux disparités entre les secteurs rural et urbain et prévoit d'introduire des incitations non monétaires pour les enseignants du secteur rural telles que des pensions de privation et le paiement de la construction de logements pour les enseignants.
- Les OSC ont également fait pression sur le gouvernement pour qu'il introduise des allocations de besoins spéciaux à l'intérieur du budget national pour acheter des matériels d'enseignement et d'apprentissage et pour former des enseignants spécialisés pour les enfants aux besoins spéciaux. Les déclarations budgétaires du gouvernement montrent que le budget pour les «Autres transactions récurrents», dans lesquelles ont été classées les allocations pour les besoins spéciaux, a augmenté de 20 millions de MK en 2002/03 à 34 millions en 2004/05.
- En 2004 le gouvernement a débuté la première Enquête de suivi des dépenses publiques après avoir observé le travail couronné de succès accompli par le CSCQBE. La société civile a été impliquée dans toutes les réunions prévues, ainsi que dans la surveillance du budget sur le terrain. Les résultats de cette première enquête n'ont pas encore été publiés.
- En 2002, quand le gouvernement a fermé des écoles de formation des enseignants du fait d'un manque de financement, des OSC ont mis au point une campagne de trois mois qui exigeait du gouvernement qu'il rouvre ces écoles. La Coalition expliquait que la fermeture des écoles était une violation de l'engagement de l'Etat à former 6000 enseignants par an, comme cela est indiqué dans le Cadre d'investissement et de politique publique du gouvernement et dans le document sur la stratégie de réduction de la pauvreté au Malawi.
- En 2003 on s'est aperçu qu'un certain nombre d'enseignants soit recevaient leur salaire en retard ou le ne recevaient pas du tout. Des OSC ont convaincu un comité parlementaire sur l'éducation de porter attention à cette question. Le comité a renvoyé un rapport à l'Assemblée nationale.
- Le CSCQBE a travaillé avec de nombreuses organisations aux niveaux national (le Forum des partenaires du développement, le Groupe de révision du document sur la stratégie de réduction de la pauvreté au Malawi, le Groupe technique national de l'Education pour tous, et autres) et international (la Banque mondiale, l'UNESCO, la Campagne globale pour l'éducation, le Réseau africain de la campagne pour l'Education pour tous (ANCEFA), et autres) pour participer aux rencontres du gouvernement et à des groupes de travail sur l'éducation. Ces expériences ont augmenté l'influence de la société civile et la capacité de surveillance et d'évaluation.
- Le CSCQBE a également travaillé pour améliorer la compréhension des citoyens des politiques budgétaires et d'éducation et du besoin de responsabilisation dans le système éducatif. Afin que les citoyens prennent davantage le contrôle du processus de surveillance budgétaire, ils ont mis au point 13 réseaux de district pour décentraliser la surveillance du budget de l'éducation. Il est attendu qu'une fois ces réseaux complètement opérationnels, ils encourageront les organisations membres à s'engager dans la surveillance budgétaire pour leurs propres domaines d'intérêt. Ces réseaux soutiendront la surveillance budgétaire des écoles opérée par des groupes de la communauté ou de l'école, tels que le conseil de direction de l'école ou l'association des parents d'élèves/ des enseignants.

Défis

- Le Malawi est encore confronté à de nombreux défis qu'il doit surmonter avant de remplir les objectifs de développement du millénaire ou de l'éducation pour tous. L'éducation ne représente que 13% du budget total en 2005/06, contre 28% dans

les années 1990. Ce chiffre est donc loin des 26% internationalement recommandés pour accomplir les objectifs de l'éducation pour tous d'ici 2015.

- Les fonctionnaires gouvernementaux ne coopèrent pas toujours complètement pour publier les données sur le budget et les dépenses, ce qui gêne considérablement les efforts pour suivre correctement les dépenses gouvernementales ou déterminer dans quelle mesure le gouvernement travaille pour améliorer le système éducationnel au Malawi.
- Des organisations membres du CSCQBE peuvent être surchargées d'obligations; la soumission des questionnaires au secrétariat du CSCQBE peut être retardée à cause d'autres engagements pressants.
- Le CSCQBE ne peut élargir sa sélection d'écoles à cause d'un manque de ressources.

Pour davantage d'informations, contacter le CSCBQE cscqbe@sdpn.org.mw.

Planification de développement national conduite par le peuple, CSPR, Zambie

En Zambie, la société civile participe à la formulation des plans du gouvernement pour combattre la pauvreté et promouvoir le développement national.

Ce processus a commencé en 2000, suite à l'adoption par la Zambie du processus de Pays pauvre fortement endetté. Le gouvernement zambien a invité la société civile à participer à la préparation du Document sur la stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP), qui propose les politiques publiques du pays pour promouvoir la croissance large et réduire la pauvreté. Des groupes de la société civile ont formé le réseau Société civile pour la réduction de la pauvreté (CSPR), qui inclut désormais plus de 140 ONG zambiennes, pour leur permettre d'offrir un apport coordonné et pro-actif au processus.

Pour compléter sa participation à l'initiative du PRSP, le réseau CSPR a mené des consultations indépendantes – dont des consultations avec des communautés parmi les secteurs les plus pauvres du pays – concernant les besoins du pays en agriculture, éducation, santé et nutrition, sanitaires, et autres domaines. Les résultats de ces consultations ont été rassemblés en un rapport qui a été soumis au gouvernement.

Environ deux tiers des recommandations du rapport ont été incorporées dans le PRSP final, et la société civile est d'accord pour dire que le PRSP offre un cadre plutôt bon pour commencer à combattre contre la condition déplorable dans laquelle vivent la plupart des Zambiens. Les membres de CSPR ont décidé de rester organisés après le lancement du PRSP afin de surveiller et évaluer son implantation, ainsi que pour attirer l'attention sur les questions de réduction de la pauvreté.

En 2005, le gouvernement a invité la société civile à participer à la formulation du Cinquième plan national de développement (FNDP). Comme lors de la collaboration antérieure, CSPR a mené des consultations indépendantes pour s'informer afin de formuler ses recommandations et a alors rassemblé ces recommandations dans un document qu'il a présenté au gouvernement. Après que le gouvernement a publié le FNDP provisoire, CSPR a analysé le document et offert une réponse coordonnée. CSPR a observé, par exemple, que le FNDP n'expliquait pas clairement sa connexion avec d'importantes initiatives gouvernementales antérieures et en cours, telles que le PRSP.

Une autre inquiétude soulevée par C SPR, fondée sur les analyses budgétaires et les exercices de suivi des dépenses que le réseau conduit, repose sur le fait que les allocations pour les programmes anti-pauvreté ont souvent été distribuées tardivement et de manière incomplète. Dans de nombreux cas les fonds n'ont pas atteint les projets ciblés, alors que d'autres secteurs du budget ont reçu beaucoup plus que les fonds qui leur étaient alloués. En 2002, par exemple, seuls 25% des fonds alloués aux programmes de réduction de la pauvreté ont été réellement dépensés. Cette part a cependant atteint 50% en 2003 et 100% en 2004, une augmentation que C SPR attribue à l'activisme organisé de la société civile.

L'environnement imprévisible des ressources est une autre question épineuse. Le gouvernement déclare que l'implantation du FN DP rapprochera la Zambie des objectifs de développement du millénaire (ODM), mais n'a pas expliqué de quelle façon cela allait arriver. Le budget du FN DP est loin de refléter le coût que représenterait l'accomplissement des ODM: le budget du FN DP pour le secteur social est estimé à 800 millions de dollars par an, tandis que la Zambie doit dépenser environ 1.5 milliards de dollars par an dans ce secteur pour réaliser les ODM d'ici 2015. Le gouvernement et la société civile doivent chercher des moyens de combler ce fossé.

Il est évident que la réalisation des ODM, et enfin l'éradication de la pauvreté, dépendront de plans nationaux tels que le FN DP ou de la stratégie de réduction de la pauvreté. Cependant, C SPR considère que la planification nationale peut réussir seulement si les pauvres sont pris en compte, ce qui implique de profondes consultations avec le peuple.

La société civile a également un rôle important à jouer; en parlant au nom du peuple et en aidant ce dernier à parler de lui-même en son nom. En Zambie, la société civile participe à la planification nationale, non parce qu'elle est d'accord avec tous les concepts que la planification implique (tels que les concepts du MFI et de la Banque mondiale), mais parce qu'elle veut que tous les besoins de base des citoyens soient remplis.

Le cas de la Zambie démontre que le gouvernement peut écouter la société civile, mais pour être entendue, celle-ci doit s'organiser de manière efficace.

Pour davantage d'informations, contacter Ivy Mutwale ivy@cspr.org.zm.

Atlas des budgets de la défense pour l'Amérique Latine

Le Réseau de sécurité et défense de l'Amérique Latine (RES DAL) a été formé en 2001 avec le soutien du National Endowment for Democracy alors qu'un groupe d'experts en sécurité et défense de différents pays de la région se mettaient d'accord pour développer un produit qui expliquerait les opérations et les fonctions du secteur de la défense dans chaque pays d'Amérique latine. Avec l'aide de l'Open Society Institute, RES DAL a commencé à travailler sur un atlas comparatif de la défense pour l'Amérique latine, qui faisait tout d'abord partie du site Internet de RES DAL mais a ensuite été publié sur papier. (Voir: RES DAL <http://www.resdal.org/>)

Bien qu'il y ait aujourd'hui un plus large accès à l'information sur comment opère le secteur de la défense dans différents pays, cette information n'est pas toujours disponible sous le même format ou auprès de sources comparables. Ainsi la récollection et l'organisation de

données ont représenté un grand défi dans la préparation de l'atlas. En outre, il était nécessaire d'unifier les critères et les définitions sur la signification des budgets de la défense pour chaque pays et d'observer les différentes unités qui forment le système de défense i.e. administration centrale, institutions décentralisées, et sécurité sociale.

Dernièrement, l'atlas a réalisé son objectif qui était de devenir une source centralisée d'informations budgétaires sur la défense pour la région. Dans sa première section l'atlas présente des données par champ thématique, ce qui permet une révision rapide du contenu. Dans la deuxième section le contenu est organisé par pays et inclut des détails sur le cadre légal et les catégories budgétaires. Ainsi la publication répond aux questions suivantes: quelles entités gouvernementales dépensent les fonds de la défense? Quels sont les objectifs des dépenses liées à la défense? Et comment les fonds de la défense sont-ils dépensés?

L'atlas représente le *modus operandi* de RESDAL puisqu'il intègre les contributions universitaires et pratiques de ses membres répartis entre le Canada, l'Europe, l'Amérique latine, et les États-Unis. La diversité du réseau s'étend à l'expérience de ses 250 membres qui viennent des secteurs militaire, universitaire, ou représentent des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales.

Cours de formation intermédiaire sur l'analyse budgétaire et le militantisme, Cambodge

Le Projet budgétaire international (IBP) a mené un atelier de formation budgétaire au Cambodge du 21 au 31 octobre 2006. L'atelier était co-organisé par Action Aid. L'objectif de cet atelier était d'aider les participants à se former pour leur permettre de conduire des analyses budgétaires de manière indépendante et diffuser les résultats de leurs analyses pour influencer les politiques budgétaires.

Au cours des dix jours de formation, les participants ont reçu des cours sur des thèmes tels que le processus budgétaire, la terminologie budgétaire, des études de cas de groupes budgétaires du monde entier, l'analyse quantitative, et les méthodologies de diffusion. L'atelier était hautement participatif – bien que certains thèmes ont été couverts par des présentations faites par les formateurs – et il était demandé aux participants de répondre aux problèmes mentionnés, de soulever des questions, de débattre sur le matériel du cours, d'entreprendre un travail de groupe, et de faire des présentations lors de différentes sessions de la formation. Le cours se fondait sur un ensemble inclusif de matériels, comprenant une simulation de budget d'un pays fictif, ainsi que des problèmes d'étude de cas que les participants devaient analyser.

Les participants proviennent de groupes qui ont démontré un engagement envers le travail budgétaire appliqué (en conduisant des recherches budgétaires avec l'intention d'influencer la politique budgétaire), comme un composant à part entière de leur stratégie organisationnelle. Les participants ont été sélectionnés sur la base de leur expérience et de leur engagement avec le travail budgétaire au sein de leur organisation. Les organisations représentées lors de la formation provenaient d'Asie et d'Afrique.

L'un des participants de l'ONG Partenariat pour l'éducation a déclaré que l'atelier offrait des connaissances qu'ils partageraient avec d'autres ONG pour développer un moyen

stratégique d'entreprendre le travail budgétaire au Cambodge. «Mon organisation est une organisation de réseau, facilitant et fournissant des formations à d'autres ONG. Ainsi, nous commencerons à former d'autres ONG sur la littérature économique pour informer sur le potentiel du travail budgétaire au Cambodge». De façon similaire, un participant de Action Aid Chine a déclaré que l'atelier était très utile pour le développement de l'activisme budgétaire en Chine. «L'année prochaine nous conduirons des recherches sur les budgets liés aux écoles et au genre en collaboration avec nos partenaires locaux, et essayerons de créer de nouveaux mécanismes de budgets participatifs dans différents secteurs du niveau local. Pendant ce temps, nous ferons la promotion d'un réseau de participation budgétaire parmi la société civile en Chine.»

Un autre participant du Centre pour la gouvernance démocratique (CDG) basé au Burkina Faso a déclaré que les instruments et les ressources offerts par l'atelier correspondaient aux objectifs d'approfondissement des capacités d'analyse et de militantisme budgétaires de l'organisation. «Au cours de ses premières années de travail budgétaire, le CDG a développé un engagement résolu pour l'analyse budgétaire appliquée. Ceci est du aux défis de développement du pays et aux premiers résultats encourageants du travail budgétaire de l'organisation. Ainsi le CDG veut renforcer davantage son équipe et former deux nouveaux chercheurs aux technique d'analyse et d'activisme budgétaires afin de continuer à utiliser le travail budgétaire pour influencer la formulation et l'implantation des politiques publiques et des programmes.»

La formation a assurée par quatre formateurs provenant de l'IBP et de ses partenaires et par un formateur associé avec Action Aid. Du fait de la nature intensive de cette formation, le nombre total de participants à été restreint à un maximum de 25 personnes.

A la fin de la formation, l'IBP offre une assistance de suivi à certains participants. Une telle assistance incluait l'assignation d'un mentor (un expert budgétaire de la région) pour travailler avec l'organisation du participant sélectionné sur un projet budgétaire spécifique.

Pour davantage d'informations, contacter Vivek Ramkumar à ramkumar@cbpp.org.

Nouveaux matériels dans la bibliothèque en ligne de l'IBP

Guide de la réforme budgétaire: les nouveaux résultats de l'approche budgétaire orientée, adoptant la perspective du genre

Par la Direction du Budget du Ministère des Finances et de la Privatisation, Maroc

Fond de développement pour les femmes des Nations unies (UNIFEM)

Le guide mène les lecteurs sur les bases des budgets publics et de la réforme budgétaire au Maroc à travers des questions, dont les réponses sont formulées dans un langage simple et accompagnées de nombreux exemples. La première section explique ce qu'est le budget et décrit toutes les étapes du processus budgétaire. La seconde section se concentre sur les objectifs et les implications de la gestion des fonds publics. La troisième section décrit comment intégrer la perspective du genre dans le processus budgétaire. La quatrième section décrit le rôle que le gouvernement et les organisations de la société civile ont joué dans la réforme budgétaire au Maroc.

Aide, budgets, et responsabilisation

Par Paolo de Renzio/ Centre pour l'aide et les dépenses publiques (CAPE)

Ce résumé d'atelier reprend les débats actuels sur les modalités de l'aide et sur les efforts

de réforme de la gestion des finances publiques. Il étudie également le rôle des donateurs dans la promotion de systèmes et processus plus robustes, qui pourraient permettre de canaliser davantage de ressources issues de l'aide à travers les budgets nationaux et renforcer les mécanismes internes de responsabilisation. Le document s'inspire essentiellement de cas et exemples de l'Afrique subsaharienne. Dans son dernier chapitre l'auteur offre des suggestions pour de futures recherches appliquées.