



La Constitution de la ville de Buenos Aires oblige les autorités municipales à offrir un accès à l'éducation à tous les enfants âgés de plus de 45 jours, mais depuis au moins 2002, des milliers d'enfants se sont vu refuser tout accès à un enseignement préscolaire. Grâce à l'analyse budgétaire et à la gestion stratégique des litiges, l'organisation de la société civile ACIJ a réussi à faire pression sur les autorités municipales pour les amener à respecter leurs obligations envers leurs enfants.

Photo aimablement fournie par Manuela Garza

Cette étude de cas montre de quelle manière on peut utiliser les outils de contrôle du budget de concert avec des stratégies de gestion des litiges pour faire pression sur les gouvernements afin que ceux-ci respectent leurs obligations, notamment en ce qui concerne le droit à l'éducation, comme dans le cas qui nous occupe. Il s'agit ici du résumé d'une étude plus approfondie comprenant des références et des documents justificatifs, étude qui a été préparée par Fernando Basch dans le cadre du Learning Program de l'Initiative de partenariat (PI) de l'IBP. Le but du Learning Program consiste à évaluer et à décrire l'influence de la participation de la société civile sur la préparation des budgets publics.

Pour télécharger un exemplaire au format PDF de l'étude de cas dans son intégralité, ainsi que d'autres études du Learning Program, veuillez cliquer sur le lien suivant : http://internationalbudget.org/ibp_publication_categories/learning-program-case-studies/.

ARGENTINE : REVENDIQUER LE DROIT À L'ÉDUCATION AVEC L'AIDE DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE ET DE LA GESTION DES LITIGES

Pendant des années, le gouvernement de Buenos Aires n'a tenu aucun compte de l'appel lancé par les groupements de la société civile, à savoir répondre à la pénurie d'établissements préscolaires et d'écoles maternelles qui empêchait des milliers d'enfants d'entamer leur éducation. Une organisation en particulier a décidé qu'elle allait poursuivre le gouvernement en justice pour amener celui-ci à prendre des mesures.

La Civil Association for Equality and Justice, connue sous son acronyme espagnol ACIJ, a attiré l'attention sur le fait que Buenos Aires était en défaut par rapport à un engagement pourtant inscrit dans la constitution de la ville : offrir un enseignement gratuit à tout enfant âgé de plus de 45 jours. Lorsque l'organisation constata que son plaidoyer n'avait aucun effet, elle décida en dernier ressort d'engager un recours collectif contre la ville de Buenos Aires.

Protester juridiquement contre un gouvernement pour ses manquements en matière d'enseignement public est quelque chose de difficile, parce que de nombreux tribunaux considèrent le problème comme étant essentiellement de nature politique – une question d'affectation de ressources qu'il vaut mieux laisser au corps législatif et aux souhaits de l'électorat. Mais l'ACIJ a soutenu que le corps législatif avait déjà exprimé la volonté du public, et aujourd'hui, le gouvernement est en défaut pour ne pas avoir respecté ce mandat. Son extraordinaire réussite à plaider cette cause devant les tribunaux est attribuée à son utilisation innovante des outils de contrôle du budget.

Par le biais de requêtes au nom de la « liberté d'information » et grâce à l'utilisation de l'analyse budgétaire, l'ACIJ a été en mesure de mettre en place une stratégie axée sur le contentieux et la pression publique qui a débouché sur un accord juridiquement contraignant conclu par le gouvernement, et qui précise que ce dernier prendrait les mesures nécessaires pour répondre à la pénurie d'établissements d'enseignement préscolaire.

Mais ce que la campagne a légué de plus important, c'est probablement le précédent qu'elle a établi pour les futures campagnes de droits sociaux : utiliser les outils budgétaires et la gestion des litiges pour obliger les gouvernements à rendre compte de leurs manquements dans la mise en œuvre de décisions législatives.

LE PROBLÈME : LE NON-RESPECT DU DROIT A L'EDUCATION

Le droit à l'éducation est inscrit dans la constitution de la ville de Buenos Aires, et ce document précise par ailleurs que le gouvernement doit garantir et financer un système éducatif public, laïc et gratuit qui respecte le principe d'égalité des chances pour tout enfant âgé de plus de 45 jours¹. De plus, le document stipule que les postes budgétaires attribués à l'enseignement ne peuvent être réaffectés.

Or, entre 2002 et 2009, la pénurie de plus en plus prononcée d'établissements préscolaires a empêché des milliers d'enfants d'entamer leur éducation. Chaque année, à mesure que croissait la demande pour des espaces supplémentaires, aucun nouvel établissement d'éducation préscolaire ne se concrétisait, tandis que les écoles existantes s'efforçaient de s'en sortir avec leurs salles de classes surchargées. Entre 2002 et 2006, le nombre d'enfants exclus de l'enseignement préscolaire a augmenté de 37 %. En 2006, on comptait 6.047 enfants ainsi exclus, contre près de 8.000 en 2008.

Cette pénurie d'établissements a également eu des conséquences disproportionnées sur les enfants vivant dans les quartiers défavorisés de la ville, ce qui constituait une violation de l'obligation constitutionnelle de la municipalité de respecter l'égalité des chances dans le système éducatif. Plus de la moitié des enfants exclus vivaient dans les six quartiers les plus pauvres de la ville, et moins de 15 % vivaient dans les six quartiers les plus aisés.

D'anciens fonctionnaires de haut rang ainsi que les ministres de l'Éducation de plusieurs administrations à Buenos Aires ont confié à un grand journal qu'ils reconnaissaient l'existence de ce fait, tout en citant une série de problèmes : les difficultés auxquelles le pays est confronté à l'issue du défaut de paiement de sa dette, des lacunes dans le contrôle du budget, ou encore l'inefficacité pure et simple. Selon Silvina Gvirtz, professeur d'éducation à l'Université San Andrés de Buenos Aires, un problème plus fondamental provient de l'absence de groupements structurés de parents en Argentine jouant le rôle de comités de surveillance du secteur.

Même en étant mal organisés, les parents étaient néanmoins préoccupés. L'ACIJ a eu initialement conscience du problème d'éducation préscolaire par le biais de ses initiatives plus larges visant à promouvoir l'égalité dans l'enseignement, et ce, en formant des réseaux coopératifs avec les organisations communautaires dans les bidonvilles urbains, en organisant des ateliers, et en soumettant aux autorités concernées les plaintes concernant l'accès à l'éducation.

Pendant ce temps, l'ACIJ adopta une démarche traditionnelle de plaider pour tenter de persuader les fonctionnaires publics de prendre des mesures sur l'enseignement préscolaire.

TACTIQUES DE L'ACTION EN JUSTICE

Plaidoyer

- Mettre en place des réseaux coopératifs
- Rédiger des rapports de surveillance et les rendre publics
- Sensibiliser le public à l'aide d'un documentaire
- Proposer une législation pour résoudre le problème

Analyse budgétaire et demandes relatives au droit à l'information

- Demander des informations détaillées sur les affectations budgétaires et les dépenses réelles
- Déterminer les postes budgétaires pour lesquels les crédits n'ont pas été entièrement dépensés
- Déterminer les personnes qui sont concernées

Gestion des litiges

- Se servir de l'analyse budgétaire pour justifier le défaut de mise en œuvre par le gouvernement
- Mobiliser l'attention du public pour encourager l'activisme juridique
- Saisir l'occasion de dialoguer lorsque celle-ci se présente

L'organisation rassembla des témoignages et des preuves, publia un rapport de surveillance sur la question qui comprenait notamment des données sur les dépenses budgétaires, et réalisa également un documentaire pour sensibiliser le public. Elle prépara en outre un avant-projet de loi visant à résoudre quelques-uns des problèmes qui rongeaient la capacité du système éducatif à surveiller les espaces scolaires, les inscriptions et la scolarisation.

En 2006, et en l'absence d'un signe de la part de la ville de Buenos Aires qu'elle était prête à changer de cap, l'ACIJ intenta une action collective. En tant qu'organisme fondé par des avocats, l'ACIJ utilise depuis longtemps le contentieux comme principal outil de plaider, mais cette affaire constituait un défi nouveau. Pour forcer la main du gouvernement sur l'enseignement préscolaire – un domaine de politique publique dans lequel, selon bon nombre de personnes, les moyens politiques sont préférables à une action en justice lorsqu'il s'agit de répondre aux problèmes et de résoudre les litiges – il fallait une affaire judiciaire qui établisse un précédent.

OUTILS BUDGÉTAIRES POUR LA GESTION DES LITIGES

Ce sont les recherches antérieures effectuées par l'ACIJ dans l'affectation et la dépense des ressources budgétaires pour les infrastructures scolaires qui lui ont fourni l'inspiration nécessaire à son argumentaire juridique, et son utilisation habile de l'analyse budgétaire a considérablement renforcé ses arguments.

En intentant une action contre la ville, le but de l'ACIJ était de convaincre les tribunaux sur deux points. Tout d'abord, elle soutint que les enfants se voyaient refuser leur droit à l'éducation préscolaire à cause d'un manque d'espace dans les écoles. Bien que la situation fût plus mauvaise dans la moitié sud (la plus pauvre) que dans le nord, tous les quartiers étaient concernés, ce qui justifiait non seulement la revendication générale par rapport à la violation du droit à un enseignement préscolaire, mais également la revendication concernant la violation du droit à l'autonomie et à celui d'être traité de manière égale. Ensuite, l'ACIJ voulait montrer que bien qu'il y ait un manque d'espace, le gouvernement ne dépensait pas toutes les ressources budgétaires affectées expressément aux infrastructures scolaires et à leur entretien. En démontrant ses deux points, l'ACIJ espérait convaincre le pouvoir judiciaire que le gouvernement devrait être tenu juridiquement responsable pour ne pas avoir respecté une décision politique qui avait déjà été prise.

« Accès à l'information » et analyse budgétaire

Le premier écueil auquel l'ACIJ a été confronté dans son action en justice, c'était l'absence de données budgétaires accessibles publiquement en Argentine. Le gouvernement national, tout comme le gouvernement provincial, est peu enthousiaste à publier des données sur l'Internet, et les conditions administratives permettant d'accéder aux informations sur les politiques publiques et les données relatives aux dépenses sont généralement nombreuses et fastidieuses.

C'est pourquoi, avant d'entamer son action en justice, la première chose que l'ACIJ a faite fut d'exploiter la loi municipale sur la liberté d'information afin d'obtenir les renseignements nécessaires. Elle demanda des renseignements concernant le nombre total d'écoles existantes proposant une éducation préscolaire, un rapport détaillé du nombre d'élèves qui avaient soumis une demande d'éducation préscolaire entre 2001 et 2006, ainsi que nombre d'enfants mis sur liste d'attente dans chacune des écoles. Elle demanda également des informations sur toutes les ressources budgétaires ayant été affectées aux infrastructures scolaires entre 2001 et 2005, ainsi que des données détaillées en matière de dépenses pour la construction, l'entretien et le matériel scolaires pour ces exercices fiscaux. Forte de ces informations, l'ACIJ serait en mesure de déterminer si le gouvernement avait dépensé moins que le budget prévu pour les établissements d'enseignement préscolaire.

Comme le gouvernement refusa tout d'abord de divulguer les données, l'ACIJ intenta une action sur base de la loi de liberté d'information. Elle gagna son procès en avril 2006, forçant ainsi

Résultats liés à la campagne

- Deux décisions de tribunal contre la ville de Buenos Aires pour son incapacité à garantir l'enseignement préscolaire
- Une audition publique largement médiatisée sur la question, organisée par la plus haute cour de la municipalité, qui a permis de mieux faire connaître le problème
- Un accord juridiquement contraignant conclu par le gouvernement, obligeant ce dernier à prendre des mesures pour faire face à la pénurie d'écoles préscolaires et d'écoles maternelles
- Proposition de législation pour résoudre le problème

le gouvernement à fournir les informations en question. Après avoir recueilli les données nécessaires, l'ACIJ était en mesure de comparer les ressources budgétaires affectées et les données réelles en matière de dépenses pour les mêmes postes budgétaires au cours d'une période donnée. En utilisant cet outil d'analyse budgétaire, l'ACIJ apprit que pendant cinq ans, le gouvernement municipal avait dépensé moins que les ressources prévues pour les infrastructures, la construction et l'entretien des établissements d'enseignement préscolaire. En effet, d'après ces données, 32,3 % en moyenne des ressources affectées n'avaient pas été dépensées entre 2002 et 2005.

L'action en justice

Sur base de ces informations, l'ACIJ soutint que le gouvernement de la ville de Buenos Aires n'avait pas respecté son obligation constitutionnelle à garantir et à financer l'accès universel à l'enseignement préscolaire. L'organisation avança qu'il y avait non seulement violation du droit à l'éducation, mais également violation du droit à mener une vie autonome, puisque l'aptitude à être autonome ne peut se réaliser sans recevoir une éducation. L'ACIJ affirma également que le droit à la protection équitable des lois n'avait pas été respecté, puisque certains enfants avaient accès à l'enseignement préscolaire, alors que ce n'était pas le cas pour de nombreux autres enfants. L'ACIJ demanda au tribunal d'ordonner au gouvernement d'observer ses obligations constitutionnelles, ainsi que de concevoir et de mettre en œuvre des mesures urgentes pour remédier à la situation.

Bien entendu, le gouvernement municipal riposta. Outre le fait d'invoquer des objections de procédure, il affirma que l'on ne pouvait attribuer aucune omission à l'autorité locale, et que par conséquent, aucun droit n'avait été enfreint. Le gouvernement refusa d'affirmer qu'il n'avait pas respecté ses obligations, et évoqua un certain nombre de travaux d'infrastructures en train d'être mis en œuvre dans les établissements scolaires pour répondre à la pénurie. En revanche, les avocats de la ville n'ont jamais tenté de réfuter les constatations que l'ACIJ avait soumises sur base de son analyse budgétaire : en effet, la difficulté du gouvernement à produire et à intégrer des

informations dignes de confiance, même en appui à ses propres positions, était évidente pendant toute la durée du procès.

En août 2007, le tribunal se rangea du côté de l'ACIJ. L'incapacité du gouvernement à garantir l'éducation préscolaire – à la lumière de la directive constitutionnelle, qui est on ne peut plus claire – forçait le pouvoir judiciaire à intervenir. La cour expliqua qu'il n'appartenait pas au pouvoir judiciaire de dire aux gouvernements comment respecter ses obligations, mais il pouvait cependant lui ordonner de préparer et de soumettre un plan montrant que le gouvernement allait effectivement les respecter.

Le tribunal ordonna donc au gouvernement de soumettre des informations détaillées sur l'ensemble des travaux en cours d'exécution, ainsi que sur les projets de nouveaux travaux visant à satisfaire les demandes existantes en matière d'espace, en posant comme avertissement qu'aucun des plans ne devait se terminer après 2010. Par ailleurs, le tribunal exigea que le gouvernement produise des plans concrets visant à garantir l'accès à l'enseignement préscolaire, y compris pour les enfants qui en avaient été exclus depuis 2007.

L'appel

Le gouvernement fit appel de la décision du tribunal, affirmant que ce dernier avait enfreint le principe de séparation des pouvoirs en s'immisçant dans des affaires qui relèvent du strict domaine des branches politiques du gouvernement. Cette position suit ce qu'on a coutume d'appeler la doctrine des questions d'ordre politique – l'idée selon laquelle les tribunaux, n'ayant pas de légitimité populaire directe, ne devraient pas s'engager dans l'élaboration de politiques, ni sur une question quelconque qui soit de nature essentiellement politique. Ces arguments ont été avancés avec succès dans d'autres affaires en Argentine et ailleurs, et sont certainement valables lorsque la question en jeu est une décision de politique publique dont la nature est essentiellement distributive, et qui nécessite par conséquent un processus politique.

Mais cet argument ne s'appliquait pas au cas de l'ACIJ. En effet, on ne demandait pas au tribunal de prendre une décision distributive, et on ne faisait pas non plus appel à lui pour concevoir des politiques en matière d'enseignement. On lui demandait uniquement d'amener le gouvernement à respecter ses propres engagements, ses propres politiques, ses propres budgets et ses propres lois. Dans un sens, l'ACIJ ne demandait pas au pouvoir judiciaire de dire aux fonctionnaires élus ce qu'ils devaient faire, mais uniquement que ceux-ci fassent ce qu'ils avaient déjà décidé que l'État devait faire avec ses ressources publiques.

En mars 2008, la cour d'appel confirma le jugement précédent et rejeta l'appel du gouvernement, ouvrant ainsi la voie à l'audition finale par la plus haute cour de la ville.

La plus haute cour de justice

Pendant cette étape, et afin de mobiliser le soutien, l'ACIJ renforça sa stratégie de dissémination par le biais d'observations soumises par les *amici curiae*ⁱⁱ. En soutien à l'action en justice lancée par l'ACIJ, la cour reçut ces présentations de la part de plusieurs organisations de la société civile et d'experts en éducation. Et bien que le tribunal supérieur rejetât les observations des *amici curiae* pour des raisons de procédure, les membres de l'ACIJ estiment néanmoins que ces rapports ont joué un rôle important dans le renforcement de leur dossier.

Pendant que les juges de la haute cour se penchaient sur le dossier, des conversations avaient lieu entre les parties poursuivantes et le gouvernement. Ce dialogue fut encouragé par un membre du ministère public qui était intervenu dans le cadre du dossier, et qui estimait qu'il était dans l'intérêt des deux parties de trouver un accord en dehors des tribunaux. Puis, alors qu'on ne s'y attendait pas, un nouveau ministre de l'Éducation, davantage disposé à négocier, entra en fonction. La haute cour, hésitant à émettre une décision sur l'affaire, encouragea officiellement ce dialogue naissant.

Après sept mois de négociations entre de nombreux organismes d'État, des fonctionnaires publics, et des membres de l'ACIJ, un projet d'accord fut rédigé et soumis devant la haute cour. L'accord indiquait clairement que les exigences de l'ACIJ étaient légitimes, ce qui fut accueilli avec une grande joie par tous les acteurs concernés dans l'affaire. Les deux parties convinrent d'exécuter un plan durable, et le gouvernement s'engagea à prendre des mesures pour répondre à toutes les exigences en matière d'espace dans les établissements d'enseignement préscolaire existants (en donnant la priorité aux quartiers où la demande était supérieure), et à se conformer à un plan de travail pour créer de nouveaux espaces. Des calendriers furent définis pour préparer et soumettre le plan au tribunal, et pour terminer les travaux prévus. Le gouvernement s'engagea également à garantir que les ressources budgétaires nécessaires pour achever le plan de travail seraient mises à disposition, et que ce plan comprendrait des postes budgétaires affectés expressément pour répondre aux nouveaux besoins dans chacun des budgets soumis au pouvoir législatif. L'accord précisa également que le gouvernement s'engagerait à exécuter d'autres mesures visant à accroître les espaces d'enseignement préscolaire, comme par exemple la mise en place d'un système numérique pour centraliser et systématiser toutes les informations relatives à la pénurie d'espaces d'enseignement préscolaire. Enfin, l'accord instaura un forum de travail, et nomma un instituteur spécialement chargé de surveiller l'exécution du plan de travail.

En réponse à la demande de l'ACIJ, la haute cour de justice organisa une audition publique pour parler de l'accord, audition qui eut lieu en février 2011. Il s'agissait là d'une réussite de taille pour l'ACIJ, puisque c'était la première audition publique jamais organisée par la plus haute cour de la ville. L'audition rassembla tous les acteurs concernés de la communauté de l'enseignement, et les fit participer à un débat public fructueux.

et enrichissant. Lors de l'audition, le soutien au projet d'accord fut quasiment unanime, puisque la seule différence d'opinion fut exprimée par le procureur général de la ville, qui continuait à insister sur le fait que le pouvoir judiciaire avait outrepassé ses compétences.

LES CHANGEMENTS ONT-ILS EU LIEU GRÂCE À LA CAMPAGNE ?

La stratégie de l'ACIJ a été largement couronnée de succès en ce qui concerne la modification de l'attitude du gouvernement par rapport à ses lacunes de longue date en matière de politique d'enseignement préscolaire. Dans ce cas de figure, la gestion des litiges a été un succès parce qu'il avait déjà été démontré que le pouvoir politique n'avait pas réagi au problème, sans compter l'action juridique rendue possible grâce au cadre constitutionnel exceptionnel de la ville.

Certes, avec son expérience à la fois en actions collectives et en analyse budgétaire, l'ACIJ avait de bons atouts en main pour sa stratégie de gestion des litiges, mais il existe d'autres exemples d'organisations locales ayant réussi à intégrer le contentieux dans différentes campagnes afin de veiller à ce que les ressources publiques soient utilisées pour répondre aux priorités et aux besoins de la société. Dans le cas qui nous occupe, l'ACIJ est un acteur chevronné des débats publics, elle a des relations bien établies auprès des journalistes et de la communauté éducative, et son personnel se compose d'avocats davantage disposés à négocier, ceux-ci ayant de l'expérience à la fois dans les contentieux collectifs et l'analyse budgétaire.

La stratégie de gestion des litiges a effectivement réussi grâce à l'intégration de l'analyse budgétaire – une démarche innovante en ce qui concerne la pratique juridique en Argentine, puisqu'aucune autre organisation, que ce soit dans la communauté juridique ou éducative, ne s'était jusque là engagée dans cette voie.

C'est la preuve établissant que les crédits budgétaires n'avaient pas été entièrement dépensés qui a permis de fournir le contre-argument décisif aux revendications du gouvernement, selon lesquelles le pouvoir judiciaire n'avait pas les compétences nécessaires pour traiter les questions d'ordre politique, ni pour prendre des décisions concernant l'affectation des budgets. Puisque la pénurie des espaces scolaires était

clairement liée à la gestion inefficace des ressources, le pouvoir judiciaire n'a pas dû intervenir pour réécrire les politiques publiques, mais uniquement pour forcer le gouvernement à exécuter un acte législatif.

CONCLUSION

Étant donné que la phase de mise en œuvre vient à peine de commencer, il est encore trop tôt pour évaluer les répercussions de l'accord sur le nombre d'espaces disponibles pour l'enseignement préscolaire. Toutefois, on peut raisonnablement estimer que l'accord entre l'ACIJ et le gouvernement est une réussite énorme, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le gouvernement a reconnu l'existence d'une demande légitime. Cela signifie qu'il a reconnu non seulement qu'il existait un droit collectif à l'enseignement, mais également que ce droit avait force d'exécution sur le plan judiciaire.

Outre le mérite des paroles du gouvernement, la haute cour s'est réservée la compétence d'intervenir à une date future au cas où l'une des parties ne respecterait pas l'accord. Cela signifie que la mise en œuvre sera sous surveillance juridique, ce qui pourrait amener cette affaire à se démarquer d'autres exemples de tentatives de réformes qui ont échoué à cause d'un problème de non-respect.

Enfin, la démarche de l'ACIJ fondée sur la gestion des litiges peut être considérée comme un succès pour la voie qu'elle a ouverte à d'autres qui chercheraient à obtenir réparation pour des violations de droits. Dans le cas présent, l'analyse budgétaire s'est avérée être un outil utile pour les litiges portant sur les droits sociaux. Bien utilisé, cet outil peut fournir des arguments à des tribunaux qui sont prêts à faire appliquer la loi, mais qui hésitent à intervenir dans les débats portant sur des politiques publiques. Cette affaire montre également combien il est important de bien préparer la stratégie de gestion des litiges. Elle souligne le mérite à recueillir toutes les preuves pertinentes, et montre de quelle manière les réglementations et les mécanismes concernant la liberté d'information jouent un rôle crucial pour atteindre cet objectif.

¹ La ville de Buenos a le même niveau d'autonomie conféré par le gouvernement fédéral que les 23 autres provinces argentines.

¹ Une observation *amicus curiae* est une présentation soumise par une personne ou une organisation ne faisant pas partie de l'affaire, et dont le but est d'apporter des arguments supplémentaires ou des faits particuliers à un thème ayant un rapport avec la décision du tribunal.

International Budget Partnership

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 États-
Unis
Téléphone : +1 202 408 1080
Télécopie : +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Téléphone : +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, Afrique du Sud
Téléphone : +27 021 461 7211
Télécopie : +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, Inde
Téléphone : +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392