

French Translation undertaken with the financial support of the Government of Canada provided through the Canadian International Development Agency (CIDA);

Traduction française réalisée avec l'appui financier du gouvernement du Canada agissant par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)



Agence canadienne de
développement international

200, Promenade du Portage
Gatineau (Québec)
CANADA K1A 0G4

www.acdi-cida.gc.ca

Canadian International
Development Agency

200 Promenade du Portage
Gatineau, Quebec
CANADA K1A 0G4

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, (2008)

Le contenu de cette publication peut être reproduit sans consentement préalable, à condition que ce soit à des fins non lucratives et que la source soit mentionnée.



Conception et impression de la traduction française réalisée avec l'appui financier de l'Open Society Initiative for West Africa.

23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2829 95556-203 46549
 28-2399 92356-203 85549
 73-2289 783 56-203 5554
 23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos et remerciements

PREMIÈRE PARTIE : Introduction1

Introduction :

Pourquoi les groupes de la société civile doivent-ils assurer un suivi et une surveillance des dépenses budgétaires2

Chapitre 1 : Aperçu du cycle budgétaire public6

Chapitre 2 : Motifs des écarts entre les dépenses publiques et le budget annuel9

DEUXIÈME PARTIE : Processus d'exécution du budget13

Chapitre 3 : Processus d'exécution du budget14

Chapitre 4 : Études de cas sur des initiatives de la société civile qui ont permis d'assurer une surveillance de l'exécution budgétaire23

1 : MKSS entreprend des opérations d'audit sociétal en Inde23

2 : CSCQBE effectue des enquêtes de suivi des dépenses publiques au Malawi34

Chapitre 5 : Autres initiatives réussies en matière de surveillance de l'exécution budgétaire43

TROISIÈME PARTIE : Processus de passation des marchés publics 49

Chapitre 6 : Processus d'approvisionnement50

Chapitre 7 : Études de cas sur des initiatives de la société civile qui ont permis d'assurer une surveillance des marchés publics .. .56

1 : Aux Philippines, PWI se spécialise dans le domaine des processus d'achats Gouvernementaux56

2 : G-Watch surveille l'achat de manuels d'école aux Philippines	62
Chapitre 8 : Autres initiatives réussies en matière de surveillance des marchés publics	69

QUATRIÈME PARTIE : Processus de mesure des

répercussions	73
Chapitre 9 : Processus de mesure des répercussions	74
Chapitre 10 : Études de cas sur des initiatives de la société civile qui ont permis de mesurer et d'évaluer les répercussions des budgets	81
1 : En Inde, PAC crée des bulletins de rendement pour citoyens	81
2 : En Tanzanie, Hakikazi utilise des cartes PIMA	93
Chapitre 11 : Autres initiatives réussies pour mesurer les incidences sur les budgets	104

CINQUIÈME PARTIE : Processus d'audit et de supervision

statutaire	109
Chapitre 12 : Processus d'audit et de supervision statutaire	110
Chapitre 13 : Études de cas sur des initiatives de la société civile qui ont permis d'assurer une surveillance des audits et des activités de supervision statutaire	122
1 : Au Mexique, une coalition de groupes de la société civile examine l'usage des fonds pour le VIH et le SIDA	122
2 : En Tanzanie, HakiElimu publie des rapports d'audit qui révèlent des tendances	128
3 : Aux Philippines, CCAGG réalise un audit des dépenses publiques de voirie	133
4 : PSAM évalue les systèmes de supervision en Afrique du Sud	138
Chapitre 14 : Autres initiatives réussies en matière de surveillance des audits et de la supervision statutaire	147

SIXIÈME PARTIE : Prochaines étapes

Chapitre 15 : Conclusion et suggestions à l'intention des organismes débutants	154
--	-----

SEPTIÈME PARTIE : Annexes

A. Lexique	160
B. Bibliographie	166

Acronymes

ACIJ : Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [Argentine]
AGN : Auditoría General de la Nación [Argentine]
ASIES : Association for Research and Social Studies [Guatemala]
BAI : Board of Inspection and Audit [Corée du Sud]
BARC : Budget Analysis Research Centre [Inde]
BRC : bulletins de rendement pour citoyens
CBMES : Community Based Monitoring and Evaluation System [Ouganda]
CCAGG : Concerned Citizens of Abra for Good Government [Philippines]
CCEJ : Concerned Citizens for Economic Justice [Corée du Sud]
CCER : Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción [Nicaragua]
CIPPEC : Centro de Implementacion de Politicas Publicas para la Equidad y el Crecimiento
CMRC : Comisión Mixta Revisora de Cuentas [Argentine]
COA : Commission on Audit [Philippines]
CSCQBE : Civil Society Coalition for Quality Basic Education [Malawi]
CVG : contrôleur et vérificateur général
DEEM : Differential Expenditure Efficiency Measurement
ESDP : Enquêtes de suivi des dépenses publiques
FMI : Fonds monétaire international
GCNE : Grand National Campaign for Education [Guatemala]
G-Watch : Government Watch [Philippines]
IBO : Index sur le budget ouvert
IBP : Partenariat budgétaire international
IFAI : Instituto Federal de Acceso a la Información Publica [Mexique]
IMT : Interim Management Team [Afrique du Sud]
INTOSAI : Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
ISC : Institution supérieure de contrôle
MKSS : Mazdoor Kisan Shakti Sangathan [Inde]
MKUKUTA: Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini [Tanzanie]
MPWH : Ministry of Public Works and Highways [Philippines]
NREGA : National Rural Employment Guarantee Act [Inde]
NSGRP : National Strategy for Growth and Reduction of Poverty [Tanzanie]
NTS : National Tax Service [Corée du Sud]
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
CCP : Comité des comptes publics
OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement
OSC : organisme de la société civile

PAC-India : Public Affairs Centre [Inde]

PIB : produit intérieur brut

PSAM : Public Service Accountability Monitor [Afrique du Sud]

PWC : Price Waterhouse Coopers

PWI : Procurement Watch Incorporated [Philippines]

REPOA : Research on Poverty Alleviation [Tanzanie]

SFG : School Facilities Grant [Ouganda]

TI : Transparency International

TI-M : Transparencia Mexicana

UDN : Uganda Debt Network

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Avant-propos : l'histoire d'une mère

En septembre 1996, Susheela Devi, une femme d'une zone rurale de l'Inde, a participé à une conférence sur le droit à l'information qui avait été organisée par la National Campaign on People's Right to Information (campagne nationale sur le droit à l'information) et par deux importants instituts de l'Inde œuvrant dans le domaine des médias. V. P. Singh, qui était anciennement premier ministre de l'Inde, était également présent, de même que plusieurs autres personnalités connues.

Les organisateurs ont invité M^{me} Devi à prendre la parole en sa qualité de représentante d'un organisme populaire d'agriculteurs et d'ouvriers. Au cours des mois précédents, ce groupe avait organisé une vaste campagne pour exiger que le droit à l'information soit accordé aux citoyens - y compris le droit à des renseignements qui révéleraient si les programmes de travaux publics locaux étaient corrompus.

Au cours de la conférence, une journaliste d'un quotidien national a demandé à M^{me} Devi pourquoi elle-même et son organisme demandaient avec tant de véhémence que les citoyens aient accès à de tels renseignements. M^{me} Devi, une mère de trois enfants qui a reçu peu d'éducation, a répondu en ces termes : « *Lorsque j'envoie l'un de mes enfants au marché avec dix roupies pour acheter quelque chose, je lui demande de rendre compte de ses dépenses lorsqu'il revient à la maison. De la même façon, lorsque l'État dépense mon argent, j'ai le droit de demander des comptes à propos de ces dépenses*¹. »

¹ Notes sur un entretien avec Aruna Roy, membre de l'association Mazdoor Kisan Shakti Sangathan, qui était présente à l'événement (le 21 avril 2007).

Guidées par cette logique simple de responsabilité, M^{me} Devi et des milliers d'autres personnes comme elle issues de toutes les régions de l'Inde ont livré un combat d'une décennie qui a finalement culminé par l'adoption d'une loi donnant aux citoyens un droit à l'information. Différents groupes invoquent aujourd'hui les droits consacrés par cette loi pour obtenir des dossiers d'État : il s'agit de méthodes innovatrices qui permettent à des citoyens mobilisés de surveiller et de vérifier les dossiers publics.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Remerciements

Notre argent, notre responsabilité : Guide de surveillance des dépenses publiques à l'intention des citoyens est la troisième publication d'une série élaborée par le Partenariat budgétaire international (IBP). Ce guide fait suite à deux autres publications d'IBP : *A Guide to Budget Work for NGOs*, publié en décembre 2001, et *A Guide to Tax Work for NGOs*, publié en octobre 2006. Le présent guide est destiné à compléter les deux titres précédents en traitant spécifiquement du processus de mise en œuvre des budgets et en présentant des exemples détaillés d'initiatives liées au plaidoyer en faveur de la transparence budgétaire entreprises par des groupes de la société civile à l'échelle infranationale et visant spécifiquement à influencer sur la mise en œuvre des budgets - ainsi qu'à soutenir une analyse efficace des résultats issus des dépenses budgétées.

Ce guide a été élaboré pendant 18 mois et sa rédaction a été dirigée par Vivek Ramkumar, membre du personnel de l'IBP, qui se spécialise dans le domaine des initiatives d'audit budgétaire et des opérations de vérification des dépenses à l'échelle locale. Au moment où ce guide était en cours d'élaboration, Vivek a mis à l'essai plusieurs des méthodes dont traite le présent guide, et il a fourni une assistance technique à des groupes d'Afrique orientale récemment constitués qui surveillent l'exécution du budget public. Son travail - ainsi que le travail de nos collègues issus du monde entier - nous convainquent que les outils et les techniques détaillés dans le présent guide peuvent être utilisés dans plusieurs pays du monde.

Vivek a reçu l'aide précieuse de l'analyste budgétaire principal d'IBP, Albert van Zyl, pour la conceptualisation du guide et pour la rédaction des chapitres décrivant les processus budgétaires publics. Albert a

également relu l'ébauche initiale du guide et réalisé d'importantes améliorations. Plusieurs des membres du personnel de l'IBP ont également contribué à la rédaction d'études de cas, notamment Helena Hofbauer, directrice du programme Partnership and Innovation; Tom Zanol, coordonnateur du programme Partnership and Innovation; ainsi que Jennifer Sleboda, agente de programme; et Ifeoma Okwuje du Center on Budget and Policy Priorities.

Ce guide présente le travail entrepris par dix-huit organismes de plaidoyer en faveur de la transparence budgétaire issus du monde entier. Le travail de surveillance du budget par la société civile est un nouveau domaine de travail, et il n'y a que très peu de documentation à ce sujet. Pour cette raison cette guide existe seulement grâce à l'appui considérable de plusieurs de nos organisations partenaires.

Nous devons beaucoup à plusieurs personnes dans ces organismes que nous ont aidés à rédiger des études de cas. Nous remercions notamment Alicia Athie, de Fundar au Mexique; Ana Quiros, du Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS); Ezequiel Nino, codirecteur de La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en Argentine; Kang-won Lee, directeur du département des affaires législatives de l'organisme Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ) en Corée du Sud. Laura Malajovich, qui travaille auprès du Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentine; Ruth Carlitz, personne-ressource pour HakiElimu en Tanzanie; et Thokozile Madonko et Debbie Dalton, chercheuses pour le Performance Monitoring Project du Public Service Accountability Monitor (PSAM) en Afrique du Sud.

Plusieurs autres personnes ont participé à des entrevues réalisées dans le but de recueillir des renseignements pour ce guide. Aruna Roy, fondatrice et membre de l'association Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) en Inde; Clara Chindime, coordonnatrice de la Civil Society Coalition for Quality Basic Education (CSCQBE) au Malawi; Dondon Parafina, coordonnateur de G-Watch aux Philippines; Emmanuel Kallonga, directeur de Hakikazi Catalyst, en Tanzanie; Gopakumar Thampi, directeur du Public Affairs Center (PAC), en Inde; Josefina Esguerra, directrice de Procurement Watch Inc. (PWI), aux Philippines et Immanuel Magalit, également de PWI; Juanita Olaya, directrice du

programme de transparence des revenus à Transparency International (TI), en Allemagne et Marcela Rozo, coordonnatrice principale des programmes de passation des marchés à TI; Kairat Imanaliev, président de Namys, au Kazakhstan; et Pura Sumangil, de l'organisme Concerned Citizens of Abra for Good Government (CCAGG).

Le guide a fait l'objet de nombreuses révisions. Nous remercions particulièrement Debbie Budlender, spécialiste de la recherche à la Community Agency for Social Enquiry (CASE), en Afrique du Sud, qui n'a pas seulement aidé pour sa contribution. En plus de nous aider à réviser le Guide, M^{me} Budlender a également entrepris de mettre au point le texte définitif de manière détaillée. Jim Shultz, directeur du Democracy Center de Bolivie, a contribué à la refonte des première et septième parties du guide. Shaamela Cassiem, directrice de la formation à IBP, a révisé deux ébauches différentes du guide et formulé des remarques éclairées. IBP souhaite également remercier les personnes suivantes pour leurs précieuses observations : Charles Griffin, agrégé supérieur de recherches du programme Global Economy and Development à la Brookings Institution, aux États-Unis; Martin Tisne, gestionnaire de l'intégrité du projet de reconstruction de l'organisme Tiri, au Royaume-Uni; ainsi qu'Ann Blyberg, directrice exécutive de l'International Human Rights Internship Program, aux États-Unis.

John Springer, rédacteur principal du Center on Budget and Policy Priorities, a joué un rôle essentiel dans la rédaction du guide. Rocio Campos, adjointe de programme à l'IBP, a contribué à la conception graphique et à l'impression du guide. Maurice Nsabimana, analyste principal à l'IBP, a contribué à l'édition de la version française du guide.

Enfin, ce guide n'aurait pas été possible sans l'appui intellectuel et financier de la Fondation Ford, de l'Open Society Institute et de la William and Flora Hewlett Foundation. Ces organismes appuient IBP non seulement dans le cadre de cette publication, mais aussi d'autres initiatives de renforcement de la transparence budgétaire et d'élargissement de l'influence de la société civile sur le processus budgétaire. L'IBP remercie vivement l'Agence canadienne de développement international pour son appui financier à la traduction française

du présent guide. L'IBP tient également à remercier l'Open Society Initiative for West Africa pour une subvention couvrant les frais de conception et d'impression de la traduction française du guide.

Les nombreuses initiatives en cours dans le monde entier pour généraliser la surveillance des dépenses publiques suscitent beaucoup d'enthousiasme et d'inspiration parmi les collaborateurs d'IBP. Nous croyons que ces initiatives illustrent les remarquables possibilités qui s'offrent à la société civile pour influencer sur le processus de budgétisation et avoir une véritable incidence sur la vie des citoyens ordinaires - en particulier les pauvres. Nous croyons qu'il s'agit, pour IBP, d'une occasion unique d'appuyer la croissance de ces initiatives et considérons que ce guide est notre première contribution à de futurs efforts soutenus visant à généraliser la surveillance budgétaire dans le monde entier.

Warren Krafchik

Directeur, Partenariat budgétaire international

Mai 2009

PREMIÈRE PARTIE :

INTRODUCTION

198,643636 78
>198,643636 78
>124,634546 78
>458,11142 83
>145,523286 64
>368,688789 12
>163,65546 67
>198,65546 65
>198,65546 65
>152,698016 68
>98,643636 78
>124,634546 78
>458,11142 83

Pourquoi les groupes de la société civile doivent-ils assurer un suivi et une surveillance des dépenses budgétaires

“ Les agents publics ont parfois tendance à confondre les fonds publics et leurs fonds personnels. ”

– *Un activiste ougandais des affaires budgétaires*

Les budgets publics sont l'une des plus importantes problématiques auxquelles les autorités publiques font face. Il s'agit d'une problématique qui inclut la prise de décisions sur un grand nombre de questions différentes - de l'éducation à la santé, en passant par les impôts et les taxes - qui ont des répercussions considérables sur la vie des gens. Au cours de la dernière décennie, l'intérêt pour la participation aux affaires budgétaires a connu un brusque essor parmi les citoyens et les groupes de la société civile du monde entier, qui s'y consacrent au moyen d'un ensemble d'activités d'analyse, de sensibilisation du public et de plaidoyer.

La plus grande partie de ce travail a été concentrée sur la formulation et l'adoption des budgets. Deux publications antérieures du Partenariat budgétaire international (IBP) - *A Guide to Budget Work for NGOs et A Guide to Tax Work for NGOs* - ont permis d'assurer la diffusion de nombreux exemples d'initiatives de plaidoyer visant à influencer sur les budgets aux étapes de leur formulation et de leur adoption par les assemblées législatives².

Au-delà de la création des budgets : l'exécution

Ceci dit, le fait d'influer sur l'élaboration des budgets n'est pas suffisant en lui-même pour atteindre les objectifs de plaidoyer que les

² Ces publications sont disponibles aux adresses suivantes : <http://www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm> et <http://www.internationalbudget.org/GuideTaxWork.pdf>.

organismes se sont fixés. Les résultats réels qu'un budget apporte ultérieurement sont encore plus importants que les objectifs formulés. Les fonds alloués aux écoles, aux cliniques ou à la voirie sont-ils réellement versés pour leur financement - ou sont-ils, au contraire, détournés au profit d'un autre programme ou vers la poche d'un fonctionnaire? Ce guide a pour objectif d'aider les citoyens et les groupes de la société civile à répondre à cette question.

Grâce au suivi des budgets tout au long de leur exécution, les groupes de la société civile peuvent évaluer si les ressources publiques sont utilisées aux fins prévues et obliger ainsi les fonctionnaires à rendre compte de leur travail. De plus, par une participation continue au processus budgétaire, la société civile peut gagner l'appui de précieux alliés au sein de l'appareil de l'État, notamment des directeurs de programme d'organismes publics, des vérificateurs, voire même des protecteurs du citoyen - qui exercent tous une certaine influence sur les décisions qui sont prises à propos des allocations financières.

De plus, même lorsque les autorités publiques s'efforcent en toute franchise d'exécuter le budget tel qu'il a été défini par la loi, il arrive souvent que des questions d'importance demeurent en suspens quant aux détails des dépenses réalisées. Par exemple, dans certains pays - comme en Inde et au Kenya - certaines dépenses ne sont déterminées qu'après l'adoption du budget puisque ce dernier prévoit l'attribution directe des fonds aux législateurs, qui les affectent ensuite de la manière qu'ils jugent appropriée. En participant au processus budgétaire tout au long de son exécution, la société civile peut déterminer les points où des décisions sont ainsi prises « en aval » et défendre leurs intérêts de manière appropriée.

Enfin, les répercussions d'un budget ne peuvent souvent être évaluées que lorsque des dépenses ont déjà été engagées. En examinant les répercussions du budget pendant et après les étapes de son exécution, la société civile peut obliger les autorités publiques à rendre des comptes sur les résultats concrets du budget. Cet aspect revêt une importance particulière car les budgets publics présentent souvent peu de renseignements sur les réalisations attendues : par exemple, les budgets de l'éducation publique sont susceptibles de ne pas préciser le nombre d'enseignants qui seront embauchés et les budgets de la santé pourraient ne pas préciser le nombre de nouveaux hôpitaux qui seront construits. Dans de tels cas, la société civile peut recueillir des ren-

seignements de manière indépendante et obliger les autorités publiques à rendre des comptes.

En un mot, si la société civile arrête sa participation au moment où le budget est formulé et adopté, elle manque de nombreuses occasions de faire avancer ses objectifs.

Précisions sur le présent guide

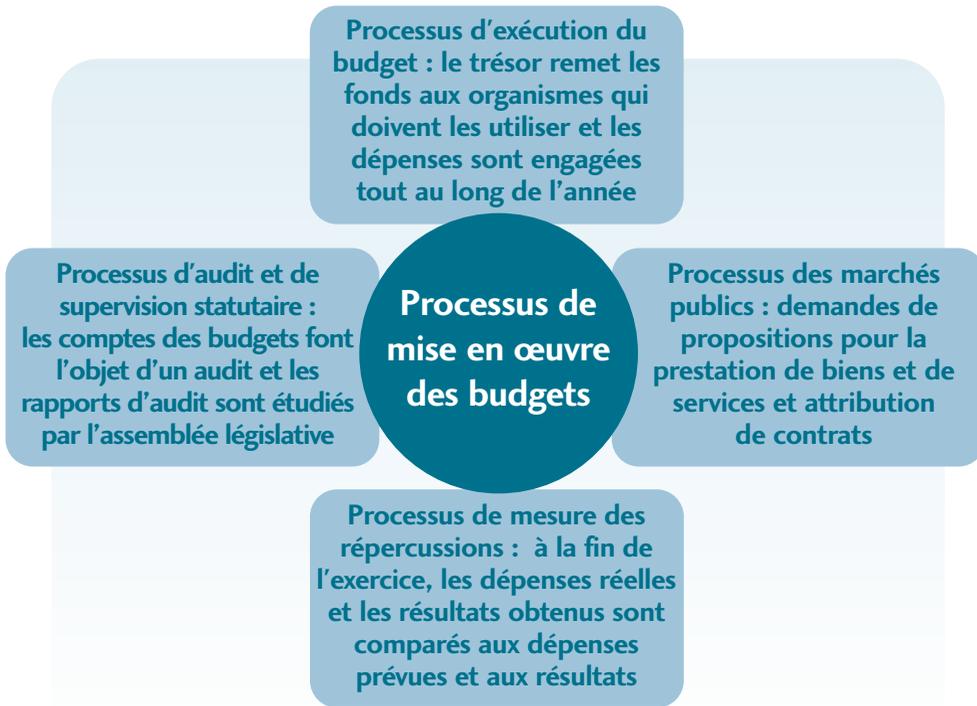
Notre argent, notre responsabilité offre aux groupes de la société civile certaines des idées et des outils fondamentaux dont ils auront besoin pour entreprendre une surveillance des dépenses budgétaires.

La première partie porte sur le processus budgétaire dans son ensemble et sur les raisons pour lesquelles il pourrait y avoir des écarts entre les fonds affectés dans le cadre des budgets et la façon dont ces fonds sont, dans la pratique, utilisés.

De la deuxième à la cinquième partie, le guide examine en détail les quatre étapes du suivi et de la surveillance des dépenses par les groupes de la société civile (voir le graphique 1) : l'exécution du budget, les marchés publics, la mesure des répercussions et le processus d'audit et de supervision statutaire (tout au long du guide, le terme « exécution des budgets » est utilisé pour décrire simultanément ces quatre étapes du processus budgétaire).

Chacune de ces sections comprend trois chapitres. Le premier chapitre présente un aperçu de l'étape pertinente du processus budgétaire. Le deuxième présente des études de cas approfondies qui illustrent en détail les méthodes utilisées par des groupes de la société civile pour examiner, analyser et surveiller les budgets publics. Le troisième chapitre présente de brèves études de cas illustrant les succès remportés par des initiatives budgétaires de la société civile.

Graphique 1 : Les quatre parties du processus de mise en œuvre des budgets



La sixième partie donne des idées particulières sur la façon dont les groupes d'action budgétaire peuvent entreprendre leur surveillance des dépenses.

La septième partie présente des ressources supplémentaires destinées à des groupes qui sont prêts pour ce genre de travail.

Nous espérons que les renseignements de ce guide inspireront et outilleront les groupes de la société civile et les citoyens de nombreux pays afin qu'ils se lancent dans cette tâche importante qui est le propre d'une démocratie véritable.

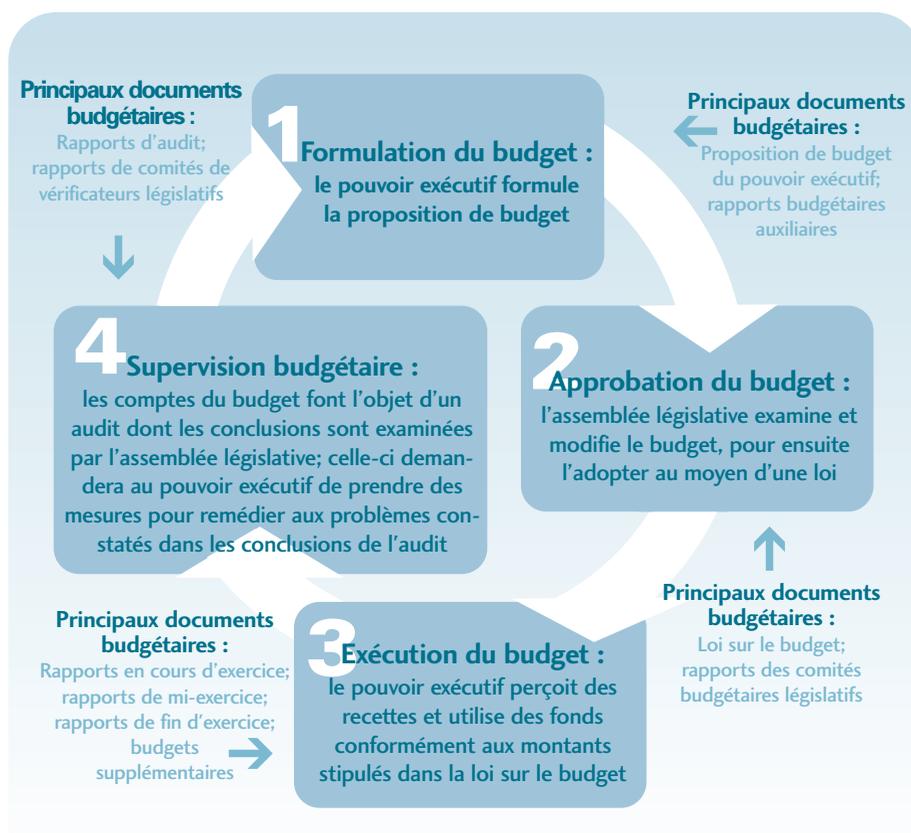
23-7779 683 56-203 8333
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2829 95556-203 46549
 28-2399 92356-203 85549
 73-2289 783 56-203 5554
 23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 1 :

Aperçu du cycle budgétaire public

Le budget d'un État codifie les dépenses prévues et les revenus anticipés de son administration, en tenant compte des priorités stratégiques que celle-ci s'est donnée pour le prochain exercice³. Ce budget ne se résume toutefois pas à un simple document : il s'agit d'un cycle de processus qui se prolonge tout au long de l'année et dont les différentes phases offrent à la société civile des points d'accès variables

Graphique 2 : Le cycle budgétaire



afin qu'elle puisse exercer une influence sur les ressources du budget, leur affectation et leurs résultats. Cette section porte sur les principaux événements et étapes du cycle budgétaire.

Le cycle budgétaire comporte généralement quatre étapes (voir le graphique 2)³ :

- La *formulation*, où le pouvoir exécutif rédige le plan de budget;
- L'*adoption*, où le pouvoir législatif débat du plan de budget, le modifie et l'approuve;
- L'*exécution*, où l'État met en œuvre les politiques du budget;
- L'*audit et l'évaluation statutaire*, où un organisme national d'audit et le pouvoir législatif évaluent les dépenses réalisées en vertu du budget et rendent des comptes à leur sujet.

Formulation

Le pouvoir exécutif est responsable de la formulation du budget. Le service du budget du ministère des Finances assure habituellement la coordination de ce processus en demandant des renseignements à chacun des ministères et en proposant les compromis nécessaires pour que les priorités concurrentes de l'État soient compatibles avec le total des revenus et celui des dépenses du budget. La durée de la formulation peut varier de quelques semaines à plusieurs mois selon le degré de participation de chaque ministère et le volume des négociations en cours.

En général, la formulation du budget est un processus de reconduction : le budget de chaque exercice s'inspire de celui de l'exercice précédent. Les modifications apportées par rapport à l'exercice précédent rendent compte des nouvelles priorités stratégiques (notamment dans les cas où un nouveau gouvernement entre en fonction), ainsi que de l'effet de l'inflation sur les coûts des activités de l'État.

Adoption

À la deuxième étape du cycle budgétaire, le budget du pouvoir exécutif est présenté à l'assemblée législative afin que celle-ci l'examine (ceci peut inclure des audiences devant différents comités) et en vienne à

³ Cette description s'inspire de Shapiro, *A Guide to Budget Work for NGOs*.

⁴ En plus de ces quatre étapes fondamentales du cycle budgétaire, une cinquième étape, désignée comme l'évaluation externe des répercussions du budget a posteriori, est entreprise à plus long terme (à intervalles de quelques années) afin d'assurer un examen stratégique des programmes. Idéalement, les décisions prises et les observations faites à cette étape seront prises en compte dans le cycle budgétaire au fur et à mesure que les choix stratégiques seront réalisés.

l'adopter. Le cadre juridique du pays détermine les types de modifications que l'assemblée législative peut apporter. Habituellement, c'est à cette étape que le public et la société civile consacrent la plus grande partie de leur attention car c'est à ce moment que l'incidence de l'opinion des citoyens sur le budget est la plus grande.

Exécution

L'exécution du budget débute lorsque les autorités publiques entreprennent les dépenses autorisées par la loi sur le budget. Toutefois, dans la pratique, les budgets ne sont pas toujours mis en œuvre d'une façon qui corresponde exactement à la forme sous laquelle ils ont été approuvés : les niveaux de financement ne sont pas toujours respectés et les fonds ne sont pas toujours consacrés aux fins pour lesquelles ils ont été autorisés. Comme on le verra plus en détail ci-après, ces écarts peuvent être le fruit de différents facteurs pouvant varier entre des changements dans les conditions en vigueur et des phénomènes de corruption publique. Lorsque l'écart entre les dépenses autorisées et les dépenses réelles est important, la société civile doit exiger des explications.

Audits et évaluations du rendement

La dernière étape du cycle budgétaire inclut plusieurs activités qui visent à mesurer si les ressources publiques ont été utilisées d'une manière efficace et efficiente. Idéalement, le pouvoir exécutif doit rendre compte de ses activités fiscales à l'assemblée législative et au public. Les dépenses doivent également faire l'objet d'un examen périodique réalisé par un organisme indépendant et professionnel tel qu'un établissement d'audit ou par le vérificateur général du pays. Les conclusions de l'organisme d'audit doivent être présentées à l'assemblée législative et celle-ci a la responsabilité de demander des comptes au pouvoir exécutif pour les pratiques d'exécution budgétaire qu'il a employées.

L'évaluation et l'audit permettent à l'assemblée législative de déterminer non seulement si l'administration a suivi la loi sur le budget, mais également si les ressources publiques ont été utilisées de la meilleure façon possible. Pour cette raison, les réformes modernes en matière de budgétisation accordent une grande importance à la communication de renseignements sur le rendement du budget aux entités publiques afin que celles-ci puissent améliorer leur fonctionnement.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 2 :

Motifs des écarts entre les dépenses publiques et le budget

Il existe plusieurs raisons pouvant expliquer un écart entre les dépenses publiques réelles et le budget adopté par l'assemblée législative; certaines d'entre elles sont légitimes, tandis que d'autres ne le sont pas. Il peut notamment s'agir des raisons suivantes :

Faiblesse des systèmes de gestion financière

Les autorités des pays en voie de développement sont souvent aux prises avec de mauvais systèmes de gestion financière qui affaiblissent la qualité des dépenses budgétaires et l'aptitude des autorités publiques à assurer la gestion des flux monétaires. Dans plusieurs pays, le trésor public ou le ministère des Finances ne planifie pas les flux de trésorerie de manière efficace tout au long de l'exercice : les organismes qui effectuent les dépenses peuvent ainsi manquer de fonds pendant les trois premiers trimestres de l'exercice, pour se faire ensevelir, lors du dernier trimestre, sous une grande partie des fonds qui leur ont été impartis en vertu du budget. Dans une telle situation, les organismes se sentent contraints de dépenser leurs fonds avant la fin de l'exercice - et ceci mène à des dépenses peu économiques, voire au gaspillage des fonds. En surveillant le budget tout au long de l'année, les organismes de la société civile peuvent contraindre les autorités publiques à planifier les flux de trésorerie, de manière à ce que les dépenses contribuent à l'atteinte des objectifs de l'État *tout au long* de l'année.

Corruption

La corruption est un fléau qui touche la gestion financière de nombreux pays, en particulier celle des pays en développement dont les systèmes de gestion financière sont plus faibles. Les agents publics peuvent avoir recours à une kyrielle de méthodes pour récupérer des fonds publics, par exemple la « comptabilité créative » et les irrégularités dans les marchés publics. Souvent, à l'étape de l'exécution du budget, la corruption peut être décelée uniquement grâce à une surveillance des projets pendant et après leur période d'exécution.

Détournement de fonds

Certaines autorités publiques détournent parfois des fonds de manière inappropriée vers d'autres programmes. Par exemple, des fonds spécifiquement destinés à la prestation de soins pour le VIH/SIDA pourraient être détournés au profit du volet « administration hospitalière générale » ou vers un autre type de soins de santé. Un tel détournement n'est pas toujours un symptôme de corruption - et les autorités publiques utilisent parfois des voies légitimes du processus budgétaire pour réorienter certaines dépenses au cours de l'exercice. Par exemple, les « clauses sur les virements » (voir le glossaire de la septième partie de ce guide) et les budgets supplémentaires (voir le chapitre 3) sont des mesures couramment utilisées pour déplacer des fonds dans le cadre de l'État ou pour consacrer des fonds supplémentaires à un programme ou à un organisme. Ceci dit, la société civile doit surveiller les dépenses sans relâche au fur et à mesure de leur réalisation pour veiller à ce que les budgets soient mis en œuvre conformément à leurs objectifs.

Usage des réserves en cas d'événements inattendus

Les autorités publiques ont souvent des réserves d'urgence qu'elles peuvent utiliser en cas d'événements inattendus, par exemple une catastrophe naturelle. C'est ainsi que les budgets sont parfois changés par des modifications budgétaires adoptées en réaction à des besoins particuliers. Les organismes de la société civile ne peuvent analyser les dépenses financées par de telles réserves d'urgence qu'au moment où elles sont engagées.

Financement inadéquat

Il arrive parfois qu'un budget ne parvienne pas à financer adéquatement un certain programme. S'il s'agissait d'un programme de prestations à des citoyens (par exemple un programme en vertu duquel des citoyens ont le droit, en vertu de la loi, de présenter des demandes de prestations à tout moment de l'année), le gouvernement pourrait être tenu, en vertu de la loi, d'accroître le financement prévu au cours de l'exercice en cas de modification des circonstances qui régissent le versement des prestations. Un groupe de la société civile vigilant pourrait faire pression auprès du gouvernement afin qu'il respecte ses obligations à l'égard des prestations aux citoyens, en cas de risque d'épuisement des fonds affectés.

Fonds hors budget issus de dons

Il arrive souvent que des pays pauvres reçoivent de bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux des montants considérables qui sont destinés à des projets de développement et qui ne sont pas pris en compte dans le budget de l'État. Dans de telles circonstances, tout un pan des dépenses publiques est exclu des budgets. Afin d'analyser un programme de manière exhaustive, il pourrait être nécessaire de surveiller son exécution afin d'être pleinement au fait de la provenance des fonds et des fins auxquelles ils sont consacrés.

Faiblesse de la supervision

Il arrive souvent que des restrictions au chapitre des capacités empêchent les établissements d'audit public et les assemblées législatives d'assurer une supervision efficace des budgets nationaux. Dans un tel cas, la société civile sera peut-être à même d'accroître la capacité de supervision de l'État. Cette question sera étudiée en détail dans la cinquième partie.

DEUXIÈME PARTIE

PROCESSUS D'EXÉCUTION DU BUDGET



23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 3 :

Exécution du budget

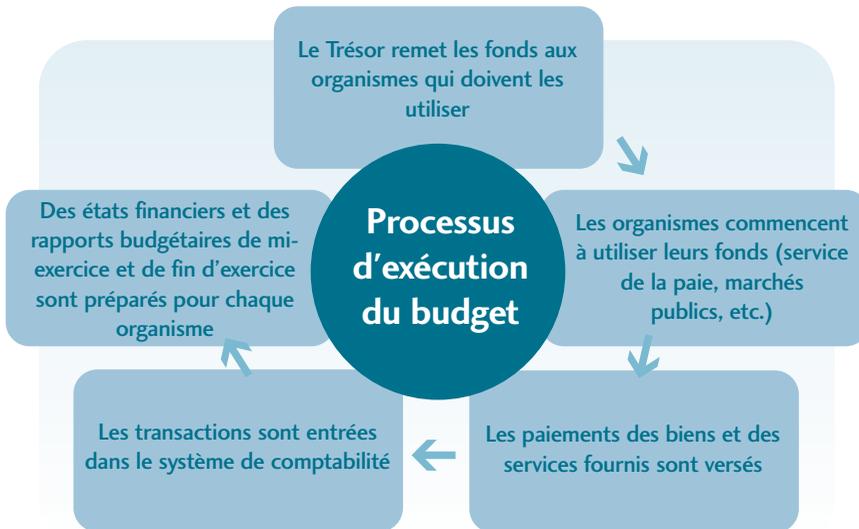
Ce chapitre présente un aperçu des procédures élémentaires qui sont suivies par toutes les autorités publiques lors de l'exécution de leurs budgets, en plus de décrire les documents qui sont généralement tenus par les autorités pour consigner l'exécution du budget.

1. Le processus d'exécution du budget

Le processus d'exécution du budget suit généralement cinq étapes (voir le graphique 3) :

- Les fonds sont remis à différents ministères (ou organismes) responsables conformément au budget approuvé;
- Les organismes entreprennent la réalisation directe des dépenses ou utilisent les fonds par l'intermédiaire de marchés publics de biens et de services;
- Ces dépenses sont engagées;
- Les transactions de ces dépenses sont consignées dans des registres comptables;
- Des rapports en cours d'exercice sont produits tout au long de l'exercice et culminent à la fin de celui-ci avec la clôture des registres comptables et la production de rapports de fin d'exercice.

Graphique 3 : Le processus d'exécution du budget



Débloquer des fonds destinés aux ministères et aux organismes

La phase de la mise en œuvre du processus budgétaire débute lorsque le Trésor public débloque les fonds destinés aux ministères et aux organismes pertinents. Une telle opération a généralement lieu après que l'assemblée législative ait adopté le budget sous la forme d'une loi. Les transferts, qui peuvent être effectués tous les trimestres ou chaque mois depuis un fonds central de revenus, peuvent être réalisés au moyen de mandats officiels (des formulaires d'autorisation de l'État) qui consacrent la remise des fonds et précisent les postes budgétaires pertinents pour lesquels l'organisme peut engager des dépenses.

Dans certains pays - notamment le Portugal, l'Italie et leurs anciennes colonies - l'institution supérieure de contrôle (ISC) est responsable d'approuver certains types de dépenses publiques. Dans le cadre de ce système, l'ISC réalise des vérifications détaillées avant le transfert des fonds. Dans le système du gouvernement britannique, par contre, ce sont généralement des contrôleurs (soit des autorités chargées à la fois de fonctions d'audit et de responsabilités de gestion de fonds) qui approuvent les transferts entre le ministère des Finances et chacun des autres ministères. Ces systèmes sont examinés dans la cinquième partie de ce guide.

Engagement des dépenses

Après le déblocage des fonds des ministères, les agents désignés proposent des dépenses particulières. L'agent comptable principal du ministère (ou son représentant délégué - il s'agit souvent du chef de la direction financière) examine ces propositions pour veiller à ce qu'elles soient compatibles avec le budget et que les procédures appropriées soient suivies. Après l'approbation d'une proposition, le ministère signe un contrat ou passe une commande pour obtenir les biens et les services nécessaires à la mise en œuvre de la dépense (ce processus est présenté de manière plus détaillée dans la troisième partie). De la même façon, le gouvernement utilise son système de gestion de la paie pour verser les salaires, et ses systèmes de gestion de la dette pour assurer le service de ses créances.

Paiement

Les paiements effectués au final pour les dépenses sont généralement effectués par le service des comptes du ministère ou de l'organisme par le biais d'un chèque ou d'un virement bancaire (dans certains pays, tous les paiements sont effectués par le service central du Trésor public). Dans plusieurs pays francophones, la personne qui effectue le paiement (le « comptable ») est juridiquement protégée de l'influence indue de la personne qui prend la décision sur la dépense (l'« ordonnateur »).

Dans plusieurs petits pays en développement, les autorités publiques effectuent parfois des transactions de paiement en espèces. De telles transactions favorisent la corruption et elles devraient être remplacées par des transactions bancaires en bonne et due forme.

Enregistrement de la transaction

Presque tous les pays en développement font appel à des systèmes de comptabilité de trésorerie dans le cadre desquels les dépenses sont enregistrées après qu'un paiement ait été effectué, et ce, immédiatement après la délivrance de l'ordre de paiement. Bien que ceci présente une certaine logique intuitive, un tel système rend difficile l'élaboration d'un aperçu global de la situation financière de l'État à un moment donné. Par exemple, si les autorités publiques ont conclu un contrat pour l'acquisition d'un bien ou l'obtention d'un service

dont le prix est élevé, les états financiers du système de comptabilité de trésorerie ne donneront aucune indication de cet achat jusqu'à ce que le paiement lui-même soit effectué - et ceci pourrait avoir lieu plusieurs mois plus tard.

Dans le cadre d'un système de comptabilité d'exercice, les transactions financières sont enregistrées lors des activités qui leur donne lieu. Ainsi, les dépenses sont prises en compte lors de la livraison des biens et des services (même si le paiement n'a pas encore été fait) et les revenus sont pris en compte à l'échéance d'une taxe ou d'un impôt ou lors de la vente de biens ou de services (même si ces recettes n'ont pas encore été perçues). Un tel système offre un aperçu plus exact de la situation financière du pays. Malheureusement, son utilisation est beaucoup plus complexe et peu de pays en développement disposent des ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

Production de rapports comptables et budgétaires

La période de 12 mois au cours de laquelle un budget est en vigueur est désignée comme *l'exercice financier*. Elle ne correspond pas nécessairement à l'année civile. Au cours de l'exercice financier, les agents comptables ou leur personnel délégué enregistrent toutes les transactions de recettes et de dépenses prévues qui sont réalisées pendant l'exercice : ces transactions enregistrées constituent le fondement des rapports budgétaires et comptables en cours d'exercice. À la fin de l'exercice, lorsque toutes les transactions ont été enregistrées, l'agent comptable prépare les comptes définitifs des opérations financières de l'entité ayant eu lieu durant l'exercice. Ces comptes définitifs sont intégrés au rapport annuel qui est envoyé à l'ISC afin qu'il fasse l'objet d'un audit.

2. Documents publics qui peuvent faciliter la surveillance de l'exécution du budget

Quatre types de rapports des autorités publiques peuvent faciliter la surveillance de l'exécution des budgets : le budget adopté, les rapports en cours d'exercice, les budgets supplémentaires et les rapports de fin d'exercice.

Budget adopté

Après avoir débattu du budget du pouvoir exécutif, l'assemblée législative procède habituellement à un vote afin que le budget acquière force de loi (il est alors appelé le « budget adopté »). Dans certains pays, le budget adopté doit préciser les fonds affectés à chacun des organismes qui effectuent les dépenses, voire aux programmes que ces organismes incluent. Ailleurs, le budget stipule uniquement les niveaux de dépenses généraux. Le budget adopté est le seul document budgétaire qui a force de loi. La précision des détails qu'il contient détermine donc la mesure dans laquelle le gouvernement peut modifier le budget au cours de l'exercice sans avoir à s'adresser de nouveau à l'assemblée législative afin d'obtenir l'autorisation de modifier les dépenses planifiées. C'est pourquoi le budget adopté est un élément déterminant pour le travail de surveillance : il formule de manière définitive ce que le gouvernement doit dépenser au cours de l'exercice financier à venir.

Rapports en cours d'exercice

Dans la phase d'exécution du budget, les autorités publiques surveillent habituellement les dépenses, les recettes et le niveau d'endettement.⁵ Plusieurs administrations publient des rapports mensuels, des rapports trimestriels et des rapports de mi-exercice qui comparent les résultats réels du budget aux données du budget approuvé afin de révéler si les dépenses, les recettes et les dettes prévues dans le budget sont respectées à la phase de l'exécution.

Toutefois, en général, ces rapports en cours d'exercice n'indiquent pas si les autorités publiques fournissent les services que le budget était destiné à rendre possibles. Très peu de pays assurent une surveillance de la prestation et du rendement des services. Comme l'illustrent les exemples donnés sur le travail budgétaire des organismes de la société civile (voir la quatrième partie), la meilleure façon, pour la société civile, d'accomplir ces tâches consiste à observer directement la réalisation des projets et la prestation des services, plutôt que de se fier aux documents de suivi budgétaire des autorités publiques.

⁵ Cette section est inspirée de Friedman et Gomez, 2005.

Les rapports en cours d'exercice peuvent être publiés sur l'ensemble de l'administration publique ou sur certains organismes spécifiques. Dans certains pays, les organismes de perception des recettes publient leurs propres rapports. Dans d'autres pays, c'est la banque centrale - plutôt que le pouvoir exécutif - qui publie les rapports sur l'état des comptes bancaires de l'administration. Ces relevés peuvent être utilisés en guise de rapports en cours d'exercice, pour autant qu'ils indiquent véritablement les montants utilisés, plutôt que les montants mensuels transférés vers les unités administratives.

Le document *Transparence budgétaire - les meilleures pratiques de l'OCDE* recommande la publication de rapports publics au plus tard quatre semaines après la fin de la période de chaque rapport (OCDE, 2001). Ces rapports doivent présenter les recettes obtenues et les dépenses réalisées au cours de chaque mois et depuis le début de l'exercice, tout en les comparant aux montants des prévisions sur les recettes et les dépenses mensuelles pour la période de chaque rapport. Ces rapports doivent également inclure une analyse succincte (et des explications) sur tout écart important entre les montants réels et les montants prévus des recettes et des dépenses.

Certains pays publient des rapports qui décrivent dans les moindres détails les dépenses de chaque programme et les recettes de chacun des impôts et des taxes, tandis que d'autres ne présentent que le montant total des recettes et des dépenses pour l'ensemble de l'État. Dans certains pays, les rapports sont publiés séparément par chacune des unités administratives, tandis qu'ailleurs, ces renseignements sont rassemblés dans un seul et même rapport dont la publication est généralement confiée au Trésor public.

Budgets supplémentaires

Un budget supplémentaire permet à l'État de modifier sa proposition de budget initiale en réaction à des besoins imprévus qui se manifestent au cours de l'exercice, par exemple une catastrophe naturelle ou une insuffisance des fonds de certains programmes découlant d'une mauvaise planification budgétaire. Bien que les budgets supplémentaires ne soient pas rares dans la plupart des pays, un recours habituel à des budgets supplémentaires importants peut être un signe de mauvaises pratiques budgétaires. Le recours systématique à des demandes supplémentaires sape les efforts de planification des ministères et des

organismes. Il perturbe également la tenue de débats ouverts sur l'affectation des ressources puisque ceux-ci doivent avoir lieu au moment où l'assemblée législative examine l'ensemble de la proposition de budget du pouvoir exécutif pour l'exercice suivant.

Les bonnes pratiques budgétaires exigent en outre, l'approbation des budgets supplémentaires par l'assemblée législative. Cela facilite la supervision externe des budgets supplémentaires, chose importante pour veiller au fonctionnement des mécanismes de vérification de l'utilisation des fonds publics par le pouvoir exécutif.

Fondé sur un sondage d'IBP portant sur 59 pays, le tableau 1 indique que dans 35 de ces pays, le pouvoir exécutif ne propose pas de budgets supplémentaires, ou doit obtenir l'approbation de l'assemblée législative avant de dépenser les fonds obtenus pour de tels budgets ⁶. Par contre, dans 22 pays, l'assemblée législative est consultée uniquement après que les fonds aient été dépensés, ou n'est pas consultée du tout.

Tableau 1 : Échéances d'approbation des budgets supplémentaires par l'assemblée législative dans 59 pays

Pays où l'approbation est obtenue avant que les fonds soient dépensés ou pays où les budgets supplémentaires sont rarement proposés	Pays où l'approbation est obtenue après que les fonds aient été dépensés ou pays où les budgets supplémentaires sont mis en œuvre par le pouvoir exécutif sans approbation de l'assemblée législative	Sans objet/ autres
35	22	2

Source : IBP : *Index sur le budget ouvert*, 2006.

⁶ Ces 59 pays incluent les États suivants : l'Albanie, l'Algérie, l'Angola, l'Argentine, l'Azerbaïdjan, le Bangladesh, la Bolivie, le Botswana, le Brésil, la Bulgarie, le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, la Colombie, le Costa Rica, la Croatie, la République tchèque, l'Équateur, l'Égypte, le Salvador, la France, la Géorgie, le Ghana, le Guatemala, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, la Jordanie, le Kazakhstan, le Kenya, le Malawi, le Mexique, la Mongolie, le Maroc, la Namibie, le Népal, la Nouvelle-Zélande, le Nicaragua, le Nigeria, la Norvège, le Pakistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Pérou, les Philippines, la Pologne, la Roumanie, la Russie, la Slovénie, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, le Sri Lanka, la Suède, la Tanzanie, la Turquie, l'Ouganda, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Vietnam et la Zambie.

Rapports de fin d'exercice

Le rapport de fin d'exercice regroupe les renseignements sur les dépenses réelles des unités administratives, sur les recettes perçues et sur les dettes. Dans certains pays, ce rapport est un document unique qui porte sur l'ensemble de l'État, tandis qu'ailleurs, certaines unités administratives publient leurs propres rapports de fin d'exercice. De la même manière, les rapports de fin d'exercice peuvent être des documents distincts ou faire partie de documents d'envergure plus grande, par exemple la proposition de budget de l'exercice suivant.

L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) recommande la publication d'un rapport de fin d'exercice au cours des six mois qui suivent la fin de l'exercice. Ce rapport doit inclure tous les éléments importants présentés dans le budget, tout en expliquant les écarts entre les estimations initiales (en tenant compte des modifications qui leur ont été apportées au cours de l'exercice par l'assemblée législative) et les dépenses, les recettes et les dettes réelles, en plus de préciser les hypothèses macroéconomiques. Ce rapport doit également inclure des renseignements sur le rendement non financier : ils peuvent être utilisés pour mesurer les progrès obtenus en vue de la réalisation des objectifs stratégiques du budget.

Les rapports en cours d'exercice et les rapports de fin d'exercice sont des éléments importants pour les activités de surveillance : ils indiquent dans quelle mesure les autorités publiques ont respecté le contenu du budget adopté. Comme l'indique le tableau 2, la grande majorité des pays étudiés par l'IBP rendent ces documents publics.

Tableau 2 : Production et publication des documents sur l'exécution des budgets dans 59 pays⁷

Document budgétaire	Produit mais non publié	Publié
Budget adopté	0	59
Rapport en cours d'exercice	9	47
Rapport de fin d'exercice	4	50

Source : IBP : *Index sur le budget ouvert*, 2006.

⁷ Trois pays ne produisent aucun rapport en cours d'exercice. Cinq autres pays ne produisent pas de rapports de fin d'exercice.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 955 56-203 4654
28-2399 923 56-203 8534
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 4 :

Études de cas sur des initiatives de la société civile qui ont permis d'assurer une surveillance de l'exécution budgétaire

Ce chapitre examine des méthodes participatives employées par les représentants d'un mouvement social de l'Inde appelé Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) pour analyser les dépenses publiques à l'échelle de leur collectivité et exiger des organismes publics qu'ils rendent compte de ces dépenses. Il est ensuite question d'une coalition de la société civile au Malawi - la Civil Society Coalition for Quality Basic Education (CSCQBE) - qui a recours à des sondages pour mesurer la qualité de l'éducation et déterminer l'importance des « fuites » dans les budgets de l'éducation publique lors du transfert des fonds entre les différents niveaux de gouvernement.

1. MKSS entreprend des opérations d'audit sociétal en Inde

PROFIL DE L'ORGANISME

L'organisme populaire MKSS a vu le jour en Inde, en 1991, à la suite d'une lutte entre des propriétaires féodaux et des agriculteurs et des travailleurs de l'État rural du Rajasthan. Plus récemment, l'organisme s'est consacré à une nouvelle problématique : les autorités ont omis de verser le salaire minimum prévu par la loi à des travailleurs employés dans le cadre de programmes de travaux publics. Puisque le refus de payer ces salaires était directement lié à la non-divulgence de renseignements par les autorités (qui permet aux autorités de détourner des fonds destinés au paiement des salaires), MKSS a lancé une campagne de masse qui a permis d'obtenir la promulgation d'une loi sur le droit à l'information, ainsi qu'une loi pour protéger les droits des travailleurs pauvres.

MKSS est un organisme régi par un comité central et appuyé par un personnel de dix collaborateurs à temps plein et de deux collaborateurs à temps partiel. Il compte parmi ses membres des milliers d'agriculteurs et de travailleurs des campagnes du Rajasthan qui contribuent aux campagnes de MKSS en offrant du temps, de l'argent et de la nourriture.

a. Introduction

En avril 2006, l'organisme MKSS s'est allié à d'autres organismes non gouvernementaux de l'Inde pour organiser un audit sociétal dans le district de Dungarpur du Rajasthan (les audits sociétaux sont des processus participatifs dans le cadre desquels des membres de la collectivité assurent la surveillance de la mise en œuvre des programmes du gouvernement dans leur collectivité). Environ 800 personnes d'origines diverses y ont participé. Cet audit portait sur les fonds de programmes utilisés dans le district de Dungarpur en vertu de la National Rural Employment Guarantee Act (NREGA - la loi nationale sur les garanties d'emploi rural), qui accorde à chaque ménage rural le droit à 100 journées d'emploi au salaire minimum dans le secteur public.

Au début du projet, tous les participants ont pris part à un programme d'orientation de deux jours portant sur l'administration de la NREGA, sur les documents administratifs dans lesquels sont consignés les paiements effectués dans le cadre des programmes de la NREGA et sur les techniques d'audit sociétal. L'orientation a également aidé les participants à acquérir des aptitudes à la communication qui pourraient être utilisées dans le cadre de l'audit sociétal, notamment l'usage de chansons, de spectacles de marionnettes et de pièces de théâtre de rue.

Les participants ont ensuite été répartis en 31 groupes d'environ 20 à 25 personnes, et des « trousseaux d'audit sociétal » leur ont été remis. Vêtus de turbans multicolores, brandissant des marionnettes et des banderoles, armés de mégaphones et munis de sacs remplis de listes de main-d'œuvre indiquant des noms de travailleurs et les sommes qui leur avaient été versées, les participants se sont dispersés dans l'ensemble du district.

Au cours des sept journées suivantes, les participants ont visité chacun des villages et des chantiers où des programmes de la NREGA étaient en cours. Ils ont rencontré plusieurs des quelques 140 000 travailleurs qui contribuaient, dans le cadre de la NREGA, à la construction de routes, de digues, de puits, etc., pour discuter avec eux à propos du fonctionnement du programme et vérifier si celui-ci était administré conformément aux normes de la NREGA. Entre autres dispositions, la NREGA stipule le paiement du salaire minimum à intervalles réguliers, la prestation de trousseaux de premiers soins et d'eau potable sur le chantier et l'organisation de services de garderie pour les mères qui tra-

vailent. En vertu de la loi, des registres de programme doivent également être disponibles sur le chantier pour permettre aux citoyens de réaliser des vérifications ponctuelles sur tel ou tel programme au cours de sa mise en œuvre.

L'audit sociétal du district de Dungarpur a mis en évidence plusieurs infractions, par exemple le versement d'une rémunération inférieure au salaire minimum, des retards dans le versement des salaires et des lacunes au chapitre des installations de chantiers. La méthode utilisée pour verser les salaires a également suscité de graves préoccupations : dans la plupart des chantiers, les travailleurs recevaient beaucoup moins que le salaire minimum obligatoire régi par l'État, soit 73 roupies indiennes (environ 1,7 dollar américain) par jour, parce que les salaires étaient plutôt calculés en fonction des tâches réalisées. Cette pratique constituait une infraction aux lignes directrices de la NREGA, telles qu'elles avaient été émises par les autorités centrales, qui stipulaient explicitement qu'un travailleur ne peut en aucun cas être rémunéré à un taux inférieur au salaire minimum déterminé par les autorités de l'État pour les travailleurs agricoles. Tous ces problèmes ont été soulevés lors d'un forum public auquel participait l'administration du district et celle-ci a promis de prendre des mesures correctives.

b. Méthodes

Bien que la participation d'un organisme non gouvernemental puisse être profitable aux audits sociétaux, une telle collaboration n'est pas toujours nécessaire. Une collectivité autonomisée peut entreprendre des audits sociétaux par elle-même. Cela dit, les organismes non gouvernementaux peuvent fournir aux collectivités qui décident de le faire une aide précieuse 1) en offrant aux membres de la collectivité une formation sur le processus d'audit sociétal; 2) en obtenant les renseignements nécessaires à la réalisation de l'audit sociétal; 3) en aidant à réunir des renseignements et à les diffuser parmi la collectivité; et 4) en étayant par des documents les conclusions de l'audit sociétal, et en assurant leur suivi auprès des agents publics afin d'exiger la prise de mesures. Quelles que soient les personnes qui entreprennent l'audit sociétal, les sept étapes suivantes constituent des parties intégrantes du processus à suivre.

Étape 1 : Déterminer l'étendue de l'audit

Dans toute collectivité, il est possible que plusieurs organismes publics mettent en oeuvre plusieurs programmes simultanément. La première étape d'un audit sociétal consiste à déterminer les programmes et les organismes qui seront choisis pour l'audit, ainsi que la période (le nombre d'années) qui sera prise en compte.

Les questions suivantes peuvent faciliter la détermination de l'étendue de l'audit sociétal :

1. Quelle est la difficulté d'obtenir des renseignements sur les programmes auprès des organismes publics? Ces renseignements sont-ils disponibles pour toute la période sur laquelle l'audit doit porter?
2. Quel niveau de participation la collectivité peut-elle assurer? Plus la collectivité participe, plus grandes sont les possibilités de réaliser un audit dont la portée sera vaste.
3. Quelles ressources sont à la disposition de l'organisme qui coordonne l'audit? Idéalement, l'organisme doit chercher à obtenir des ressources à l'intérieur de la collectivité dans laquelle l'audit sera réalisé. Ces ressources peuvent inclure des locaux, ainsi que des bénévoles pouvant faciliter l'organisation matérielle.
4. Quelle est la relation entre les agents publics et l'organisme qui coordonne l'audit? Les agents dont la disposition est favorable peuvent jouer un rôle important lorsque l'organisme demande des mesures correctives en s'appuyant sur les résultats de l'audit.
5. Quelle est l'orientation stratégique du groupe qui entreprend l'audit? Selon cette orientation, le groupe pourrait entreprendre un audit d'organismes ou de programmes particuliers.

Étape 2 : Obtenir une compréhension claire de la gestion des programmes

Les programmes qui doivent faire l'objet d'un audit peuvent être administrés par les autorités centrales par l'intermédiaire de bureaux locaux ou par des organismes publics d'un État du pays ou de l'une de ses provinces, ou encore relever directement des autorités locales, voire être administrés simultanément par plusieurs de ces autorités.

Tout organisme qui coordonne un audit sociétal doit examiner la structure administrative dont relève la gestion des programmes visés par l'au-

dit. Il pourrait être utile de préparer un guide simple répertoriant les différents organismes qui participent à l'administration des programmes, leurs structures de responsabilisation et de gestion, ainsi que les flux financiers des programmes. Ces renseignements permettront de déterminer l'organisme (et peut-être même l'agent) qui détient la responsabilité suprême du projet - et si nécessaire, de contourner un agent qui n'est pas enclin à fournir des renseignements.

L'organisme qui coordonne l'audit doit également cibler des membres de la collectivité qui sont susceptibles d'avoir participé à ces projets publics. Ces personnes seront probablement de bonnes sources de renseignements sur les documents habituellement tenus par les gestionnaires de projet, par exemple les documents liés à la rémunération de la main-d'œuvre et à l'achat de matériel.

Étape 3 : Obtenir des renseignements sur les programmes visés par l'audit

L'organisme qui coordonne l'audit devra accéder à un grand nombre de documents, notamment à des dossiers comptables (tels que des journaux de trésorerie, des listes de paie et des factures d'achat de matériel), à des dossiers de projets techniques (tels que les livres de mesures de l'ingénieur du projet et le devis du contrat) et à des dossiers de gestion (tels que des attestations d'utilisation de fonds, émis par le gestionnaire de projet au moment où le projet arrive à son terme). Lors de l'exécution d'un projet, il est important que les types de dossiers tenus par les autorités publiques soient étayés par des documents.

Bien que l'accès aux détails de chaque dossier ne soit pas essentiel, l'accès aux dossiers des dépenses qui sont *déclarées* est un élément déterminant. Ces dossiers pourraient inclure les éléments suivants :

- des dossiers comptables, y compris les journaux de trésorerie des trois exercices précédents, dans lesquels se trouvent des renseignements sur tous les fonds reçus de l'administration du pays, de celle de l'État ou de la province, ainsi que des donateurs étrangers – ainsi que des renseignements sur tous les fonds dépensés;
- des factures indiquant le matériel acheté par l'administration locale et des factures de fournisseurs dans lesquelles les paiements effectués à chacune des étapes de la période du projet sont documentés

(il est particulièrement important d'obtenir la facture du règlement définitif, dans laquelle sont énumérés tous les frais engagés par le fournisseur);

- les registres de stock concernant le matériel fourni par d'autres organismes et envoyé à l'administration locale pour être utilisé dans le cadre de projets de construction;
- des reçus qui portent la signature ou l'empreinte digitale des pouces des prestataires du programme, sur lesquels ces derniers attestent avoir reçu des transferts directs d'argent;
- des dossiers techniques, notamment des registres de mesures indiquant les spécifications de construction des projets de travaux publics (par exemple la quantité de ciment nécessaire au projet, les estimations sur la main-d'œuvre, ainsi que les documents de conception du projet);
- les listes de paie de la main-d'œuvre, sur lesquelles sont indiqués chacun des ouvriers employés au chantier du projet, le nombre de jours de travail, le taux de salaire, le montant total versé à l'ouvrier, ainsi que la signature ou l'empreinte digitale du pouce de l'ouvrier attestant la réception du salaire.

Une demande de renseignements suscitera probablement de fortes résistances chez les agents locaux si ceux-ci se sentent menacés par les conséquences de la divulgation de tels renseignements. Il faut s'attendre à ce que les agents menacent ou cajolent les personnes qui demandent des renseignements, qu'ils les implorant ou qu'ils les ignorent. Pour renforcer l'autonomie du processus d'audit sociétal - et pour contribuer à la pérennité du processus - il est essentiel que des bénévoles de la collectivité jouent un rôle central dans une opération qui pourrait devenir un combat prolongé pour l'obtention de renseignements. Il arrive souvent qu'une campagne prolongée de collecte des renseignements touchant une collectivité locale soit pour celle-ci un facteur d'autonomisation aussi puissant que l'audit lui-même.

Étape 4 : Recueillir les renseignements

Après avoir obtenu les renseignements, l'organisme qui coordonne l'audit doit collaborer avec des bénévoles œuvrant dans la localité concernée pour passer en revue les renseignements obtenus et préparer des dossiers de projet individuels qui présentent les renseignements pertinents sous une forme accessible.

MKSS a rassemblé les renseignements du projet sous la forme de grilles offrant un résumé clair des différents types de renseignements obtenus à partir des dossiers du projet. Par exemple, l'une de ces grilles était fondée sur des renseignements qui avaient été tirés des listes de travailleurs et qui désignaient des cas de fraude, où un travailleur était inscrit à deux chantiers différents à une même date.

L'organisme coordonnateur pourrait également préparer des tableaux sommaires illustrant la quantité de matériaux de construction nécessaires à la réalisation de projets d'infrastructure courants dans une collectivité. Ces graphiques pourraient permettre des calculs approximatifs comparant la quantité de matériaux de construction commandés pour un projet de construction par rapport aux normes de l'industrie pour de tels projets.

Étape 5 : Diffuser les renseignements

Ensuite, l'organisme coordonnateur doit faire des copies des documents du projet et des grilles, pour ensuite les emporter vers les villages où les audiences publiques doivent avoir lieu. Plusieurs équipes de bénévoles doivent faire du porte-à-porte pour diffuser les renseignements tirés des dossiers du projet.

Les rencontres avec les résidents qui ont contribué à tel ou tel projet à titre de travailleur ou dont la résidence est voisine d'un chantier peuvent être particulièrement révélatrices. Au cours des audits de MKSS, les listes de main-d'œuvre montrées aux résidents suscitaient l'enthousiasme lorsque ces derniers y trouvaient les noms de personnes décédées ou fictives. De la même manière, les résidents pourraient cibler certaines factures mensongères d'entreprises locales concernant des dépenses relatives à un projet donné, par l'affirmation que de telles entreprises n'existent pas dans leur collectivité.

L'équipe d'audit sociétal doit visiter chaque chantier et vérifier elle-même la réalisation de toutes les étapes prévues dans les plans de construction. De la même manière, l'équipe doit visiter des prestataires de programmes sociaux pour vérifier qu'ils reçoivent les fonds indiqués dans les dossiers des dépenses. Des bénévoles œuvrant dans la localité concernée peuvent contribuer à déterminer les lieux des projets et les prestataires des programmes, et faciliter les visites auprès de ces prestataires.

Tous les renseignements obtenus de la collectivité doivent être consignés dans les dossiers de projet pertinents. Toute personne qui fournit des renseignements doit être avertie de la tenue de l'audience publique ultérieure et incitée à y prendre la parole.

Le processus de diffusion des renseignements peut durer entre une semaine et plusieurs mois. C'est une occasion d'insuffler à la collectivité un dynamisme au fur et à mesure que la date de l'audience publique approche.

Étape 6 : Tenir des audiences publiques

Les audiences publiques doivent faire l'objet d'une vaste publicité afin de susciter l'intérêt des collectivités locales. Si les étapes relatives à l'obtention et à la diffusion des renseignements ont été réalisées de manière efficace, les audiences feront peut-être déjà l'objet d'une forte notoriété publique au sein de la collectivité, et celle-ci nourrira de grandes attentes à leur sujet.

Des efforts particuliers doivent être consentis afin que le lieu de l'audience soit accessible à tous les résidents. L'audience se prolongera pendant la plus grande partie de la journée : des places assises, de l'eau et d'autres fournitures seront donc nécessaires pour les personnes présentes. Les lieux de rencontre au luxe exagéré doivent toutefois être évités : un forum qui semble élitiste ou « bureaucratique » pourrait dissuader certains participants.

Cinq catégories de personnes ont un rôle important à jouer pendant l'audience :

- L'organisme qui coordonne l'audit sociétal - ainsi que les volontaires œuvrant dans la localité concernée - doivent convenir de l'ordre du jour.
- La présidence de la réunion doit être assurée par un groupe de discussion constitué de citoyens éminents (et, si possible, de hauts représentants des autorités publiques). Ils peuvent annoncer les règles auxquelles les débats seront assujettis, par exemple l'interdiction des paroles offensantes.
- Les membres des médias locaux doivent être invités à participer à l'audience publique et à rendre compte des conclusions - parfois explosives - susceptibles d'être dévoilées sur des cas de corruption dans le cadre de projets publics.

- Les agents publics locaux qui sont responsables de la gestion des projets doivent être invités à la réunion. Il est nécessaire de leur faire savoir clairement que l'audience n'est pas une opération d'accusation, mais bien une occasion saisie par la collectivité pour offrir son avis. Les agents qui ne sont pas habitués à l'obligation de rendre des comptes sur les affaires publiques pourraient ne pas être ravis à la perspective d'une audience; la curiosité et l'indignation morale pourraient toutefois les inciter à être présents. (Dans certains cas, il pourrait être utile de demander à de hauts représentants des autorités publiques d'ordonner à des agents locaux de se rendre à l'audience.)
- Enfin, c'est à la collectivité que revient le rôle le plus important lors de l'audience. La présence d'un public nombreux et actif peut faire la différence entre la réussite et l'échec d'un audit sociétal.

Après l'écoute des témoignages des membres de la collectivité, les fonctionnaires concernés doivent bénéficier de toute la latitude nécessaire pour expliquer leurs gestes ou réfuter toute allégation formulée à leur endroit. Cette étape de l'audience est très susceptible de devenir combative; elle doit être administrée de manière à veiller à ce que l'opinion de tous les participants soit entendue et consignée.

Au cours des audits sociétaux de MKSS, des conférenciers se sont succédés pour décrire des cas de corruption, d'utilisation inefficace des fonds publics et de mauvaise planification de la part des organismes publics. Les discussions sont devenues particulièrement vives lorsque des agents publics ont tenté de défendre leurs projets et que certains résidents du village ont immédiatement souligné des incohérences dans ces déclarations. Dans certains audits, des agents publics ont même avoué des délits et remis au groupe qui dirigeait l'audience les fonds qu'ils avaient volés.

Étape 7 : Assurer le suivi de l'audience

Les conclusions de l'audience publique doivent se traduire par une campagne de sensibilisation efficace qui s'attaque à la fois aux cas particuliers de mauvaise gestion et aux problèmes plus généraux liés aux politiques en matière de transparence et de responsabilisation.

Un rapport officiel sur l'audit sociétal doit être préparé après l'audience et des copies de ce rapport doivent être envoyées aux hauts représentants des autorités publiques, aux médias et à d'autres

groupes qui participent à la campagne. Le rapport doit également contenir des recommandations à l'égard de mesures particulières allant à l'encontre des fonctionnaires reconnus coupables et proposer des modifications aux politiques dans le but d'améliorer la prestation des services gouvernementaux.

L'organisme coordonnateur doit ensuite s'efforcer de veiller à ce que des mesures appropriées soient prises en réaction aux conclusions de l'audit. La réaction des organismes publics aux résultats d'un audit pourrait se faire attendre et il pourrait être nécessaire d'exercer des pressions externes.

c. Résultats obtenus

Succès

De 1995 à 2005, MKSS a organisé plusieurs audiences afin de mettre en marche, à l'échelle de l'État (Rajasthan) comme à celle du pays, une campagne sur le droit à l'information en Inde. Ces audiences ont suscité un intérêt considérable : plusieurs milliers de manifestants ont joint leur voix à celle de MKSS pour exiger que le Rajasthan promulgue une loi accordant aux citoyens le droit à l'information. L'assemblée législative a adopté cette loi en 2000. Par la suite, les efforts de la campagne sur le droit à l'information ont été réorientés vers l'administration nationale et, cinq ans plus tard, le parlement indien a adopté une loi nationale sur le droit à l'information.

Ce droit constitue une arme puissante pour de nombreux groupes d'action civique. Par exemple, en 2004, on a présenté, dans le cadre d'une conférence organisée par l'organisme National Campaign for People's Right to Information, 39 ateliers sur les répercussions du droit à l'information, dans lesquels on a traité de questions telles que le maintien de l'approvisionnement alimentaire essentiel, la corruption, les effets négatifs de la mondialisation économique et la disparition de citoyens à la suite d'opérations de sécurité organisées par l'État. Cette conférence a attiré 400 participants de toutes les régions de l'Inde.

De plus, MKSS et plusieurs autres groupes de la société civile ont mis à profit le dynamisme de la campagne sur le droit à l'information afin d'exiger un programme de prestations d'emploi pour les populations rurales pauvres. L'objectif de cette campagne a été atteint lorsque les

pouvoirs publics ont adopté la NREGA (décrite ci-dessus), qui accorde à chaque ménage rural le droit à 100 journées d'emploi au salaire minimum dans le secteur public. L'une des caractéristiques uniques de la NREGA réside dans le fait que les gouvernements des États sont encouragés à organiser des audits sociétaux par l'utilisation de techniques adoptées par MKSS pour surveiller la mise en œuvre du programme.

Jusqu'en 2007, des organismes de la société civile œuvrant dans environ une demi-douzaine d'États de l'Inde exerçaient leur droit à l'information pour obtenir des documents administratifs sur la mise en œuvre de la NREGA, et organisaient des audits sociétaux sur des activités dans leur collectivité respective qui avaient été financées dans le cadre de la NREGA. Ces audits ont permis de rendre publics des résultats similaires à ceux qui avaient été révélés par l'audit du Dungarpur décrit ci-dessus.

À l'occasion d'un rebondissement mémorable, les autorités de l'État d'Andhra Pradesh ont reconnu l'importance des audits sociétaux pour contrer la corruption lors de la mise en œuvre des programmes de la NREGA. Elles procèdent actuellement à l'institutionnalisation du processus d'audit sociétal et collaborent avec plusieurs groupes de la société civile afin de généraliser l'usage des méthodes d'audit sociétal.

Défis

MKSS fait face à plusieurs défis dans ses activités de mise en œuvre d'audits sociétaux. Par exemple, malgré la loi sur le droit à l'information, il demeure difficile d'accéder aux renseignements dans le contexte indien. Les agents publics qui sont coupables de mauvaise gestion financière répugnent à donner des renseignements susceptibles de les compromettre et pourraient refuser de répondre à des demandes présentées en vertu de la loi sur le droit à l'information, obscurcir ou dissimuler des renseignements, ou encore en retarder la divulgation.

Même dans les cas où MKSS peut obtenir des registres, ceux-ci sont parfois mal tenus et difficiles à déchiffrer. Les mauvaises pratiques de tenue des registres en vigueur dans les bureaux des autorités publiques peuvent occasionner des délais considérables dans les activités de l'audit et amoindrir l'effet de celui-ci.

De plus, certains agents publics ont recours à l'intimidation - voire à des menaces - à l'endroit des villageois pour les empêcher de témoigner dans des enceintes publiques. Dans de telles situations, les résidents sont susceptibles d'hésiter à formuler leurs griefs sur les programmes publics.

Enfin, le processus d'audit sociétal devra être institutionnalisé, sans quoi il ne pourra pas concrétiser toutes ses possibilités. Cette évolution est essentielle pour que les populations locales obtiennent la possibilité d'exiger couramment du pouvoir public qu'il rende des comptes sur la mise en œuvre des programmes publics.

Il est possible d'obtenir des renseignements sur MKSS en envoyant un courriel à l'adresse mkssrajasthan@gmail.com. Bien que MKSS n'ait pas de site Web, une vaste collection de textes sur l'organisme peut être obtenue par l'intermédiaire de tout moteur de recherche Internet.

2. La Civil Society Coalition for Quality Basic Education (CSCQBE) réalise des enquêtes de suivi des dépenses publiques au Malawi

PROFIL DE L'ORGANISME

Créée en 2000, la Civil Society Coalition for Quality Basic Education (CSCQBE) est constituée de 67 groupes de la société civile au Malawi, y compris des organismes de la société civile, des organismes communautaires, des syndicats d'enseignants, des organismes religieux et des réseaux de district. La CSCQBE chapeaute ces organismes en vue d'un objectif commun : le droit à une éducation de base de qualité. La CSCQBE a pris un engagement de longue haleine : surveiller les progrès réalisés au Malawi en vue de la réalisation des objectifs du mouvement Éducation pour tous - objectifs dont les participants de la conférence de Dakar avaient convenu en avril 2000 - ainsi que des Objectifs de développement du Millénaire (en 2000, l'ONU a adopté une résolution désignant huit objectifs du Millénaire pour le développement, qui devront être atteints dans chaque pays : des cibles diverses allant de la réduction de moitié de la pauvreté extrême à l'instauration de l'éducation primaire pour tous, en passant par l'arrêt de la propagation du VIH/SIDA, et qui doivent être atteintes avant 2015).

Depuis 1994, année où la gratuité de l'éducation primaire a été instaurée au Malawi, et jusqu'en 2001, l'augmentation des fonds publics consacrés à l'éducation n'a pas amélioré la qualité de l'enseignement. Plusieurs citoyens soupçonnaient que ces problèmes étaient causés par la corruption des autorités publiques et une mauvaise gestion. Par exemple, lors d'une affaire notoire survenue en 1999, 187 millions de kwacha malawites (environ 1,3 million de dollars américains) destinés à la construction d'écoles avaient été détournés du ministère de l'Éducation. Certains groupes de la société civile avaient été d'avis qu'en surveillant rigoureusement les budgets et les dépenses publiques, ils auraient pu contribuer à prévenir la corruption et à favoriser une meilleure gestion des fonds publics.

C'est pourquoi la CSCQBE a décidé de se consacrer au secteur de l'éducation publique. Les fonds approuvés par le Parlement du Malawi pour l'éducation de base sont puisés dans le Trésor public et versés directement dans des comptes de district, depuis lesquels ils sont alloués à la discrétion des assemblées des districts. Ce système décentralisé n'offre qu'un degré limité de responsabilisation puisque les administrations du pays et des districts ne fournissent pas beaucoup de renseignements sur l'utilisation des fonds. Toutefois, les enquêtes de suivi de la CSCQBE offrent des données indépendantes sur l'utilisation des fonds destinés à l'éducation, données que la société civile peut utiliser pour promouvoir la justification d'un financement plus substantiel et plus efficace pour l'éducation.

La CSCQBE cherche également à accroître la compréhension du public sur les politiques relatives à l'éducation et aux budgets et sur la nécessité de la responsabilisation. C'est pourquoi la coalition a mis sur pied 13 réseaux de districts afin de décentraliser la surveillance des budgets en matière d'éducation. Ces réseaux appuient la surveillance des budgets des écoles par des groupes organisés à l'échelle des écoles ou des collectivités - par exemples des groupes associés à des commissions scolaires ou des associations parents-maîtres. Quant à la SCSQBE, elle fournit à ces réseaux une assistance technique destinée à renforcer leur capacité de soutien aux efforts locaux. Il y a lieu d'espérer que lorsque ces réseaux de district seront entièrement opérationnels, ils inciteront les organismes membres à participer à la surveillance des budgets dans d'autres secteurs que celui de l'éducation.

b. Méthodes

L'enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) est une méthode pour effectuer le suivi des dépenses publiques qui présente les revenus et les dépenses sous une forme permettant aux utilisateurs de procéder à la conciliation des flux budgétaires. Grâce aux ESDP, un organisme peut assurer le suivi des flux de ressources d'un ordre de gouvernement à un autre et jusqu'à l'utilisateur final, et cerner les fuites. Par exemple, les ESDP peuvent être utilisées pour le suivi des fonds d'éducation réservés par l'administration centrale pour la réparation d'une école, tout au long de leur cheminement vers l'école elle-même par le biais de l'ad-

ENCADRÉ 1 : LES ESDP - L'EXPÉRIENCE OUGANDAISE

Au milieu des années 1990, la Banque mondiale - l'un des grands donateurs du gouvernement ougandais - a constaté que l'effectif des élèves des écoles primaires demeurait inchangé en Ouganda, malgré une augmentation considérable des fonds budgétaires consacrés aux écoles primaires depuis plus de dix ans. Des fuites ou des détournements de fonds étaient soupçonnés : les fonds reçus par chacune des écoles primaires auraient ainsi été inférieurs aux montants attribués par les budgets pour le financement des écoles.

Pour découvrir la vérité, la Banque mondiale a réalisé sa première enquête de suivi des dépenses publiques. Les conclusions de cette enquête ont confirmé les pires craintes des responsables : de 1991 à 1995, seulement 13% des subventions annuelles accordées en fonction de l'effectif ont été reçues, en moyenne, par les écoles primaires. Le reste des fonds a été soit détourné, soit utilisé à des fins sans lien direct avec l'éducation. L'enquête a également montré que les écoles plus grandes et celles dont les élèves provenaient de familles plus affluentes obtenaient davantage de subventions que les écoles plus petites ou plus pauvres. En fait, la moitié des écoles n'ont reçu aucun fonds.

Ces conclusions scandaleuses ont poussé les autorités à entreprendre plusieurs initiatives pour accroître la transparence et la responsabilisation. Le gouvernement central a commencé à rendre publics tous les transferts de fonds vers les districts et a exigé que les écoles et les bureaux de district affichent les renseignements sur les transferts qu'ils obtiennent. En outre, des comités d'école ont reçu une formation sur la façon d'utiliser ces renseignements pour obliger les autorités à rendre des comptes. Ces efforts ont eu des effets spectaculaires : lorsqu'une nouvelle enquête sur les écoles a été réalisée en 1999, il a été constaté que les écoles recevaient plus de 90% des fonds qui leur étaient alloués dans les budgets (Sundet, 2004).

ministration du district. Depuis leur première utilisation en Ouganda par la Banque mondiale (voir l'Encadré 1), les ESDP ont été mises à profit par d'autres organisations multilatérales et organismes donateurs nationaux dans de nombreux pays.

Depuis 2002, la CSCQBE a utilisé des ESDP à trois reprises pour examiner l'utilisation de fonds destinés à l'éducation, tout en améliorant ses méthodes à chacune de ces occasions.

Dans le cadre du processus lié aux ESDP, des membres de la CSCQBE œuvrant à l'échelle des collectivités font remplir des questionnaires normalisés par des enseignants et des responsables de l'éducation dans l'ensemble du pays. Les directeurs de plusieurs écoles ont été invités à remplir des questionnaires afin d'obtenir des renseignements sur les étudiants (effectif, taux de réussite aux examens, taux de décrochage, etc.), sur les enseignants (qualifications, pénuries d'enseignants, logement, etc.), sur la réception des salaires (réception et remise aux enseignants), sur la disponibilité du matériel d'enseignement et d'apprentissage, sur les installations, ainsi que sur la supervision et les mécanismes de responsabilisation. La CSCQBE choisit un échantillon représentatif de 500 écoles (environ le dixième des écoles du pays) pour réaliser ses enquêtes, en prenant soin d'inclure à la fois des écoles en milieu rural et urbain.

La CSCQBE recueille également des données issues des assemblées de district, des bureaux d'éducation de district, des bureaux divisionnaires, de l'Education Supplies Unit (l'unité des fournitures d'enseignement) et des collèges de formation des enseignants. Les commissaires des districts reçoivent un questionnaire qui sollicite des renseignements sur le montant des fonds demandés au ministère des Finances pour des dépenses ordinaires, sur les fonds octroyés par la suite au district et sur le montant des fonds reçus par le district et consacrés chaque mois (avec une indication des fins auxquelles ces fonds ont été utilisés). D'autres questions portent sur les projets d'enseignement primaire qui sont prévus selon le budget actuel et sur les projets qui ont été mis en œuvre récemment, de même que sur leurs coûts.

De même, les gestionnaires de district du système d'éducation sont interrogés sur les dépenses ordinaires réalisées pendant un échantillon de trois mois, ainsi que sur les sommes mensuelles allouées dans le budget de l'enseignement primaire (comparativement aux fonds reçus

et aux dépenses engagées). Des données sont également sollicitées sur l'effectif des élèves, sur la dotation des postes d'enseignant, sur le versement des salaires, ainsi que sur le transport et les installations.

Les questionnaires distribués à l'échelle des écoles recueillent des données sur l'effectif des élèves, sur la dotation des postes du personnel, sur le logement des élèves et des enseignants, ainsi que sur les qualités des enseignants. Ces questionnaires comprennent des questions sur la proposition de budget pour les dépenses ordinaires de l'école qui a été envoyée au ministère des Finances, sur les fonds réellement reçus du ministère, ainsi que sur les dépenses ordinaires engagées pendant l'échantillon de trois mois. D'autres questions portent sur le caractère adéquat des salles de classe et du matériel d'apprentissage.

L'unité des fournitures fait l'objet d'une enquête afin de veiller à ce que les exigences budgétaires par rapport aux fonds soient réellement alloués pour le matériel d'enseignement et d'apprentissage, d'analyser les processus d'approvisionnement et de livraison, et d'obtenir des renseignements sur les quantités de matériel reçu.

Le secrétariat de la CSCQBE recueille les questionnaires, entre les données dans des tableurs puis les analyse pour produire son rapport annuel. Un intérêt particulier est porté aux éléments suivants :

- Toute augmentation dans les fonds budgétaires alloués;
- Toute disparité entre les budgets des différents niveaux d'enseignement;
- La quantité de matériel d'enseignement et d'apprentissage reçu par les écoles et les collèges;
- Les montants des salaires des enseignants et le respect des échéances de paiement;
- Le nombre d'enseignants recrutés et formés;
- La répartition des enseignants dans l'ensemble des régions;
- L'effectif des élèves dans chaque école, notamment selon le sexe;
- L'effectif des élèves aux besoins spéciaux et la disponibilité de matériel d'enseignement destiné à cette clientèle.

Une ébauche du rapport est distribuée parmi les organismes de la CSCQBE; lors d'une réunion spéciale, ce document fait l'objet de discussions en vue de son adoption. Le rapport définitif est ensuite produit.

La CSCQBE dévoile ce rapport pendant les travaux annuels du parlement sur le budget, à l'occasion d'une réunion publique à laquelle par-

ticipient des responsables du ministère, des parlementaires, des partenaires de développement et des journalistes. La coalition organise ensuite des réunions de district au cours desquelles des représentants de l'assemblée du district, des responsables du district pour les affaires de l'éducation, des organismes non gouvernementaux et des représentants de l'école peuvent discuter des résultats de l'enquête et, si nécessaire, formuler des plans d'action dans le but de résoudre les problèmes. Le rapport est cité dans les journaux, à la radio et à la télévision. La CSCQBE donne également des copies du rapport aux principales parties prenantes telles que les ministres, le bureau du président et les donateurs, en plus de solliciter leur engagement à propos des mesures qu'ils prendront pour résoudre les problèmes mis en évidence dans le rapport. La CSCQBE prend note de ces engagements, pour ensuite surveiller leur mise en œuvre.

c. Résultats obtenus

Succès

Les ESDP ont permis à la CSCQBE d'atteindre des objectifs importants. En 2002, par exemple, lorsque l'administration a fermé des collèges de formation pour enseignants faute de fonds suffisants, des groupes de la société civile ont organisé une campagne de trois mois pour exhorter les autorités publiques à rouvrir ces écoles. La coalition soutenait que la fermeture des collèges constituait un manquement à l'engagement pris par les autorités publiques sur la formation de 6 000 nouveaux enseignants par année.

En 2003, il a été constaté que plusieurs enseignants recevaient leurs salaires en retard ou n'étaient pas payés du tout. Des groupes de la société civile ont insisté pour qu'un comité parlementaire se penche sur cette question. Ce comité a rendu un rapport destiné à l'assemblée nationale.

En 2004, après avoir constaté les succès obtenus par la CSCQBE, les autorités publiques ont entrepris leur propre enquête de suivi des dépenses publiques. La société civile a participé à la planification et à la surveillance de cette enquête.

Des groupes de la société civile ont également poussé les autorités publiques à consacrer des fonds issus du budget exclusivement pour les enfants qui ont des besoins spéciaux, de manière à ce que les

enseignants qui s'occupent de ces élèves puissent acheter du matériel spécialisé.

De plus, les autorités publiques cherchent maintenant à résoudre les inégalités au chapitre de l'enseignement entre les régions rurales et les régions urbaines. Il est prévu que des mesures incitatives soient mises en place pour attirer les enseignants vers les régions rurales et pour construire des logements destinés aux enseignants en milieu rural.

Dans le cadre de ses activités, la CSCQBE a collaboré étroitement avec des organismes internationaux tels que la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Campagne mondiale pour l'éducation et le réseau africain pour la campagne pour l'éducation pour tous (ANCEFA). Elle a également été invitée à participer à des réunions et à des groupes de travail sur l'éducation organisés par les autorités publiques. La coalition a tiré parti de ces activités pour contribuer à accroître la participation et l'influence de la société civile dans la société malawite et à rehausser sa capacité de surveillance et d'évaluation.

Défis

La CSCQBE fait face à plusieurs défis dans ses efforts pour mettre en œuvre des enquêtes de suivi des dépenses publiques. Tout d'abord, les agents publics ne divulguent pas toujours la totalité des données sur les budgets et les dépenses, ce qui entrave le travail de suivi des dépenses et restreint la possibilité de déterminer dans quelle mesure les autorités publiques se consacrent à l'amélioration du système d'éducation.

Deuxièmement, dans plusieurs cas, des agents publics fournissent des renseignements incomplets ou refusent de communiquer des données sous prétexte que les renseignements sont encore en voie d'être réunis.

Troisièmement, plusieurs membres de la coalition n'ont qu'une faible capacité technique d'analyse des données sur les budgets d'éducation.

Quatrièmement, les membres de la coalition sont déjà liés par plusieurs engagements et ne peuvent consacrer qu'un temps limité au processus des ESDP. Dans certains cas, ceci a des répercussions sur la qualité des rapports présentés par les personnes qui recueillent des renseignements aux fins des enquêtes.

Enfin, la nation malawite est aux prises avec de nombreuses difficultés qu'elle doit surmonter avant de pouvoir atteindre les objectifs du mouvement Éducation pour tous, et les Objectifs de développement du Millénaire. L'éducation ne représentait que 13% du budget du pays pour l'exercice 2005-2006, comparativement à 28% dans les années 1990. C'est beaucoup moins que la proportion recommandée à l'échelle internationale, soit 26%, pour réaliser les objectifs du mouvement Éducation pour tous d'ici à 2015. Malgré les succès considérables obtenus par la CSCQBE grâce à ses enquêtes de suivi des dépenses, il est particulièrement difficile pour la coalition de convaincre le gouvernement d'augmenter le budget consacré à l'éducation. Une telle augmentation sera probablement déterminante pour réaliser les améliorations nécessaires au système d'éducation au Malawi.

Il est possible d'obtenir des renseignements sur la CSCBE en envoyant un courriel à l'adresse cscqbe@sdnw.org.mw. La coalition n'a pas de site Web.

d. Autre information sur les ESDP

D'autres renseignements sont disponibles sur les ESDP dans des publications de la Banque mondiale, de l'Institut international de planification de l'éducation et de l'UNESCO. Ces organisations ont élaboré des instructions détaillées qui peuvent aider les organismes à entreprendre des ESDP.

Les deux documents suivants sont également utiles :

Reinikka, R. et Svensson, J. *Assessing Frontline Service Delivery*. Banque mondiale, Washington D.C., 2002. Consulté le 20 avril 2007. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/reinikka.pdf>

Les données sur les dépenses publiques ne permettent généralement pas de rendre compte adéquatement de la prestation des services eux-mêmes. Des outils de niveau microéconomique sont nécessaires pour comprendre la concrétisation des dépenses publiques sous la forme de services. Cette étude présente un nouvel outil d'enquête et décrit sa première utilisation pour prouver la prestation des services par des fournisseurs publics, privés à but non lucratif et privés à but lucratif. Il existe deux variantes de cet outil : une enquête de suivi des dépenses

publiques, d'une part, et, d'autre part, une enquête quantitative plus complète qui porte sur la prestation des services à l'échelle des établissements.

Sub-regional Course on Public Expenditure Tracking Surveys in Education
(Accra : du 22 au 26 mai 2006).

<http://www.unesco.org/iiep/eng/focus/etico/pdfs/ghana.pdf>

En mars 2006, l'Institut international de planification de l'éducation et l'Institut de la Banque mondiale ont offert un cours sur les enquêtes de suivi des dépenses publiques à Accra, au Ghana. Ce cours présentait l'ESDP aux participants en leur donnant l'occasion de mettre en œuvre une ESDP dans un pays fictif, pour ensuite découvrir comment cette méthode peut être appliquée dans leur propre pays. Le rapport comprend le matériel qui a été utilisé pour le cours; les annexes contiennent la liste des participants et des références bibliographiques.

23-7779 683 56-203 8833
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 5 :

Autres initiatives réussies en matière de surveillance de l'exécution budgétaire

L'expérience de MKSS et celle de la CSCQBE sont deux cas de réussites parmi les différents projets de surveillance des dépenses entrepris par la société civile. Voici une description succincte de deux autres exemples. Le premier porte sur des mesures prises par le groupe Uganda Debt Network (UDN) afin de mettre sur pied un réseau communautaire de contrôle et d'évaluation destiné à surveiller les travaux de construction d'écoles. Le deuxième exemple illustre les succès obtenus par le groupe mexicain Fundar dans ses efforts visant à vérifier que les fonds destinés à des programmes pour le VIH/SIDA ont été utilisés à cette fin.

1. Le groupe Uganda Debt Network met sur pied un système communautaire de surveillance et d'évaluation

L'UDN a été fondé en 1996 lorsqu'une coalition d'organismes et de personnes voués au plaidoyer et au lobbying ont uni leurs forces afin de coordonner une campagne nationale d'allègement de la dette⁸. Après avoir atteint les objectifs de cette campagne, l'UDN a élargi la portée de ses activités de manière à inclure la surveillance des dépenses que l'État engage à partir des économies réalisées grâce à l'allègement de la dette.

Afin de surveiller les programmes publics depuis l'échelle du district jusqu'à celle du village, l'UDN a mis sur pied le Community Based

⁸ Cette étude de cas est inspirée de De Renzio et coll., 2006.

Monitoring and Evaluation System (CBMES - le système communautaire de surveillance et d'évaluation). L'UDN utilise ce système dans huit districts et environ 47 sous-comtés. Le CBMES peut être mis en œuvre en suivant les étapes énumérées ci-dessous :

1. Sélectionner les districts et les sous-comtés visés.
2. Organiser des réunions préliminaires à l'échelle du district afin d'obtenir des appuis au CBMES parmi les autorités du district et de mobiliser des organismes et des particuliers influents.
3. Rencontrer les collectivités locales afin de présenter le concept du CBMES, de stimuler l'intérêt de la collectivité et de mobiliser les participants.
4. Sélectionner des contrôleurs (de 80 à 100 environ) dans les collectivités locales.
5. Assurer la formation des contrôleurs choisis.
6. Élaborer des indicateurs communautaires et un système de gestion des renseignements et de réaction, et formuler des propositions sur les moyens d'utiliser la surveillance pour exiger que des mesures soient prises par différents niveaux de gouvernement.
7. Surveiller des projets et des activités à l'échelle des collectivités.
8. Rassembler les conclusions obtenues par les contrôleurs à l'échelle des sous-comtés.
9. Organiser une séance de récapitulation à l'échelle des sous-comtés en compagnie des autorités locales, cerner les problèmes qui doivent être portés à l'attention des autorités supérieures et désigner des représentants afin de les détacher auprès du comité de district.
10. Rassembler les conclusions obtenues par les contrôleurs à l'échelle des districts.
11. Organiser un atelier d'une journée animée par l'UDN à l'échelle des districts pour parler des résultats de la surveillance, des défis actuels et des activités de suivi. En général, les représentants principaux des districts participent à cet atelier.

À l'aide du CBMES, l'UDN a pu réaliser la surveillance de plusieurs programmes publics à l'échelle locale et utiliser les renseignements ainsi obtenus pour se consacrer à des activités de plaidoyer à l'échelle nationale. L'un des meilleurs exemples d'une telle utilisation est le cas de la School Facilities Grant (SFG - subvention pour installations scolaires), que les autorités publiques ont instituée en 1998 pour financer des projets d'amélioration des infrastructures scolaires (salles de classe,

toilettes, logements pour enseignants, etc.) dans des collectivités pauvres.

En avril 2002, l'UDN et ses partenaires de la région de Teso, dans l'Est de l'Ouganda, ont publié un rapport qui documentait une utilisation inappropriée des fonds de la SFG dans le district de Katakwi. L'UDN a également produit sur ce cas d'utilisation inappropriée de fonds un documentaire qui a suscité beaucoup d'intérêt dans les médias. Le rapport a attiré l'attention du cabinet du premier ministre, qui a ordonné une enquête officielle. L'enquête a confirmé plusieurs des conclusions de l'UDN et a mené à la dissolution du conseil des soumissions et à la désignation d'un nouvel ingénieur pour la supervision des projets de la SFG dans ce district. De plus, les maîtres d'œuvre responsables des lacunes dans la construction des écoles ont été sommés de reconstruire les salles de classe qui n'étaient pas conformes aux normes de construction.

Enfin, le gouvernement a modifié les lignes directrices de la SFG afin de contribuer à rehausser la qualité des projets financés ultérieurement par les subventions. Les maîtres d'œuvre doivent désormais présenter des garanties de rendement attestant qu'ils effectueront des travaux de qualité et que tous les projets seront livrés dans les délais stipulés. En outre, les maîtres d'œuvre doivent présenter des garanties bancaires suffisantes pour couvrir toutes les avances qui leur sont accordées pour défrayer des coûts des projets. De cette manière, si un maître d'œuvre ne respecte pas les modalités du contrat, le gouvernement pourra récupérer les avances directement de la banque du maître d'œuvre.

Pour en savoir plus sur l'UDN, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse www.udn.or.ug.

2. Fundar assure la surveillance de programmes pour la lutte contre le VIH/SIDA au Mexique

Chaque année depuis 2003, Fundar, un organisme de recherche et de plaidoyer, analyse les dépenses des autorités publiques mexicaines pour la lutte contre le VIH/SIDA⁹. Dans son analyse sur le budget

⁹ Cette étude de cas est inspirée de Athie, 2005.

fédéral de 2005, Fundar a constaté l'existence d'un nouveau système d'attribution des fonds liés au VIH/SIDA. Pour la première fois, des ressources ont été attribuées au *Seguro Popular* (le programme de santé du pays) pour la lutte contre le VIH/SIDA; en fait, le programme a reçu plus de fonds que tout autre établissement, y compris le CENSIDA (le centre national du VIH/SIDA). De plus, des fonds pour le traitement du VIH/SIDA ont été attribués à des hôpitaux du pays, dont certains ne sont pas spécialisés dans le traitement de cette épidémie.

Fundar a résolu d'effectuer un suivi de cette analyse en surveillant l'utilisation des fonds prévus dans le budget pour le VIH/SIDA. Au cours de l'année, à l'aide du système électronique mis sur pied par l'Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI - Institut fédéral d'accès à l'information publique), Fundar a présenté plus de 200 demandes d'information officielles au ministère des Finances, au ministère de la Santé du gouvernement fédéral, au CENSIDA, à la commission nationale du *Seguro Popular*, ainsi qu'à des hôpitaux nationaux. Ces demandes visaient à obtenir les renseignements nécessaires pour déterminer les critères d'attribution des fonds liés au VIH/SIDA et la façon dont ces fonds avaient été utilisés par les hôpitaux et les autres établissements qui les avaient reçus.

L'enquête de Fundar a permis de découvrir des faits troublants. Premièrement, les renseignements fournis par les organismes publics étaient de mauvaise qualité. Fundar a reçu de différents établissements des réponses contradictoires sur leur rôle dans la distribution des fonds, sur le volume des ressources utilisées à mi-exercice et sur la réaffectation des ressources entre différents objectifs.

Deuxièmement, les établissements avaient beaucoup de latitude pour décider de comment ils utiliseraient les fonds qui leur avaient été impartis pour le VIH/SIDA. Trois d'entre eux ont reclassifié ces fonds au titre de « services généraux » et les ont utilisés pour des services bancaires et financiers, des services de nettoyage et de surveillance, ainsi que pour l'entretien d'immeubles et de véhicules.

Enfin, il y avait des lacunes au niveau des structures de responsabilisation. Puisque les hôpitaux et les établissements du Mexique sont des entités autonomes, le ministère de la Santé ne pouvait pas préciser

comment les fonds liés au VIH/SIDA devaient être utilisés. De plus, bien que le CENSIDA ait la responsabilité de superviser la stratégie nationale en matière de VIH/SIDA, il n'avait pas le mandat de coordonner l'utilisation de ces fonds. En outre, le ministère des Finances considérait ces ressources comme utilisées dès qu'elles étaient transférées à l'établissement destinataire - quelle que soit la manière dont les fonds eux-mêmes étaient utilisés. C'est ainsi que des fonds consacrés ultérieurement au nettoyage, à l'entretien et à des services bancaires ont été désignés comme des ressources consacrées à des programmes liés au VIH/SIDA.

En collaboration avec un groupe de patients atteints du VIH/SIDA, Fundar a entrepris l'application d'une stratégie en quatre volets :

1. Fundar et l'IFAI ont organisé une conférence de presse pour expliquer les conclusions rendues par Fundar et demander que des mesures soient prises. Cette conférence de presse a été couronnée de succès.
2. Dans la foulée de la conférence de presse, Fundar a organisé plusieurs réunions avec les directeurs du CENSIDA et de la direction financière et administrative du ministère de la Santé; au cours de ces réunions, Fundar a obtenu des engagements formels sur l'obligation de rendre des comptes à propos des fonds affectés aux programmes liés au VIH/SIDA. Le ministère de la Santé a consenti à déterminer, de concert avec d'autres établissements de santé publics, la proportion maximale de ressources qui peuvent être réaffectées à des dépenses non liées au VIH/SIDA et à réaliser une enquête sur la façon dont les ressources avaient été utilisées en 2005. Cependant, le CENSIDA promettait de mettre en œuvre des mécanismes afin de mieux contrôler les dépenses liées au VIH/SIDA parmi les établissements autonomes.
3. Ce dossier a été présenté au contrôleur interne, qui a consenti à s'informer des modifications qui pourraient être apportées afin de prévenir la reclassification « non enregistrée » des postes et des objectifs des dépenses.
4. Fundar a rencontré deux comités du Congrès - le comité de la santé et le comité de l'égalité entre les sexes - pour leur présenter les résultats de ses recherches et ses propositions sur le rôle du

Congrès dans la supervision de l'utilisation des ressources affectées aux programmes liés au VIH/SIDA. Fundar a également discuté de la nécessité d'accroître le financement des programmes liés au VIH/SIDA et d'attribuer des fonds supplémentaires aux principaux hôpitaux qui traitent des patients atteints du VIH/SIDA.

Dans la foulée de ces discussions, la Chambre des députés a approuvé dans le budget de 2006 une augmentation importante des fonds consacrés à deux des plus importants établissements qui se consacrent au VIH/SIDA, en plus d'augmenter considérablement le financement du CENSIDA aux fins de prévention. Fundar et d'autres organismes de la société civile ont souligné la nécessité d'adopter une telle mesure afin de faire de la prévention du VIH/SIDA une priorité nationale.

Pour en savoir plus sur Fundar, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.fundar.org.mx>.

TROISIÈME PARTIE

Le processus de passation des marchés publics



23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2829 95556-203 46549
,28-2399 92356-203 85549
,73-2289 783 56-203 5554
,23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 6 :

Le processus d'approvisionnement

Ce chapitre présente un aperçu des procédures employées par les autorités publiques pour acquérir des biens et des services. Il décrit également les documents généralement tenus par les autorités publiques pour enregistrer les transactions d'approvisionnement.

1. Introduction

Selon l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), « le processus d'approvisionnement consiste à : 1) déterminer les besoins; 2) déterminer les personnes ou les organismes qui sont les mieux à même de répondre à ces besoins; 3) veiller à ce que ces prestations soient réalisées au lieu et au moment appropriés et au meilleur prix et à ce que l'ensemble des activités soient effectuées de manière équitable et ouverte » (OCDE, 2006). L'approvisionnement est une activité à laquelle se consacrent les autorités publiques, les entreprises privées ou encore les particuliers. Il s'agit généralement de contrats détaillés pour des commandes importantes dont le prix est élevé.

Pourquoi la société civile devrait-elle s'intéresser à la surveillance de l'approvisionnement? Les autorités publiques leur consacrent des ressources considérables. En fait, l'OCDE estime que dans les pays autres que ceux de l'OCDE (c'est-à-dire dans les pays en développement), l'approvisionnement de tous les ordres de gouvernement représente généralement quelque 4,5% du produit intérieur brut total (OCDE, 2006). Chaque année, les pays en développement consacrent la somme incroyable de 820 milliards de dollars américains à des transactions liées à l'approvisionnement. Ces dépenses sont essentielles pour

permettre aux autorités publiques de fournir des biens et des services aux citoyens; elles sont toutefois extrêmement vulnérables à la corruption. Pourtant, les organismes de la société civile se penchent rarement sur cette question¹⁰.

2. Le processus d’approvisionnement et les documents qui peuvent contribuer à sa surveillance

Tel qu’indiqué dans le graphique 4, lorsqu’un organisme du gouvernement doit acheter des biens ou des services qui occasionneront des dépenses importantes, les étapes suivantes sont généralement suivies : 1) le processus préalable à l’appel d’offres; 2) le processus d’appel d’offres; 3) l’émission d’un bon de commande; 4) l’inspection des biens et des services fournis; 5) la documentation des comptes créditeurs. Ces étapes sont détaillées ci-dessous¹¹.

Processus préalable à l’appel d’offres

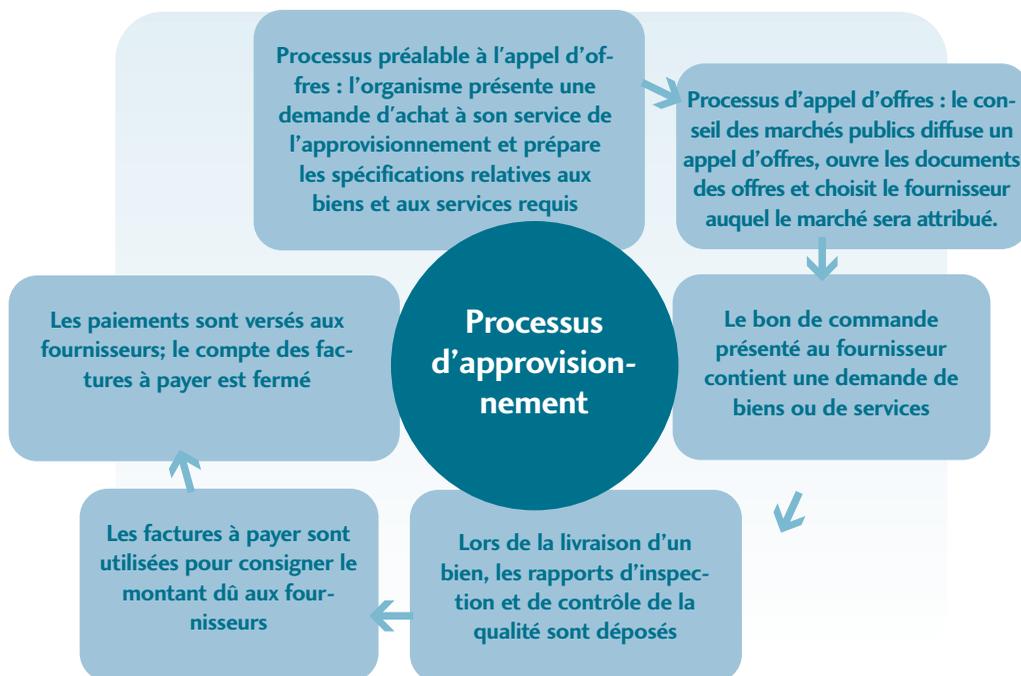
Certains organismes centralisent l’approvisionnement dans le cadre d’un service ou d’une division qui possède la responsabilité particulière de gérer le processus d’approvisionnement. Dans de tels cas, les divisions de l’organisme qui s’approvisionnent en biens et en services auprès d’entités externes doivent présenter un formulaire de demande d’achat au service des approvisionnements, qui assurera ensuite la plus grande partie du processus ultérieur. Ce formulaire permet à l’organisme qui a besoin de biens ou de services de préciser ses exigences.

La demande d’achat peut être directement suivie de la remise d’un bon de commande (voir les explications ci-dessous) à un fournisseur auquel l’organisme s’adresse régulièrement. Toutefois, dans certains cas - notamment lorsqu’un bien ou un service spécialisé est recherché ou que le prix de la prestation est susceptible d’être supérieur à un montant précisé - l’organisme peut entreprendre un processus d’appel d’offres pour choisir un fournisseur approprié.

¹⁰ Transparency International est l’un des rares organismes internationaux qui offrent un soutien systématique à des efforts de surveillance et d’évaluation des pratiques liées aux marchés publics dans toutes les régions du monde.

¹¹ Cette section s’inspire fortement du document suivant : United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Transparency and Accountability in Government Financial Management*, publié en 2000.

Graphique 4: Le Processus d'approvisionnement



Quand un processus d'appel d'offres est entrepris, les autorités publiques préparent un document de spécifications dans lequel les lignes directrices techniques du processus d'approvisionnement sont indiquées, tout comme les détails et le coût approximatif des biens ou des services demandés. Il est possible que les règles exigent que le gouvernement entreprenne un processus d'appel d'offres ouvert. Habituellement, un tel processus est administré par un conseil indépendant de l'approvisionnement. Toutefois, comme le processus d'appel d'offres peut exiger beaucoup de temps et d'argent, il peut arriver que les règles d'approvisionnement n'exigent pas l'application de cette méthode lorsque la valeur des biens ou des services recherchés est inférieure à un certain seuil.

Le processus de préparation des lignes directrices techniques et relatives aux prix peut parfois manquer vraiment de transparence et, pour cette raison, faire l'objet d'abus commis par des responsables de l'organisme. Par exemple, afin d'éviter d'avoir à employer le processus d'appel d'offres indépendant, un organisme public pourrait diviser un contrat en deux ou plusieurs parties, de manière à réduire le montant de chaque contrat. Ces contrats pourraient facilement être attribués par la suite à des fournisseurs favorisés par des responsables corrompus.

Un autre abus possible réside dans le fait que les autorités publiques et certains fournisseurs agissent de connivence afin d'élaborer des spécifications de contrat qui favorisent un fournisseur en particulier. Il est également possible que des responsables planifient la publication des spécifications en fonction du calendrier de travail d'un certain fournisseur.

Appel d'offres

Lorsque le gouvernement aura reçu des offres pour un contrat d'approvisionnement, l'organisme procédera, en général, à l'ouverture de tous les documents des offres (qui doivent être soumis sous pli) à un même moment fixé d'avance et commencera leur évaluation. Bien que les autorités publiques choisissent souvent le fournisseur qui offre les biens ou les services les moins chers, le prix n'est pas toujours le seul facteur. L'organisme doit également tenir compte de facteurs tels que l'expérience et la fiabilité du fournisseur.

L'organisme peut décider de solliciter des offres uniquement auprès de fournisseurs préalablement déterminés (généralement désignés comme la « liste des soumissionnaires admissibles » ou comme les « candidats présélectionnés »), au lieu d'inviter toute personne intéressée à présenter une offre. Cette pratique est désignée comme un mécanisme de soumissions fermées. Il ne s'agit pas nécessairement d'une forme de corruption, bien que cette pratique relève des pouvoirs discrétionnaires de l'organisme, dont il est facile d'abuser - notamment si la liste des entreprises jugées admissibles au dépôt de soumissions pour tel ou tel marché n'est pas mise à jour régulièrement.

Certaines autres formes d'abus sont plus explicites. Par exemple, si l'organisme ouvre les documents des soumissions en privé avant l'échéance de dépôt et divulgue des renseignements sur ces soumissions à un fournisseur favorisé qui n'a pas encore déposé d'offre, ce fournisseur détendra un avantage indu face aux autres soumissionnaires.

En outre, les responsables qui supervisent le processus d'approvisionnement peuvent abuser de leurs pouvoirs discrétionnaires. Contrairement aux biens courants, dont les prix font l'objet d'une publicité abondante (par exemple les ordinateurs personnels), dont les spécifications peuvent établir des exigences claires et qui sont faciles à mesurer objectivement, les biens ou les services spécialisés (par exemple l'équipement médical) peuvent laisser aux personnes qui évaluent les soumissions une plus grande latitude dans l'utilisation de critères

non objectifs à l'appui des décisions. Des abus sont ainsi possibles (voir l'encadré 2).

Certains abus peuvent être commis dans le cadre de l'approvisionnement sans que l'organisme n'en soit responsable. Par exemple, même lorsqu'un organisme suit rigoureusement ses procédures en matière d'approvisionnement, les fournisseurs peuvent adopter des pratiques d'adjudication corrompues, telles que la manipulation des prix et les ententes de partage des marchés. Dans une situation de manipulation des prix, tous les candidats d'un marché conviennent de soumissionner à un certain prix (généralement supérieur au prix courant sur le marché) et l'un d'entre eux fait une offre à un prix légèrement inférieur, de manière à obtenir le contrat à un prix considérablement supérieur aux prix normaux. Dans un cas d'entente de partage des marchés, une clique de fournisseurs partage le marché parmi ses membres et désigne des fournisseurs uniques qui seront, respectivement, l'acteur dominant dans chacune des régions (voire de chacun des organismes clients ou des cycles fonctionnels particuliers).

ENCADRÉ 2 : LA BANQUE MONDIALE ACCUSÉE DE MALVERSATIONS DANS LE CADRE D'UN PROJET DE SOUS-TRAITANCE DE SERVICES-CONSEILS EN INDE

En 2005, Parivartan - une organisation non gouvernementale établie en Inde - a accusé la Banque mondiale d'enfreindre les pratiques régulières pour favoriser une entreprise privée, Price Waterhouse Coopers (PWC), afin qu'elle soit retenue comme conseiller d'un projet de réforme de l'office des eaux de Delhi, projet pour lequel la Banque mondiale avait approuvé l'octroi d'un prêt de 150 millions de dollars à l'Inde.

PWC était l'une des 35 entreprises qui avaient présenté une demande pour ce contrat de 2,5 millions de dollars. Parivartan a invoqué la loi de l'État sur le droit à l'information pour obtenir des documents de l'office des eaux indiquant que le comité d'évaluation des contrats de l'office avait initialement attribué à PWC le dixième rang parmi les 35 soumissionnaires. Des lettres adressées à la régie par la Banque mondiale indiquaient toutefois que des représentants de la Banque avaient exercé des pressions sur la régie pour que celle-ci répète le processus d'appel d'offres - et la régie l'a répété trois fois. PWC a obtenu une meilleure note à chaque appel d'offres. Au bout du compte, PWC a « remporté » le quatrième appel d'offres et le contrat lui a été attribué. À chaque cycle de soumissions, la Banque mondiale soulevait des objections aux critères d'évaluation de la régie, tout en prescrivant de nouveaux critères.

Selon les accusations de Parivartan, les critères ont manifestement été modifiés en faveur de PWC. Le directeur de la Banque mondiale en Inde a nié ces accusations dans une lettre à Parivartan, sans toutefois répondre à aucune des questions importantes soulevées par Parivartan (World Bank, 2005). Aucune autre mesure n'a été prise relativement à cette affaire.

Bons de commande

Les bons de commande sont des formulaires que l'organisme qui souhaite faire l'achat, remplit et envoie au fournisseur avant la livraison des biens ou des services. Un bon d'achat contient généralement un numéro de commande unique, une date d'expédition, une adresse de facturation, une adresse d'expédition et les modalités de la commande. Il est également fréquent que le bon contienne des détails sur les biens ou les services demandés par l'entité qui fait l'achat, y compris la quantité et les spécifications (qualité, modèle, etc.). Le bon de commande peut également préciser un prix d'achat pour chaque bien ou service.

Lorsque le fournisseur remet les biens ou les services demandés, l'entité qui fait l'achat peut utiliser le bon de commande pour vérifier si les articles appropriés ont été fournis et si les prix facturés sont exacts.

Les bons de commande protègent autant les fournisseurs que les acheteurs contre les fraudes et les erreurs. Si l'organisme refuse d'accepter les biens ou les services qu'il a commandés, le fournisseur pourra utiliser le bon de commande comme document juridique pour intenter une poursuite afin que ses pertes soient compensées.

Rapports d'inspection

Avant d'accepter la livraison de biens ou de services, l'organisme qui fait un achat peut faire inspecter les biens ou les services par des experts techniques qu'il désigne lui-même pour vérifier que les biens ou les services correspondent aux exigences qu'il a stipulées. Les experts pourraient avoir à rédiger un rapport d'inspection relevant tout écart entre ce que l'organisme a commandé et ce qui a été livré. En outre, l'organisme public peut retrancher des sommes du paiement final en cas de : 1) retards d'expédition; 2) livraison de biens ou de services de qualité inférieure; 3) non-respect des spécifications du bon de commande.

Comptes créditeurs

Lorsque le fournisseur aura envoyé un lot de biens ou fourni un ensemble de services à un organisme, il rédigera une facture pour indiquer le total du montant à payer. Cette facture, à l'instar du bon d'achat, contiendra des renseignements sur la qualité et les spécifications techniques de chaque bien ou service fourni, de même que sur la quantité et le prix de chaque bien ou service. Une facture porte généralement un numéro qui lui est propre, bien qu'elle puisse également afficher un renvoi au numéro du bon de commande.

Après avoir reçu une facture, l'organisme la conservera avec les documents comptables dans la catégorie des « comptes créditeurs ». Par la suite, l'organisme qui a acheté les biens ou les services paiera le fournisseur pour solder le compte.

Bien que ce processus puisse sembler simple, il n'est pas toujours sans heurts. La plupart des organismes s'approvisionnent auprès de plusieurs dizaines de fournisseurs tout au long de l'année. S'ils ne suivent pas un ensemble de procédures claires pour consigner les achats et autoriser les paiements, ils seront fortement susceptibles d'omettre certains paiements échus ou de payer des factures deux fois en raison d'une erreur ou d'une fraude. Les retards de paiement imposent des contraintes particulièrement difficiles aux petits fournisseurs car ceux-ci ne disposent pas de réserves importantes.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 955 56-203 46549
28-2399 923 56-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 7 :

Études de cas sur des initiatives de la société civile qui ont permis d'assurer une surveillance des marchés publics

Ce chapitre examine une méthode innovatrice utilisée par Procurement Watch Inc. (PWI), une organisation non gouvernementale des Philippines, pour analyser des documents de marchés publics et exiger que les organismes publics rendent des comptes sur leurs transactions en matière d'approvisionnement. Le chapitre traite ensuite des techniques employées par une vaste coalition de la société civile des Philippines qui a collaboré avec les autorités publiques pour surveiller les marchés publics et la livraison de manuels scolaires.

1. Aux Philippines, Procurement Watch Inc. se spécialise dans la surveillance des achats gouvernementaux

PROFIL DE L'ORGANISME

En 2001, un groupe de personnes déterminées à lutter contre la corruption dans les marchés publics des Philippines a fondé l'organisation non gouvernementale Procurement Watch Inc. (PWI) pour préconiser une nouvelle loi sur les marchés publics et surveiller l'application de la loi après son adoption. En 2003, les efforts de PWI en matière de plaidoyer ont contribué à l'adoption d'une nouvelle loi sur les marchés publics par l'assemblée législative du pays : c'était probablement la première fois, dans l'histoire du pays, qu'un groupe de la société civile parvenait à faire adopter une loi dans un domaine qui nécessite une grande expertise technique. PWI se consacre également à un grand nombre d'activités de renforcement des capacités auprès de groupes et de particuliers variés, notamment des agents chargés de la lutte contre la corruption, des organismes qui participent à des marchés publics importants, des organismes de la société civile et de simples citoyens.

a. Introduction

Lorsque l'organisme PWI a été créé en 2001, les lois des Philippines sur les projets d'infrastructures publiques étaient déroutantes et il n'y avait aucune loi régissant l'approvisionnement en biens et en fournitures de bureau. Un simple décret suffisait pour que les autorités publiques modifient les pratiques d'approvisionnement pour ces catégories.

Certains membres du conseil d'administration de PWI participaient également à un groupe de travail créé pour examiner des projets de réforme de l'approvisionnement et rédiger une nouvelle loi sur l'approvisionnement. Grâce à ces liens, PWI a pu participer aux activités du groupe de travail et faire ses preuves comme expert non gouvernemental en matière d'approvisionnement. Au cours des deux années suivantes, PWI a dirigé une campagne de la société civile afin de mobiliser l'opinion publique à l'appui de la réforme des marchés publics. En 2003, les efforts de plaidoyer de PWI ont contribué à l'adoption d'une nouvelle loi sur les marchés publics par l'assemblée législative du pays.

La nouvelle loi précise des critères clairs et simples d'acceptation ou de refus qui sont exempts de facteurs discrétionnaires; ces critères doivent être utilisés pour l'évaluation des soumissions afin de rendre le processus des marchés publics moins vulnérable à la corruption et plus efficace. Cette nouvelle loi prévoit également des sanctions pénales et administratives à l'endroit des responsables de marchés publics et des soumissionnaires qui enfreignent la loi. De plus, la loi donne aux contrôleurs de la société civile le pouvoir de déposer des rapports sur les écarts constatés par rapport au processus des marchés publics en les présentant à l'*Ombudsman* - le protecteur du citoyen - dont la mission inclut la prévention et les enquêtes en matière de corruption au sein des autorités publiques, ainsi que la poursuite des fonctionnaires corrompus.

b. Méthodes

L'initiative la plus récente de PWI consistait à élaborer l'outil Differential Expenditure Efficiency Measurement (DEEM - mesure comparative de l'efficacité des dépenses), destiné à mesurer la corruption et l'inefficacité des marchés publics. PWI a mis à l'essai l'outil DEEM en collaborant avec l'organisme d'audit interne des autorités

publiques, qui a accordé à PWI l'accès à des documents sur l'approvisionnement tenus par les organismes visés par les audits.

PWI a commencé par examiner tous les documents des autorités publiques produits à chacune des étapes des transactions d'approvisionnement antérieures. Le personnel de PWI a entré les données de ces documents dans dix formulaires recueillant des renseignements pertinents sur l'approvisionnement. Chaque formulaire porte sur une étape spécifique du processus d'approvisionnement :

- Le premier formulaire offre un aperçu de la transaction, y compris des renseignements sur le chèque délivré pour le paiement d'une facture (son numéro, sa date, son montant) et sur la pièce de décaissement qui lui est associée. Ce formulaire fournit également des renseignements sur les responsables qui ont autorisé le paiement de l'approvisionnement, y compris leurs noms et leurs titres respectifs.
- Le deuxième formulaire décrit les articles qui ont été fournis et résume les renseignements relatifs à cet approvisionnement tels qu'ils ont été obtenus du gouvernement.
- Le troisième formulaire porte sur la commande d'achat : on y trouve le numéro de la commande, la date, le ministère, la section ou la personne qui a présenté la demande, le coût estimatif, l'objet de la commande, les signatures des personnes autorisées, etc.
- Le quatrième formulaire porte sur le bon de commande : il précise si ces renseignements sont compatibles avec ceux de la demande d'achat et avec la pièce de décaissement (paiement) correspondante. Ce formulaire recueille également des renseignements sur le fournisseur des biens ou des services.
- Le cinquième formulaire recueille des renseignements sur la facture; la personne qui évalue l'approvisionnement est invitée à vérifier si cette facture est compatible avec les renseignements de la pièce de décaissement et du bon de commande et si elle a été dûment signée par les responsables compétents.
- Les autres formulaires portent sur d'autres étapes du marché public, notamment sur le processus préalable à l'appel d'offres, sur l'évaluation des soumissions reçues et sur le processus lié aux rapports

d'inspection. Ces formulaires permettent de recueillir d'autres renseignements susceptibles d'être pertinents, notamment sur les plans d'approvisionnement annuels et sur les procès-verbaux des réunions organisées à propos des marchés publics.

PWI a ensuite analysé les sommaires pour déceler des incohérences et d'autres irrégularités éventuelles dans le processus de passation des marchés publics. Par exemple :

1. Le formulaire de demande d'achat porte-t-il une date ultérieure à la date fournie sur le bon de commande?
2. Le formulaire du bon de commande affiche-t-il, pour tel ou tel article acheté, un coût supérieur à celui qui est indiqué dans le document de la soumission?
3. La facture associée au paiement indique-t-elle que le montant payé au fournisseur est supérieur au montant indiqué sur le bon de commande?
4. Le bon de commande indique-t-il une quantité d'articles différente de celle qui est indiquée sur la facture associée au paiement?
5. La date de livraison (telle qu'elle est indiquée dans le formulaire d'inspection et d'acceptation des marchandises) est-elle la même que la date indiquée dans le contrat ou sur le bon de commande? S'il y a des retards, sont-ils expliqués?

Grâce à cette évaluation, PWI est à même de déceler des incohérences qui justifient une enquête approfondie. Par exemple, lorsque la date d'un bon de commande est antérieure à l'échéance des soumissions, ou encore lorsqu'elle ne lui succède que par quelques jours, cela pourrait indiquer, dans le processus des marchés publics, une irrégularité qui requiert des explications de la part des responsables : il faudrait normalement plusieurs semaines pour qu'un bon d'achat soit créé après l'évaluation des soumissions et la sélection du fournisseur retenu.

L'outil DEEM permet également aux vérificateurs de comparer le prix payé pour un bien ou un service à sa juste valeur marchande. La mesure dans laquelle le montant payé par le gouvernement est supérieur au coût véritable d'un article est une indication raisonnablement objective du niveau de corruption ou d'inefficacité. Ceci permet à PWI d'aller au-delà des affirmations empiriques sur tel ou tel problème et de fournir des preuves spécifiques à leur sujet.

c. Résultats obtenus

Succès

Au cours du projet-pilote consistant à appliquer l'outil DEEM à un hôpital public, PWI a obtenu des résultats importants. Des enquêteurs ont trouvé un certificat, signé par un représentant de l'hôpital, justifiant l'octroi d'un contrat à l'entreprise retenue en faisant valoir qu'elle était la seule à pouvoir fabriquer des vitamines C de bonne qualité pour l'hôpital. Cette affirmation était suspecte, vu le grand nombre de marques de vitamines C disponibles aux Philippines. Si le contrat avait fait l'objet d'un appel d'offres à l'externe, l'hôpital aurait probablement réalisé des économies puisque la marque de vitamines C du fournisseur retenu est l'une des plus chères du marché (Magalit, 2006).

PWI procède actuellement à un grand nombre d'activités auprès de groupes et de particuliers variés, notamment le protecteur du citoyen, des organismes publics qui réalisent des marchés publics importants, des organismes de la société civile et de simples citoyens. PWI entretient des liens particulièrement étroits avec le bureau national du protecteur du citoyen. C'est au nom du personnel du protecteur du citoyen que PWI offre des séances de formation sur la nouvelle loi sur les marchés publics; PWI a également aidé le protecteur du citoyen à rendre publics certains renseignements au sujet des lois sur les marchés publics. En outre, PWI a mis sur pied un mécanisme pour réagir aux renseignements fournis par des observateurs de marchés publics à propos de cas possibles de fraude ou d'abus. Comme plusieurs citoyens préfèrent ne pas communiquer eux-mêmes avec des fonctionnaires pour déposer des plaintes (par crainte de harcèlement par des agents corrompus), PWI joue un rôle déterminant en tant qu'intermédiaire entre les citoyens et le protecteur du citoyen.

PWI a également formé des partenariats avec des organismes publics afin d'étudier des systèmes d'appel de propositions, d'évaluation des soumissions et d'attribution des contrats. Dans le cadre de ce processus, PWI réalise des opérations diagnostiques visant les activités des comités d'évaluation des soumissions de différents organismes. Enfin, PWI organise des ateliers et des conférences sur les lois du pays qui régissent les marchés publics, élabore des documents de recherche à

ce sujet et fournit une aide technique aux autorités publiques pour leur transmettre des pratiques éprouvées en matière de marchés publics.

Les efforts de PWI ont contribué à mettre sur pied des systèmes qui permettent aux citoyens non seulement de siéger à titre d'observateurs aux comités des soumissions et de l'attribution de contrats de marchés publics, mais aussi de jouer un rôle de contrôleur pour veiller à ce que les fournisseurs respectent leurs contrats. Toutefois, selon les estimations de PWI, sur les 8 000 contrôleurs compétents nécessaires dans l'ensemble des Philippines, seulement 800 seraient en poste. PWI a donc entrepris, à l'échelle du pays, une opération visant à assurer la formation de nouveaux contrôleurs.

Défis

Tout organisme intéressé à utiliser l'outil DEEM devrait tenir compte des cinq difficultés auxquelles PWI a dû faire face dans la mise en œuvre de cette méthode, à savoir :

- Les vérifications détaillées qui sont réalisées dans le cadre de l'outil DEEM pour déceler les incohérences pourraient être d'une utilité limitée pour la surveillance des organismes dont les systèmes d'approvisionnement ne sont pas régis par des règles et des règlements particuliers en vertu d'une loi sur l'approvisionnement.
- L'organisme doit avoir accès à tous (ou presque tous) les documents sur l'approvisionnement qui sont conservés par l'organisme dans le cadre d'un processus d'approvisionnement. Même dans les cas où l'organisme conserve ces renseignements, ceux-ci pourraient ne pas être facilement accessibles.
- Un organisme qui souhaite utiliser l'outil DEEM pourrait être dans l'obligation de collaborer avec l'organisme d'audit public (et de synchroniser son enquête en fonction du calendrier de l'audit) afin d'obtenir des documents d'audit qui contiennent des renseignements qui ne sont pas disponibles auprès de l'organisme acheteur. C'est ce que PWI a fait au cours de la mise à l'essai de la méthode de l'outil DEEM.
- PWI a constaté que les organismes dont les processus d'approvisionnement sont les plus susceptibles de comporter des irrégularités sont les moins enclins à collaborer à une enquête en matière d'approvisionnement.

- Bien qu'une facture associée à un paiement indique le coût réellement payé pour un bien ou un service, il pourrait être beaucoup plus difficile d'obtenir le prix véritable en vigueur sur le marché. Dans certains pays, il est possible que très peu de renseignements soient disponibles sur les prix du marché, ou encore que d'autres facteurs empêchent une organisation non gouvernementale d'obtenir ou d'utiliser des renseignements sur les coûts réels. Par exemple, il est possible qu'il n'y ait pas de registres sur le coût véritable d'un article au moment de l'approvisionnement, ou que les fournisseurs ne soient pas enclins à divulguer des renseignements à ce sujet. De plus, un bien ou un service fourni par un organisme pourrait avoir des spécifications techniques qui rendent la transaction unique en son genre : les fonctionnaires auraient ainsi beaucoup de latitude pour établir le prix.

Pour en savoir plus sur PWI, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.procurementwatch.org.ph/>.

2. G-Watch surveille l'achat de manuels scolaires aux Philippines

Cette étude de cas traite des techniques participatives employées par une vaste coalition de la société civile des Philippines qui collabore avec les autorités publiques pour surveiller les marchés publics et la livraison de manuels scolaires. Cette campagne dépend du travail de milliers de citoyens bénévoles.

PROFIL DE L'ORGANISME

Government Watch (« G-Watch »), une initiative de lutte contre la corruption lancée par l'Ateneo School of Government des Philippines, se consacre au suivi des dépenses publiques et à la surveillance de la mise en œuvre des programmes publics afin d'aider les organismes à prévenir la corruption. Depuis sa création en 2000, G-Watch a surveillé la livraison de manuels, des projets de construction d'immeubles scolaires, des travaux publics, des marchés publics de médicaments et des opérations de secours d'urgence. L'organisme ne compte que trois membres du personnel à temps plein, mais collabore avec des organismes de la société civile dans l'ensemble du pays pour réaliser des activités de surveillance budgétaire.

a. Introduction

Dans les années 1990, le secteur de l'éducation aux Philippines a connu une crise importante. Le ministère de l'Éducation, qui est responsable de l'éducation d'environ 18 millions d'étudiants, a été accusé de corruption généralisée. Les cas de corruption étaient particulièrement graves dans le domaine de l'approvisionnement en manuels scolaires (en vertu des lois aux Philippines, les écoliers ont droit à des manuels gratuits fournis par les autorités publiques).

Les soupçons portaient sur au moins trois formes de corruption : des responsables attribuant des marchés à des soumissionnaires non admissibles à prix forts, des fournisseurs ne respectant pas leurs contrats (plusieurs manuels n'avaient pas été livrés, même après que les autorités publiques les aient payés) et des fournisseurs livrant des manuels de mauvaise qualité (OCDE, 2006).

En 2003, après qu'un gouvernement nouvellement élu ait désigné un nouveau responsable du ministère de l'Éducation, le ministère a mis sur pied un programme de lutte contre la corruption : le « Textbook Count Program » (programme de comptabilisation des manuels), auquel ont participé certains organismes de la société civile sous l'égide de G-Watch. Ces organismes ont collaboré avec le ministère pour assurer la surveillance des marchés publics et la livraison de plus de 1 million de manuels scolaires par année.

Le programme de comptabilisation des manuels a réussi à mobiliser un nombre considérable de participants issus de la société civile, notamment le National Citizen's Movement for Free Elections (le mouvement national civique pour la tenue d'élections libres, une organisation non gouvernementale qui assure la surveillance du processus électoral du pays et qui compte plus de 250 000 membres), le Transparency and Accountability Network (le réseau de la transparence et de la responsabilité, un réseau de 24 groupes voué à certaines problématiques de transparence et de responsabilisation), les associations de scoutisme pour garçons et pour filles, ainsi que plusieurs organismes confessionnels.

b. Méthodes

Le rôle de la société civile dans le programme de comptabilisation des

manuels était axé sur le suivi du processus d'appel d'offres, sur la production des manuels et sur leur livraison. La description suivante s'inspire d'un rapport de G-Watch datant de 2006, dans lequel étaient analysés les efforts réalisés dans le cadre du programme au cours de l'année précédente (Government Watch, 2006).

i. Surveillance du processus d'appel d'offres

Le programme de surveillance a débuté lorsque le ministère de l'Éducation a procédé à la sollicitation et à l'évaluation des soumissions. G-Watch a observé chacune des étapes du processus d'appel d'offres, y compris la conférence préalable au processus d'appel d'offres, l'ouverture des offres et l'évaluation de leur contenu, les délibérations préalables à l'attribution des contrats, ainsi que la conclusion des contrats. Des bénévoles examinaient si les soumissionnaires respectaient toutes les exigences associées au dépôt des soumissions, notamment le fait de présenter des preuves de conformité pour tous les critères d'admissibilité financière et technique.

ii. Inspection des manuels à l'imprimerie et dans les entrepôts

Après l'attribution des contrats à trois fournisseurs privés, le ministère de l'Éducation a mis sur pied une équipe d'inspection de la qualité qui incluait à la fois des responsables du ministère et des représentants de la société civile.

G-Watch a aidé le ministère à organiser, à l'intention des membres de l'équipe, un séminaire de formation sur des questions telles que les processus de production et d'impression des livres, les défauts courants qui surviennent pendant l'impression et la façon de les déceler, ainsi que les méthodes d'inspection des usines de production. Les participants ont été invités à une imprimerie où ils ont pu s'exercer à réaliser un processus d'inspection.

L'équipe a ensuite visité chacune des imprimeries et chacun des entrepôts des fournisseurs pendant les étapes de l'impression, de la reliure et de l'emballage afin de vérifier que les spécifications du contrat étaient respectées. Ces visites n'étaient généralement annoncées que le jour même où elles avaient lieu. Chaque équipe d'inspection a reçu une liste d'aspects à vérifier (p. ex. déterminer si les manuels étaient reliés adéquatement) et devait procéder à des vérifications ponctuelles sur quelque 10% des stocks disponibles. Les fournisseurs

étaient informés de toutes les lacunes constatées et devaient prendre des mesures correctives qui feraient ultérieurement l'objet de vérifications dans le cadre d'une visite de suivi.

iii. Surveillance de la livraison et de la distribution des manuels

La surveillance de la livraison et de la distribution des manuels scolaires a été de loin l'aspect le plus difficile du programme de comptabilisation des manuels. Près de 6 000 bénévoles issus de groupes de la société civile ont participé à des efforts de grande envergure à l'échelle du pays pendant quatre mois au cours desquels des manuels scolaires étaient livrés à 4 800 emplacements.

Auparavant, une période générale (d'environ 150 jours) était accordée aux fournisseurs de manuels scolaires pour faire leurs livraisons. Les retards de livraison étaient fréquents. Dans le cadre du programme de comptabilisation des manuels, au contraire, le ministère de l'Éducation a fait preuve d'autorité : les fournisseurs devaient synchroniser les calendriers de leurs livraisons de manière à ce que les bénévoles de la société civile puissent assister aux livraisons. La présence des bénévoles a exercé une pression considérable qui a contraint les fournisseurs à respecter le nouveau calendrier de livraison.

Le ministère a envoyé à G-Watch une liste des lieux où les manuels seraient livrés, le nombre de manuels qui devaient être livrés et un calendrier des livraisons. En contrepartie, G-Watch a envoyé au ministère - de même qu'aux fournisseurs - une liste indiquant les noms des contrôleurs qui seraient présents à chaque lieu de livraison.

G-Watch a contribué à la préparation du matériel destiné aux bénévoles, notamment : 1) une liste des responsabilités du contrôleur; 2) un rapport vierge à remplir après la livraison; 3) des lignes directrices sur le processus de livraison et d'inspection; 4) une carte d'identité. L'organisme a également organisé des ateliers d'orientation en collaboration avec le ministère afin de familiariser les participants avec le processus de livraison et avec leurs obligations en tant que contrôleurs.

Malgré les préparatifs réalisés au préalable, certains retards dans le processus de livraison ont été une source de confusion et de frustration chez certains contrôleurs; des retards ont été accusés à un emplacement de livraison sur trois environ. Dans certains cas, ces retards ont fait que les contrôleurs n'aient pas vérifié les livraisons.

c. Résultats obtenus

Succès

i. Le processus d'appel d'offres est devenu une opération concurrentielle : dans son ensemble, le processus d'appel d'offres a duré neuf mois et des contrats définitifs ont été attribués pour une somme d'environ 108 millions de pesos philippins (2,2 millions de dollars américains). Selon les estimations de G-Watch, l'usage de pratiques transparentes et concurrentielles réduit de moitié le prix unitaire moyen d'un manuel, ce qui entraîne des économies d'environ 68,5 millions de pesos philippins (1,4 million de dollars américains).

ii. Des défauts ont été décelés dans certains manuels qui ont été remplacés : des membres de la société civile ont participé à 19 des 25 visites d'inspection entreprises par l'équipe d'inspection. Au cours de ces visites, environ 165 000 manuels ont été inspectés, soit 13% du total des manuels fournis. L'inspection a mené à la réparation ou au remplacement d'environ 62 000 manuels présentant des défauts, pour une valeur d'environ 3 millions de pesos philippins (61 000 dollars américains).

iii. La livraison des manuels aux écoles a été améliorée : selon les estimations de G-Watch, des contrôleurs de la société civile étaient présents sur les lieux d'environ 76% des sites de livraison et ils ont vérifié la livraison d'environ 767 000 manuels dont les coûts s'élèvent à environ 47 millions de pesos philippins (1 million de dollars américains). G-Watch estime que la livraison des manuels destinés aux écoles était omise dans 40% des cas avant que l'organisme débute sa surveillance des livraisons; selon G-Watch, ce pourcentage a diminué considérablement grâce au programme de comptabilisation des manuels.

Défis

Une fois le processus de surveillance terminé, G-Watch et le ministère de l'Éducation ont organisé deux ateliers d'évaluation afin de déterminer les lacunes du processus qui devaient être rectifiées.

i. Délais causés par la sous-traitance des services de livraison : l'une des principales causes des retards de livraison était un manque de communication entre les fournisseurs et les entités auxquelles les services de livraison avaient été confiés en sous-traitance. Il a été recommandé que le ministère de l'Éducation, lors des prochains processus d'appro-

visionnement, exige des fournisseurs qu'ils présentent les noms et les déclarations de capacité technique de tous les sous-traitants dont les services seraient retenus pour la livraison des manuels.

ii. Lacunes dans le signalement des problèmes de qualité constatés dans les manuels : le nombre élevé de manuels fournis faisait en sorte, à lui seul, que les contrôleurs ne pouvaient vérifier qu'un échantillon des marchandises à des fins de contrôle de la qualité. G-Watch et ses organismes partenaires ont reçu plusieurs plaintes sur la livraison de manuels scolaires de mauvaise qualité, bien que peu de ces plaintes soient parvenues au ministère de l'Éducation. G-Watch attribue ce problème au fait que l'utilisateur final - notamment les directeurs et les enseignants des écoles - n'ont pas encore acquis l'habitude d'exiger des fournisseurs qu'ils rendent des comptes sur leurs marchandises.

iii. Les livraisons aux écoles primaires demeurent difficiles : le ministère de l'Éducation ne dispose que de fonds limités pour prendre en charge la livraison des manuels aux écoles rurales - ce qui restreint le processus d'approvisionnement. Bien que les bureaux de l'éducation des districts soient responsables de la distribution des manuels à chacune des écoles primaires, ils ont commencé, faute de fonds suffisants, à faire appel à une entreprise privée - Coca-Cola - pour effectuer les livraisons destinées à environ 8 400 écoles rurales éloignées en même temps que la livraison des produits Coke. Selon les critiques, les produits Coke sont dommageables pour les enfants et l'entreprise ne devrait pas participer aux livraisons. De plus, l'entreprise Coca-Cola a elle-même de la difficulté à faire les livraisons comme prévu. Des contrôleurs de la société civile - notamment les membres d'associations de scoutisme pour garçons et pour filles - suggèrent qu'une campagne distincte soit lancée pour que des contrôleurs aident aux livraisons destinées aux écoles rurales.

Pour en savoir plus sur le Textbook Count Project, consultez le site Web de G-Watch à l'adresse <http://www.g-watch.org>.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 8 :

Autres initiatives réussies en matière de surveillance des marchés publics

Ce chapitre présente deux autres études de cas sur des succès obtenus dans le cadre de projets de la société civile visant à assurer la surveillance de marchés publics. La première étude présente les succès obtenus par Transparency International dans l'application de « pactes d'intégrité » destinés à limiter la corruption. La deuxième étude décrit les réalisations du groupe Namys, au Kazakhstan, dans la surveillance de programmes pour personnes handicapées.

1. Transparency International utilise des pactes d'intégrité pour limiter la corruption

Transparency International (TI) est un réseau mondial de plus de 90 sections nationales implantées à l'échelle locale qui luttent contre la corruption dans chaque pays et font la promotion de la transparence lors des élections, dans l'administration, dans les marchés publics et dans les entreprises. TI dirige également des campagnes de plaidoyer pour appuyer des réformes de lutte contre la corruption dans chacun des pays et à l'échelle internationale¹².

TI a élaboré le *pacte d'intégrité* afin de prévenir la corruption dans le cadre des marchés publics. Il s'agit d'une entente conclue entre un organisme public qui entreprend une opération de contrat d'approvisionnement et tous les soumissionnaires qui interdit à toutes les parties

¹² Cette étude de cas s'inspire fortement de Transparency International, *Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction*.

d'offrir ou de demander des pots-de-vin. Les soumissionnaires consent également à ne pas agir de connivence dans l'obtention du contrat et, pour l'entreprise à laquelle le contrat sera attribué, à s'abstenir de toute pratique abusive dans le cadre de son exécution. Toute entité qui enfreint ces conditions est passible de sanctions qui pourraient inclure la perte du contrat et de toute avance de fonds déjà payée. Les entités qui enfreignent les conditions du pacte sont également susceptibles d'être exclues des contrats ultérieurs des autorités publiques.

Un tiers indépendant - il s'agit, la plupart du temps, de la section locale de TI dans le pays concerné - participe au processus d'appel d'offres. TI vérifie si la publicité assurée par le gouvernement sur les soumissions est adéquate, retient les services d'un expert sur les biens ou les services qui doivent être fournis pour examiner les documents de l'appel d'offres, et étudie la décision du comité du marché public. Cela accroît la confiance des participants à l'égard de ce processus.

C'est ainsi que le pacte d'intégrité contribue à instaurer des règles uniformes pour tous les soumissionnaires et permet aux autorités publiques de réduire une corruption onéreuse au chapitre des marchés publics. Une description détaillée des pactes d'intégrité, de leurs possibilités d'application et de leurs utilisations actuelles est fournie dans une publication de TI disponible à l'adresse http://www.transparency.org/content/download/2012/12184/file/i_pact.pdf.

Des sections locales de TI implantées dans toutes les régions du monde ont réussi à utiliser des pactes d'intégrité. Par exemple, au Mexique, la Commission fédérale de l'électricité a tenté de rehausser sa piètre image en acceptant une offre de Transparencia Mexicana (TI-M) : un pacte d'intégrité dans le cadre du marché public de la construction d'une centrale hydroélectrique. TI-M a désigné un expert pour superviser le pacte, dont chaque soumissionnaire devait accepter les modalités.

TI-M a également rencontré chaque soumissionnaire avant le début du marché public pour lui demander s'il était préoccupé par des irrégularités dans le processus d'approvisionnement. La plupart des soumissionnaires ont répondu qu'ils soupçonnaient que le processus d'évaluation des soumissions serait inéquitable. Toutefois, en définitive, TI-M n'a reçu des soumissionnaires aucune plainte sur le processus. TI-M met actuellement cette réussite à profit en mettant sur pied des activités

similaires auprès d'autres organismes.

Pour en savoir plus sur TI, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.transparency.org/>.

2. Au Kazakhstan, Namys surveille les dépenses des marchés publics destinés aux personnes handicapées

Au Kazakhstan, l'organisation non gouvernementale Namys (« conscience ») se consacre à la défense des droits des personnes handicapées. Namys s'est enregistrée comme organisme à but non lucratif en 2002 et ses activités sont menées par un personnel relativement restreint (12 postes à temps plein), bien qu'elle fasse également appel à environ 70 bénévoles.

À l'origine, Namys se concentrait sur la promotion d'une loi reconnaissant les droits des personnes handicapées, et a mis sur pied des programmes pour la prestation de services de réadaptation. En 2003, les autorités publiques ont proposé une loi rétrograde qui constituerait un retour à l'ancienne politique soviétique selon laquelle les personnes handicapées étaient tenues responsables de leur état. Namys a lancé une campagne énergique visant à réorienter cette proposition : tenue de nombreuses activités pour protester contre la loi, remise au président de pétitions énonçant les inquiétudes de l'organisme, et mise sur pied d'activités médiatiques pour rendre publiques ses demandes en vue d'une amélioration. Ces efforts ont porté leurs fruits lorsque le gouvernement a accepté certaines des principales positions de Namys, notamment en attribuant aux organismes publics la responsabilité expresse de protéger les droits des personnes handicapées.

Namys s'est ensuite tournée vers l'analyse des fonds affectés à des organismes publics pour aider les personnes handicapées : il s'agissait de vérifier si ces fonds étaient utilisés de manière appropriée. Namys a débuté ses activités de surveillance dans le cadre d'une vaste coalition qui comptait plus de 30 organisations non gouvernementales à l'appui des personnes handicapées dans l'ensemble du pays.

Initialement, Namys surveillait le budget destiné aux personnes

handicapées dans la province d'Almaty, dans le Sud-Est du Kazakhstan. Namys a découvert plusieurs irrégularités dans l'exécution des programmes pour personnes handicapées, notamment dans les marchés publics de biens et de services. Ces conclusions ont été documentées par le groupe dans un rapport présenté aux autorités publiques.

Par exemple, Namys a constaté que dans le cadre d'un programme de la ville d'Almaty visant à fournir, chaque année, de nouveaux fauteuils roulants à 250 personnes handicapées, on faisait l'acquisition de fauteuils roulants de très mauvaise qualité. Cela n'était pas considéré comme illégal puisque le principal critère des marchés publics était le prix, qui devait être faible. Namys a porté cette question à l'attention du maire, qui a réagi en désignant une personne handicapée pour participer au conseil mis sur pied pour assurer la gestion de l'approvisionnement en fauteuils roulants. L'année suivante, cette personne a mis à l'essai des fauteuils roulants fournis par des soumissionnaires et formulé ses recommandations. De plus, les règles relatives à l'approvisionnement ont été modifiées afin d'y inclure un critère de qualité.

Afin de continuer sur sa lancée, Namys prévoit de nouvelles activités de surveillance dans d'autres régions du Kazakhstan en collaboration avec des partenaires locaux. L'organisme a mis sur pied un réseau (constitué de membres de l'assemblée législative du pays, des médias et d'autorités régionales) pour surveiller les différents budgets et programmes créés pour les personnes handicapées, et assurera lui-même la supervision de ce réseau. De plus, Namys prévoit de mettre sur pied un centre d'information qui offrira des renseignements sur les programmes et les budgets destinés aux personnes handicapées, ainsi que des renseignements sur des techniques que les personnes intéressées peuvent utiliser pour assurer une surveillance de ces budgets.

Pour en savoir plus sur Namys, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse www.invalid.kz et à l'adresse www.namys.os.kz.

23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2829 955 56-203 46549
,28-2399 923 56-203 85549
,73-2289 783 56-203 5554
,23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 9 : Processus de mesure des répercussions

Après l'engagement des dépenses, les autorités publiques pourraient décider de suivre un processus de mesure des répercussions afin d'évaluer si les résultats souhaités ont été obtenus. Il peut s'agir d'une activité actuelle réalisée en fin d'exercice, ou encore d'une activité qui s'inscrit dans le cadre d'un processus continu tout au long de l'exercice. Bien qu'il arrive souvent que le pouvoir exécutif mesure les répercussions de ses dépenses, les institutions supérieures de contrôle de certains pays ont récemment commencé à mesurer les répercussions des budgets par le biais d'audits d'optimisation des ressources (voir la cinquième partie).

Malheureusement, la plupart des pays en développement n'ont institué aucun système destiné à mesurer l'ensemble des répercussions de leurs budgets. Dans ces pays, les rapports produits par les autorités publiques en cours et à la fin de l'exercice indiquent si les fonds ont été dépensés conformément aux budgets adoptés, tandis que les rapports d'audit examinent la conformité du gouvernement aux lois et aux règlements financiers : ces documents n'examinent généralement pas les résultats des dépenses publiques.

Voici quatre techniques qui peuvent être utilisées par un gouvernement pour mesurer et évaluer les répercussions de ses budgets.

a. Indicateurs et cibles de rendement

Les budgets qui incluent des données non financières sur le rendement, notamment des cibles de rendement particulières pour les programmes associés aux dépenses, sont souvent désignés comme des « budgets de programme » ou des « budgets-résultats ». Les pays qui définissent des cibles de rendement pour leurs budgets peuvent inclure ces cibles dans les documents budgétaires, ou encore dans les plans stratégiques ou les plans de rendement afférents.

Malheureusement, certains gouvernements tentent d'adopter un budget et de programme avant d'avoir mis sur pied un mécanisme de soutien qui permettrait aux fonctionnaires responsables de l'exécution du budget et de faire rapport sur les mesures du rendement, restreignant ainsi l'utilité des cibles de rendement.

Le tableau 3 présente des exemples de cibles de rendement issus du plan annuel 2005-2006 du ministère de l'Éducation primaire de l'Inde.

Tableau 3 : Budget-résultats du ministère de l'Éducation de l'Inde pour l'exercice 2005-2006

Nom du système/ programme	Objectif/résultat	Dépenses	Réalisations attendues quantifiables
Campagne Éducation pour tous (Sarva Shiksha Abhyan)	Inscription de tous les enfants de 6 à 14 ans à l'école primaire (améliorer l'accès, l'effectif inscrit, le maintien en classe et la qualité de l'éducation primaire)	78 milliards de roupies indiennes	Inscription de l'ensemble de 8,13 millions d'enfants non scolarisés dans des écoles normales
			Réduction du taux de décrochage au premier cycle (de la 1 ^{re} à la 4 ^e année) à raison de cinq points de pourcentage
			Infrastructures scolaires (a) Approbation de nouvelles écoles. (b) Construction d'établissements d'enseignement (i) Approuvés (ii) Terminés (iii) En construction (c) Infrastructures d'eau potable (i) Approuvées (ii) Terminées (iii) En construction (d) Construction de toilettes (i) Approuvées (ii) Terminées (iii) En construction
			Éducation de qualité a) Achat de livres b) Affectation d'enseignants c) Formation interne annuelle des enseignants
Repas du midi	Amélioration de la nutrition des enfants par la préparation de repas pour tous les écoliers	33,45 milliards de roupies indiennes	Repas à 112 millions d'enfants fréquentant des écoles primaires

Source : adapté de : Department of Elementary Education and Literacy, *Statement of Outlays and Outcomes/Targets : Annual Plan 2005-06*, Gouvernement de l'Inde.

Les autorités publiques ont parfois de la difficulté à mesurer leur rendement avec précision ou à formuler des cibles qui contribueront à l'atteinte de leurs objectifs stratégiques. Par exemple, les organismes qui fournissent principalement des services de soutien à d'autres organismes - comme le ministère des Finances - pourraient ne pas être à même de définir des mesures de rendement analogues à celles que définirait le ministère de l'Éducation.

L'une des erreurs les plus fréquemment commises par les autorités publiques lors de l'élaboration d'indicateurs de rendement consiste à se concentrer sur les *processus* de prestation des services, plutôt que sur les *résultats* que ces services doivent obtenir. Par exemple, un organisme pourrait fournir comme indicateur de rendement le nombre de réunions prévues pour formuler une politique, au lieu d'évaluer l'incidence prévue de cette politique (par exemple la réduction de la mortalité maternelle).

Les organismes peuvent également définir des indicateurs de rendement qui ne sont pas facilement mesurables. Par exemple, un organisme pourrait définir comme indicateur de rendement qu'il « fournira le meilleur service de transport du pays » plutôt que de promettre d'exploiter 50 nouveaux circuits d'autobus et d'acheter 200 nouveaux autobus pour ces circuits.

ENCADRÉ 3 : COMPRENDRE LES INDICATEURS DE RENDEMENT

Les indicateurs de rendement peuvent être axés sur les intrants (par exemple « le personnel nécessaire dans un hôpital ») ou sur les extrants (par exemple « le nombre de patients dont l'hôpital assure le traitement »). Bien qu'il soit plus difficile de mesurer les résultats eux-mêmes, qui sont soumis à l'influence de nombreux facteurs et dont l'évaluation peut nécessiter plusieurs années, les meilleurs indicateurs sont ceux qui sont axés sur les résultats (par exemple « une diminution de l'incidence du VIH/SIDA »), ou une mesure de l'efficacité des programmes budgétaires (par exemple « le coût par patient servi »).

Les indicateurs de rendement intégrés aux documents budgétaires doivent indiquer clairement ce que les autorités publiques s'efforceront de réaliser - et permettre une surveillance des réalisations par des observateurs. Un rapport de fin d'exercice ou tout autre document connexe doit comparer les cibles de rendement aux résultats obtenus.

L'une des méthodes fréquemment utilisées pour promouvoir la pertinence de la mesure du rendement est le système « SMART »¹³, selon lequel les indicateurs de rendement doivent être :

- Spécifiques :** l'indicateur doit définir clairement ce qui doit être réalisé, par qui et où.
- Mesurables :** l'indicateur doit répondre à la question « combien? »
- Réalisables :** il doit être possible d'atteindre les objectifs dans les délais établis.
- Réalistes :** il doit être possible d'atteindre les objectifs en suivant des étapes qui sont réalisables dans la pratique, compte tenu de la capacité des autorités publiques et de l'environnement externe.

Limité

- dans le temps :** les objectifs doivent être associés à des délais précis; compte tenu de la période annuelle du budget, les objectifs formulés avec le budget doivent généralement s'échelonner sur une période d'une année.

b. Mesures de l'efficacité

Certains organismes s'efforcent d'assurer la surveillance de leur propre efficacité en réalisant des examens internes du rendement qui font appel à des mesures de l'efficacité, notamment la proportion du total des dépenses consacrées à l'administration (voir le tableau 4) ou au personnel (Provincial Government of the Western Cape (Afrique du Sud), 2004). De tels indicateurs seront des mesures utiles de l'efficacité si les résultats sont consignés pendant une période prolongée ou s'ils sont comparés aux résultats obtenus par d'autres organismes similaires.

¹³ Acronyme anglophone pour « intelligent »; correspond à « SMRRL » en français.

Tableau 4 : Dépenses administratives par rapport au total des affectations budgétaires de chaque ministère

Tous les chiffres sont des pourcentages

Ministère	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
	Constatées	Constatées	Constatées	Prévues au budget	Prévues au budget	Prévues au budget
Administration provinciale	6,47	7,62	9,34	12,62	12,03	12,38
Parlement provincial	36,65	35,32	36,96	40,21	41,63	41,65
Trésor provincial	34,49	34,37	26,45	19,81	20,90	21,12
Sécurité communautaire	10,05	10,80	11,85	13,74	13,91	13,97
Éducation	3,56	3,46	40,58	4,14	3,61	3,75
Santé	3,45	3,15	5,32	4,59	4,54	4,51
Services sociaux	4,84	4,3	4,42	5,49	5,08	4,76
Logement	4,57	3,84	4,57	4,15	4,54	4,7
Affaires et planification						
environnementales	11,33	13,73	12,27	12,17	12,86	12,36
Transports	1,83	1,64	1,73	2,29	2,03	1,87
Agriculture	14,05	13,06	18,26	13,33	12,74	12,56
Administration locale	9,07	10,19	20,37	26,73	39,05	38,61
Dév. économique						
et tourisme	5,72	2,53	9,02	14,62	9,77	11,14
Affaires culturelles et sports	2,28	2,73	14,04	14,12	14,54	14,68
Total	4,12	3,92	5,00	5,19	4,88	4,79

Source : Provincial Government of the Western Cape : *2005 Service Delivery Review*, document de travail, 2004.

c. Sondages sur la satisfaction des clients

La surveillance du rendement peut fournir des renseignements permettant de *déterminer* si les services ont été fournis et de préciser ce qu'ils ont réalisé, tandis que les examens de l'efficacité peuvent fournir des renseignements sur la *façon* dont ces services ont été fournis. Par contre, aucun de ces outils ne peut indiquer si les personnes qui ont reçu ces services étaient satisfaites de ceux-ci.

Afin de recueillir des renseignements de cette nature, certains gouvernements réalisent des sondages sur la satisfaction des « clients » (les utilisateurs). En général, ces études posent des questions qui

relèvent de deux catégories : des questions qui visent à déterminer si les usagers ont senti que les services convenaient à leurs besoins (préfèreraient-ils que les autorités publiques offrent plutôt d'autres prestations?) et des questions qui visent à préciser s'ils ont été satisfaits des services fournis.

Un exemple de tels sondages est l'étude réalisée en 2006 par le gouvernement des Philippines sur le nombre de clients servis par l'état civil du National Statistic Office (le bureau national des statistiques) 30 minutes après leur arrivée au bureau (National Statistical Office (gouvernement des Philippines), 2006). Cette étude indique notamment que « le volume de clients satisfaits qui ont indiqué avoir été servis en moins de 30 minutes a augmenté de 17% pour atteindre 61%, comparativement à 44% en septembre 2006. Ce chiffre était également supérieur par 14% au volume constaté une année plus tôt, en décembre 2005, alors que 47% des clients étaient servis de manière satisfaisante en moins de 30 minutes. »

d. Audits d'optimisation des ressources

Les systèmes de mesure du rendement indiquent généralement si les services ont été fournis. Toutefois, ils n'en disent souvent pas plus sur la façon dont ces services ont été fournis. Il arrive donc fréquemment que ces systèmes ne fournissent aucun renseignement susceptible d'aider les autorités ou le public à mesurer le gaspillage des dépenses publiques ou d'évaluer la qualité de la prestation des services.

Dans certains pays, des organismes d'audit public ont entrepris des audits d'optimisation des ressources (ou audits sur le rendement) qui visaient à évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité de la prestation des services publics. Lorsque ces audits sont réalisés correctement, ils constituent une bonne mesure du rendement des autorités publiques.

L'organisme d'audit national du Canada, le Bureau du vérificateur général, utilise quatre outils pour réaliser des audits d'optimisation des ressources (Bureau du vérificateur général du Canada, 2004) :

(i) Les études de cas mettent en évidence les bonnes pratiques en comparant les cas où le rendement a été bon à d'autres cas où le rendement a été faible, tout en expliquant pourquoi les résultats ont été meilleurs dans un cas que dans l'autre.

(ii) Les analyses comparatives du rendement utilisent un éventail de mesures et d'indicateurs - notamment l'utilisation des ressources, les coûts unitaires et l'efficacité - pour comparer le rendement de différentes organisations.

(iii) Des groupes de discussion de 8 à 12 personnes peuvent être constitués à titre de représentants d'une population plus vaste (par exemple les hauts fonctionnaires, les utilisateurs de services, etc.) et mis à contribution pour recueillir des réactions sur la qualité des services fournis par les autorités publiques. Les renseignements obtenus des groupes de discussion sont de nature qualitative et permettent d'envisager certaines problématiques en adoptant véritablement le point de vue des intéressés. Les groupes de discussion sont particulièrement utiles pour cerner des questions, pour comprendre le motif de telle ou telle décision ou mesure, pour examiner les nouvelles constatations de manière à générer des enquêtes et pour élaborer des démarches concrètes aux fins de telle ou telle question stratégique.

(iv) Les comparaisons générales avec d'autres organismes aux fonctions similaires peuvent également offrir des renseignements utiles sur le rendement de l'entité. Plusieurs critères peuvent être utilisés, notamment la structure d'organisation, les politiques opérationnelles et les processus de résolution de problème. Il s'agit principalement de tirer des leçons de l'expérience d'autrui et d'envisager leurs conclusions en matière d'organisation dans un contexte élargi.

Cette question est présentée de manière plus détaillée dans la cinquième partie.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 10 :

Études de cas sur des initiatives de la société civile qui ont permis de mesurer l'incidence de l'exécution des budgets

Ce chapitre présente deux études de cas qui illustrent des projets de la société civile qui ont permis de mesurer l'incidence de l'exécution des budgets. Le premier, un exemple de l'Inde, décrit les « bulletins de rendement pour citoyens », qui mesurent la satisfaction du public à l'égard des services publics. Le deuxième, de Tanzanie, décrit l'usage d'une fiche de pointage communautaire utilisée pour assurer le suivi des dépenses publiques dans les collectivités locales et pour évaluer la satisfaction du public à l'égard des services gouvernementaux.

1. En Inde, le Public Affairs Centre élabore des bulletins de rendement pour citoyens

PROFIL DE L'ORGANISME

Le Public Affairs Centre (PAC), un organisme à but non lucratif fondé en Inde en 1996, a pour mandat d'améliorer la qualité de la gouvernance dans le pays. Cet organisme était à l'origine une initiative civique de faible envergure dont l'objectif était d'aider les citoyens à faire des choix éclairés lors des élections municipales de Bengaluru; depuis, le PAC s'est efforcé d'accroître la transparence, la participation civique et la responsabilisation dans les processus d'élections et de gouvernance. Le PAC entreprend et appuie des projets de recherche sur les politiques et les services publics, diffuse des conclusions de travaux de recherche, anime des initiatives d'action collective et offre des services-conseils à des organismes liés ou non à l'État.

a. Introduction

Bengaluru est l'une des plus grandes villes de l'Inde et un important centre dans le secteur industriel et des logiciels¹⁴. La ville bénéficie toutefois de mauvais services publics. Les organismes chargés des services municipaux (eau, collecte des ordures, entretien des routes et des parcs, etc.) ne sont pas fiables et la corruption est endémique chez tous les fournisseurs de services. En s'inspirant d'une pratique utilisée dans le secteur privé de l'Inde et consistant à réaliser des sondages sur la satisfaction des clients, un groupe de résidents a entrepris, en 1993, une opération de bulletins de rendement pour citoyens visant à mesurer la satisfaction suscitée chez les citoyens par les fournisseurs de services publics. Par la suite, le groupe a formé le Public Affairs Center (PAC - centre des affaires publiques) pour entreprendre d'autres sondages. Les opérations de bulletins de rendement pour citoyens sensibilisent la population sur les mauvais rendements de certains fournisseurs de services et incitent ceux-ci à adopter des mesures correctives.

Il s'agit de demander aux usagers d'indiquer leur niveau de satisfaction en ce qui a trait aux services publics qu'ils reçoivent, les aspects des services qui sont satisfaisants et ceux qui ne le sont pas, ainsi que les coûts directs et les coûts indirects (y compris les pots-de-vin) de l'achat de ces services.

Lors de la première opération de bulletins de rendement, en 1993, on avait interrogé 480 ménages à revenu moyen et 330 ménages à faible revenu qui avaient eu des contacts avec un des huit fournisseurs de services publics sélectionnés au cours des six derniers mois. Des sondages ultérieurs, réalisés en 1999 et en 2003, ont porté sur sept de ces organismes, retenus parce qu'ils desservaient le plus grand nombre d'usagers. À ce jour, les organismes évalués dans le cadre des opérations de bulletins de rendement comprennent la commission des aqueducs et des égouts, la commission de l'électricité, des hôpitaux publics, des autorités de développement, ainsi que le bureau régional des transports. Le questionnaire utilisé pour les sondages mesurait la satisfaction des usagers dans des domaines tels que le comportement du personnel, le nombre de visites nécessaires pour effectuer une tâche, la facilité avec laquelle les problèmes étaient résolus et la qualité des renseignements fournis.

¹⁴ Cette étude de cas s'inspire de Bhatnagar *et coll.*, 2006 et de Thampi, 2006.

L'opération de 1993 a révélé à quel point les niveaux de satisfaction du public étaient faibles pour tous les fournisseurs de services. Par exemple, seulement 1% des personnes interrogées se disaient satisfaites des autorités de développement de Bengaluru. La corruption était généralisée dans pratiquement toutes les agences; le tiers des ménages pauvres interrogés avaient payé un pot-de-vin à des fonctionnaires au cours des six mois précédents. Les clients à revenu moyen attribuaient généralement des notes faibles en matière de comportement du personnel, de résolution des problèmes et du nombre de visites nécessaires. La situation était encore pire chez les pauvres, dont plusieurs signalaient que des fonctionnaires les avaient soumis à de mauvais traitements.

Ces résultats ont été communiqués à de hauts responsables des organismes et ont beaucoup retenu l'attention des médias. Plusieurs journaux et magazines ont présenté les points saillants des conclusions sur la corruption dans les services publics. Ces conclusions ont également été diffusées par le biais de séminaires et de réunions organisées dans toute la ville. Une série de réunions « ouvertes » a permis de rassembler des groupes de citoyens qui n'avaient pas participé au sondage.

L'opération de bulletins de rendement a été répétée en 1999 et en 2003. Bien que les résultats des bulletins de rendement de 1999 aient indiqué une amélioration partielle dans deux organismes, la satisfaction globale des citoyens demeurait faible et les personnes interrogées semblaient encore moins satisfaites du personnel de chacun des organismes qu'elles ne l'étaient en 1993. L'opération de 2003, au contraire, a révélé une amélioration considérable dans presque tous les organismes; la satisfaction moyenne des usagers a connu une augmentation de plus de 40% entre 1999 et 2003.

b. Méthodes

Le processus d'élaboration d'une opération de bulletins de rendement pour citoyens (BRC) peut être divisé en six phases dont la description est fournie ci-dessous (pour plus de détails, consultez Wagle *et coll.*, *Citizen Report Card Surveys - A Note on the Concept and Methodology*, 2004).

Première phase : détermination de la portée, des acteurs et des fins de l'opération

Première étape : clarifier la portée de l'évaluation du BRC

La première étape consiste à définir la portée du sondage qui sera réalisé, c'est-à-dire le ou les types de services publics qui seront évalués et la façon dont les conclusions seront utilisées. Souvent, les sondages relatifs aux BRC sont réalisés de manière récurrente sur un même sujet ou au sein d'une même collectivité : il est fréquent que le premier BRC vise à cerner les mauvais fournisseurs de services, tandis que les BRC suivants visent à déterminer s'il y a eu des améliorations dans la foulée des conclusions du sondage antérieur.

Deuxième étape : former une coalition pour assurer la crédibilité du sondage

Jusqu'à un certain point, la crédibilité des conclusions du sondage dépend de la légitimité initiale du groupe qui réalise le sondage. Dans certains cas, la participation d'organismes internationaux peut rehausser la crédibilité du sondage; dans d'autres cas, au contraire, ce type de participation externe n'est pas nécessairement efficace et pourrait même aller à l'encontre du but recherché. Par exemple, le personnel du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale a des compétences techniques qui peuvent aider ou financer les organismes qui réalisent un sondage; toutefois, ces deux institutions ne donnent pas toujours une impression favorable.

Deuxième phase : conception des questionnaires

Première étape : organiser les séances destinées aux groupes de discussion et aux utilisateurs des services

Avant de solliciter l'opinion des utilisateurs des services, le groupe qui réalise le sondage doit décider lesquels d'entre eux seront interrogés - par exemple : ceux qui ont utilisé les services au cours des trois derniers mois, des six derniers mois, des 18 derniers mois ou pendant toute autre période? Les fournisseurs de services peuvent être invités à donner des renseignements sur les services qu'ils fournissent et sur les améliorations nécessaires qui ont déjà été cernées. Les renseignements obtenus de ces groupes de discussion doivent orienter le contenu du questionnaire.

Deuxième étape : définir la structure et la longueur du questionnaire

Comme pour tout autre sondage, le nombre de questions qui peuvent être posées est limité par des contraintes de qualité et de temps. Il peut être utile de répartir le questionnaire en sections destinées à différents membres de chaque ménage. Une autre pratique utile consiste à réaliser des entrevues alternantes où le premier ménage est interrogé sur un certain ensemble de services publics, tandis que le ménage suivant est interrogé sur un ensemble de services publics différent, et ainsi de suite.

Recommandations sur les questions des BRC

Exemple de question : À quelle fréquence obtenez-vous de l'eau potable?

1 - Plus d'une fois par jour 2 - Une fois par jour 3 - Moins d'une fois par jour

Lorsqu'il n'y a pas de norme (et ce sera le cas dans la plupart des pays), une autre façon doit être trouvée pour évaluer la qualité de la prestation des services. Voici des exemples de questions qui peuvent être posées pour obtenir des réponses sur l'accessibilité des centres de santé :

Option 1 : Combien de temps vous faut-il pour vous rendre au centre de santé que vous visitez le plus régulièrement? Question de contrôle : Et quel est votre mode de transport?

Option 2 : À quelle distance de votre domicile se trouve le centre de santé que vous visitez le plus régulièrement?

Ces deux questions permettent d'obtenir des renseignements utiles : il faut tenter de déterminer le type de réponses dont l'utilité serait la plus grande, compte tenu de l'objectif du BRC et du contexte local.

Afin d'éviter de recueillir des renseignements désuets, un cadre temporel peut être inclus si nécessaire. Par exemple, s'il s'agit d'obtenir des réponses uniquement pour les résidences qui ont utilisé un certain service au cours de l'année précédente :

Exemple de question : Avez-vous, vous-même ou toute autre personne de votre ménage, utilisé les services d'un hôpital public au cours de la dernière année?

Si vous posez une question liée à une distance ou toute autre question dont l'unité de mesure (distance en kilomètres, temps en minutes, etc.) a une incidence sur la réponse du citoyen, n'oubliez pas de

préciser l'unité de mesure dans la question. Pour les questions ouvertes, demandez aux enquêteurs de prendre en note l'unité de mesure utilisée dans la réponse, même lorsque l'unité de mesure est précisée dans la question. Ceci permet de vérifier de nouveau les renseignements obtenus et de réaliser la conversion des données lorsque la réponse est fournie dans une unité de mesure différente de celle de la question.

Exemple de question : En moyenne, combien de minutes attendez-vous avant de pouvoir parler à un membre du personnel de l'hôpital?

Il existe plusieurs types d'échelles de réponse qui sont couramment utilisés pour recueillir des réponses. Le type d'échelle a des répercussions sur l'interprétation des résultats du sondage : les échelles approfondies permettent des conclusions plus nuancées, tandis que les échelles simples permettent d'obtenir des résultats qui sont faciles à communiquer.

Exemple de question : Quelle est votre évaluation de la fiabilité du service de transport en commun dans votre région ou village?

1 - Bonne, 2 - Moyenne, 3 - Mauvaise, 4 - Sans objet

Enfin, les questions doivent être rédigées avec la plus grande neutralité possible. Une question telle que « Qu'est-ce qui vous déplaît le plus dans les services que vous recevez? » présuppose que certains aspects des services déplaisent à l'utilisateur, à moins qu'elle soit nuancée par une autre question telle que « Qu'est-ce qui vous plaît le plus dans les services que vous recevez? »

Troisième étape : mise à l'essai préalable du questionnaire

Les questionnaires doivent être mis à l'essai au sein des groupes de discussion similaires à ceux qui ont été mis sur pied dans le cadre de la première étape; toute modification nécessaire doit être apportée avant le début du sondage. Les personnes qui réaliseront le sondage doivent elles aussi le mettre à l'essai avant d'entreprendre leurs entretiens sur le terrain; de plus, des délais doivent être prévus pour modifier les questions ou les méthodes d'interrogation en fonction de la réaction de ces personnes. Dans les cas où une question rend plusieurs personnes perplexes ou nécessite beaucoup de précisions, elle devrait probablement être modifiée.

Dans les cas où le sondage a été traduit en plusieurs langues, tous les sondages doivent être retraduits dans la langue principale (par une per-

sonne autre que le traducteur initial) avant de réaliser l'enquête, de manière à garantir l'uniformité de tous les instruments.

Troisième phase : échantillonnage

Première étape : déterminer les régions géographiques où les personnes interrogées seront choisies

Avant de déterminer la taille de l'échantillon du sondage, il faut se pencher sur la question de la ou des régions géographiques où le sondage sera entrepris. Il peut être utile de diviser les régions en plusieurs zones en fonction de facteurs tels que le type de logement, l'âge de l'agglomération ou le revenu moyen par habitant. Dans le cadre de ces subdivisions, choisissez plusieurs lieux où des ménages de différents groupes de revenu seront choisis lorsque la taille de l'échantillon aura été arrêtée.

Deuxième étape : déterminer la taille de l'échantillon du sondage

Le budget, le temps imparti et la capacité d'organisation limiteront la taille de l'échantillon; les enquêteurs (les personnes qui réalisent le sondage) doivent être rémunérés et il est possible que leur transport doive être assuré vers les zones distantes; que des dépliants doivent être imprimés, et ainsi de suite. N'oubliez pas que l'objectif est d'obtenir une bonne représentation de différentes sections de la population, et non pas un grand nombre de questionnaires remplis. Efforcez-vous d'inclure le plus grand nombre possible de couches sociales dans chaque lieu du sondage. Le PAC a constaté qu'un échantillon de 300 à 350 ménages est un choix idéal pour chaque service public visé par un sondage.

Troisième étape : choisir les personnes interrogées

Dans un sondage avec BRC, l'unité d'analyse la plus susceptible d'être retenue est le ménage. Toutefois, même au sein d'un ménage, il est nécessaire de choisir des personnes interrogées. En général, le chef du ménage sera la personne retenue pour répondre aux questions, bien que d'autres membres du ménage puissent être interrogés dans les cas où le sondage est réparti en différents ensembles de questions. Les autres membres du ménage pourraient également être mieux au fait que le chef du ménage à propos de certaines questions; par exemple, une personne qui ne travaille pas hors du domicile pour-

rait en savoir davantage que le chef du ménage, qui travaille à l'extérieur du domicile, à propos des pannes d'électricité qui surviennent le jour.

Il n'est pas facile de réaliser un bon échantillonnage. L'une des techniques utiles est celle de l'échantillonnage aléatoire : chaque ménage est associé à un numéro et on procède ensuite au tirage de numéros au hasard; les ménages dont les numéros correspondent aux numéros tirés sont retenus pour le sondage. Une autre technique utile est celle de l'échantillonnage aléatoire stratifié, où des chercheurs définissent des catégories telles que « hommes/femmes » ou « ménage de bas-quartier/ménage autre » avant de retenir des échantillons aléatoires dans chaque catégorie. Il existe également plusieurs autres méthodes d'échantillonnage.

Quatrième phase : réalisation du sondage

Première étape : sélectionner une équipe d'enquêteurs et assurer leur formation

Les membres du personnel du sondage doivent avoir une bonne compréhension de l'objet du projet et de la façon dont le sondage y contribue. Ils doivent recevoir une formation avant d'être envoyés pour réaliser le sondage. Dans certains cas, il peut être utile d'employer des enquêteuses pour parler aux personnes de sexe féminin et des enquêteurs pour parler aux personnes de sexe masculin.

Deuxième étape : procéder à des vérifications aléatoires parmi les entrevues

Afin de vérifier que la crédibilité du sondage ne sera pas mise en péril par des erreurs d'inscription des réponses des ménages, il est bon de réaliser une surveillance ponctuelle aléatoire des entrevues. Si les questions du sondage sont mal interprétées ou s'il est constaté que certaines réponses ne sont pas compatibles avec la question, il sera nécessaire de répéter l'entretien. Les enquêteurs doivent poser les questions exactement comme elles sont rédigées. Ceci permet de prévenir les répercussions de la partialité de l'enquêteur sur les réponses et d'assurer une plus grande comparabilité entre les différentes réponses du sondage.

Après chaque entrevue, le personnel du sondage doit examiner les renseignements recueillis et cerner toute incohérence. Ce n'est que lorsque les renseignements recueillis auront été jugés exacts et satisfaisants qu'il sera possible de les entrer dans des feuilles de tableur.

Cinquième phase : analyse des données

Lorsque toutes les données auront été consolidées, l'analyse pourra commencer. Les personnes interrogées auront probablement évalué les services publics selon une échelle, par exemple par une note variant de -5 à +5 ou de 1 à 7. L'une des façons de totaliser les notes attribuées est de compter les points accordés pour un ensemble de questions apparentées, de calculer la note moyenne et d'exprimer cette moyenne sous la forme d'un pourcentage. Par exemple, si la note moyenne accordée par les usagers pour l'efficacité générale d'un certain organisme public est de 3,7 sur une échelle de 1 à 7, ce pourcentage sera de 53% (3,7 divisé par 7). Ce pourcentage peut être interprété comme la « note » du bulletin.

Des tests statistiques devraient être réalisés sur les données afin de déterminer si les résultats du sondage peuvent être appliqués à l'ensemble de la population et si les différences entre les sous-groupes sont statistiquement significatives. Il est utile - bien que non essentiel - de trouver une personne ou un groupe (par exemple un centre de recherche d'une université, une personne qui fait des études supérieures ou une entreprise de sondages qui possède de l'expertise dans ce domaine) qui maîtrise les aptitudes d'analyse statistique nécessaires pour aider à cette phase du processus - à moins que ces aptitudes soient disponibles à l'interne.

Sixième phase : diffusion

Première étape : mobiliser les responsables

Il ne sera peut-être pas judicieux d'utiliser les résultats de l'opération de bulletin de rendement pour susciter l'embarras de fournisseurs de services spécifiques. Par contre, il est possible de leur faire connaître les conclusions préliminaires du sondage afin qu'ils puissent y répondre. Toute explication directe doit ensuite être notée dans le rapport définitif et prise en compte dans les recommandations.

Deuxième étape : mobiliser les médias

Les conclusions de l'initiative des bulletins de rendement pourraient être présentées lors d'une conférence de presse ou d'un événement similaire. Afin de rehausser l'attention portée à l'événement, le groupe qui réalise l'enquête peut préparer des trousseaux d'information

qui comprennent de brefs exposés imprimables, des communiqués de presse adaptés aux besoins des médias et des traductions du rapport dans des langues locales. Le groupe doit s'efforcer de joindre les différents médias - y compris les journaux, la télévision, la radio et les nouveaux médias tels que des sites Web, des forums de discussion et des blogs.

Troisième étape : favoriser la communication entre les fournisseurs de services et les usagers

Le fait de mettre en communication des fournisseurs de services et des usagers après la publication des bulletins de rendement offre à toutes les parties l'occasion de parler de leurs réactions respectives. Ces discussions peuvent exercer une pression accrue sur les fournisseurs de services en vue de l'amélioration de leur rendement. Quoiqu'il arrive, les usagers auront l'occasion de manifester leur opinion. Si possible, organisez un événement tel qu'une audience publique afin que la population puisse poser des questions aux fournisseurs de services.

Quatrième étape : présenter son message

Le rapport définitif doit présenter les résultats du sondage, en tirer des conclusions et recommander des mesures pour remédier aux problèmes cernés par le sondage. Le rapport doit inclure à la fois les résultats positifs et les résultats négatifs et, sauf exception, il devrait servir de catalyseur en vue d'un changement, plutôt que d'une condamnation des fournisseurs de services.

Pour un examen plus approfondi des BRC, consultez *Improving Local Governance and Service Delivery : Citizen Report Card Learning Toolkit*, un document créé par le PAC, la Banque asiatique de développement et l'Institut de la Banque asiatique de développement, à l'adresse <http://www.citizenreportcard.com/index.html#>. Les annexes de la version PDF de ce document incluent des ressources supplémentaires, notamment des exemples de communiqués de presse, de rapports définitifs et de listes de vérification sur des budgets.

c. Résultats obtenus

Succès

La satisfaction du public à l'égard de la prestation des services a connu des fluctuations dans le cadre des trois sondages réalisés à Bengaluru

sur une période de dix ans, bien que les résultats de 2003 accusent une augmentation considérable de la satisfaction du public par rapport aux résultats de 1993. Bien que le sondage de 1999 ne soutienne pas la comparaison avec celui de 1993, ses conclusions ont indiqué que certains organismes s'étaient efforcés de réagir à l'insatisfaction du public révélée par le premier bulletin de rendement.

Trois organismes - Bangalore Telecom, la régie de l'électricité et le service des aqueducs et des égouts - ont rationalisé leurs systèmes de collecte des paiements après le sondage de 1999. Avec l'aide du PAC, Bangalore Development Authority (les autorités de développement de Bengaluru) a élaboré son propre bulletin de rendement que l'organisme a utilisé pour obtenir l'opinion de clients à propos de la corruption, ainsi que pour cerner des points faibles dans la prestation des services. Bruhath Bengaluru Mahanagara Palike (le conseil municipal de Bengaluru) et les autorités de développement de Bengaluru ont également mis sur pied un forum conjoint de représentants d'organisations non gouvernementales et de fonctionnaires dont l'objectif est de déterminer des solutions aux problèmes de grande priorité. Deux grands hôpitaux publics de la ville qui avaient obtenu de très mauvaises notes ont consenti à appuyer une initiative élaborée par une organisation non gouvernementale pour créer des « services d'assistance » qui aideraient les patients et à fournir aux membres de leur personnel une formation afin qu'ils soient plus sensibles aux besoins des patients.

Le PAC reconnaît que plusieurs facteurs sont à l'origine de l'amélioration spectaculaire du rendement des organismes de 1999 à 2003. Il s'agit notamment de pressions exercées par des organismes donateurs internationaux et par un ministre en chef de l'État qui a été à l'écoute des événements et a encouragé la participation civique à la gouvernance. Quoi qu'il en soit, cette décennie d'efforts soutenus de plaidoyer et de médiatisation des résultats des bulletins de rendement a également contribué considérablement à pousser les organismes municipaux à améliorer la prestation de leurs services.

Défis

La réalisation d'un projet de BRC peut prendre entre six mois et une année, voire même encore davantage. Le PAC a aidé des groupes de nombreux autres pays dans leurs efforts de mise en œuvre de ces méthodes, en plus d'élaborer une liste de problématiques dont tout

groupe intéressé par la réalisation d'un sondage avec cartes de rendement devrait tenir compte.

i. Nécessité d'un organisme directeur fort : en définitive, le succès d'un projet de BRC dépend en grande partie de l'organisme qui en assure la direction. Cet organisme doit être légitime aux yeux des personnes qui feront l'objet des sondages, en plus de bien connaître les lieux où l'opération de BRC se déroulera. Il doit également posséder une expertise en matière de sondages et être enclin à collaborer avec de multiples parties intéressées issues de l'ensemble de la société. Il sera également utile que cet organisme ait la possibilité de tirer parti d'un réseau préalable d'organismes et de personnes qui compléteront la capacité et le personnel de l'organisme.

ii. Évaluation du contexte sociopolitique : afin qu'une opération de BRC puisse donner lieu à des changements utiles, les autorités publiques doivent avoir la possibilité de réagir à ces opinions. De plus, les relations entre les différents secteurs de la société (autorités publiques, médias, société civile, entreprises et citoyens) doivent être favorables à l'application d'une opération de BRC. Les citoyens ne doivent pas être trop intimidés pour répondre aux questions du sondage, et la sécurité des enquêteurs et des personnes interrogées ne doit pas être en péril.

iii. Élaboration d'une stratégie de plaidoyer : les efforts de plaidoyer doivent être axés sur l'ordre de gouvernement (administration locale, État ou pays) qui est responsable des services évalués. De plus, le groupe qui réalise le sondage avec le BRC doit entretenir des relations étroites avec les médias locaux : ceux-ci peuvent contribuer à la diffusion des résultats du sondage et, par le fait même, exercer les pressions nécessaires à l'instauration de changements dans les pratiques d'un fournisseur de services. Plus les médias du pays sont soumis à la censure, moins il est probable que les efforts consentis par un groupe en matière de plaidoyer atteignent les résultats envisagés.

Il est encore moins probable que ces efforts de plaidoyer soient couronnés de succès dans les cas où des fournisseurs de services ne sont pas enclins à modifier leurs pratiques. Le fait d'inclure certains résultats de sondage qui donnent une image favorable du fournisseur de services aidera celui-ci à mieux accepter le processus. En outre, le fait de répéter l'opération de bulletins de rendement à intervalles réguliers offre aux fournisseurs des indications sur l'efficacité de leurs efforts d'amélioration des services : ceci pourrait même les inciter à participer au processus du sondage.

iv. Nécessité d'aptitudes techniques : le groupe qui réalise le sondage avec le BRC pourrait avoir besoin d'assistance technique extérieure au groupe pour des problématiques telles que les techniques de sondage, les détails de la prestation des services locaux et la réalisation du sondage sur le terrain. Les universités et les entreprises privées peuvent être de bonnes sources pour trouver des personnes qui possèdent des aptitudes dans ces domaines techniques.

v. Prise en compte des coûts : le coût d'un sondage avec le BRC peut varier en fonction de facteurs tels que la taille des échantillons, l'effectif nécessaire pour réaliser le sondage et le niveau de formation nécessaire, l'équipement de communication et le matériel informatique nécessaires (ordinateurs, téléphones, etc.), les coûts de l'impression des questionnaires, les salaires qui seront versés aux enquêteurs et aux superviseurs, les frais qui doivent être versés à des organismes externes auxquels certaines tâches sont confiées en sous-traitance (le cas échéant), ainsi que tous les frais de déplacement et de diffusion.

Pour en savoir plus sur le PAC, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.pacindia.org>.

2. En Tanzanie, Hakikazi utilise des cartes PIMA

PROFIL DE L'ORGANISME

Fondé en 2000, Hakikazi Catalyst est un organisme de plaidoyer de Tanzanie axé sur la justice économique et sociale qui se consacre à l'autonomisation des personnes marginalisées afin que celles-ci puissent à la fois influencer sur les décisions publiques qui ont des répercussions sur leurs vies et exercer leurs droits civils et politiques à l'échelle locale, nationale et internationale. Cet organisme est doté d'un effectif à temps plein composé de 14 membres et est régi par un conseil d'administration, par un conseil consultatif et par un comité des membres.

Hakikazi produit chaque année plusieurs publications pour diffuser parmi les collectivités locales des renseignements sur les politiques publiques sous une forme accessible et axée sur la vulgarisation. Ses objectifs ultimes consistent à appuyer les initiatives des collectivités pauvres et marginalisées, à influencer sur les changements apportés aux politiques nationales et locales, et mettre fin à la pauvreté.

a. Introduction

En 2003, au Mexique, IBP a organisé une conférence à laquelle ont participé des organismes de 40 pays œuvrant dans le domaine de la plaidoyer en matière de transparence et d'efficacité budgétaire. L'une des présentations de la conférence était celle du PAC de l'Inde, un organisme qui a réussi à mettre en œuvre des bulletins de rendement pour citoyens dans le but d'évaluer la satisfaction du public à l'égard de la prestation des services publics (voir l'étude de cas précédente). Après avoir participé à cette conférence, le directeur de Hakikazi Catalyst, un organisme de plaidoyer en matière de justice économique et sociale, a décidé d'adapter les méthodes du bulletin de rendement pour citoyens au contexte de son pays : c'est ainsi que les cartes PIMA ont été élaborées.

Les cartes PIMA de Hakikazi (en Swahili, le mot *pima* signifie « mesure ») constituent un outil d'évaluation simple et polyvalent qui permet à des collectivités de recueillir des renseignements qualitatifs et quantitatifs sur les intrants (quels fonds ont été reçus par la collectivité?), les extrants (comment les fonds ont-ils été utilisés?) et les résultats (quelles ont été les répercussions des projets sur la collectivité?) de dépenses publiques consacrées à des stratégies de réduction de la pauvreté.

Dans le cadre de ces méthodes, des collectivités locales et des administrations de districts remplissent une carte évaluant la qualité des biens et des services fournis par le gouvernement du district à des collectivités locales. En se fondant sur ces résultats, l'administration et les collectivités conviennent des mesures qui seront adoptées ultérieurement pour prendre en charge les priorités des collectivités et poursuivre les échanges de renseignements d'une manière systématique.

De 2003 à 2007, Hakikazi a réalisé deux opérations de surveillance budgétaire à l'aide du processus des cartes PIMA. Le principal objectif était de déterminer comment certaines stratégies de réduction de la pauvreté adoptées par les autorités publiques étaient financées et mises en œuvre à l'échelle locale et si ces stratégies rehaussaient réellement le bien-être des collectivités pauvres.

Le système adopté par les autorités publiques pour la surveillance de la stratégie de réduction de la pauvreté de Tanzanie, qui est couramment

désigné par son acronyme swahili MKUKUTA, est présenté dans la publication *MKUKUTA Monitoring Master Plan and Indicator Information* (2006), qui décrit un cadre de travail destiné à rehausser la participation de toutes les parties intéressées - notamment celle de la société civile - à la surveillance de la mise en œuvre de la stratégie. Ce document présente également des indicateurs spécifiques pour chacun des objectifs du système MKUKUTA, indicateurs qui constituent des outils utiles pour les organismes de la société civile et d'autres groupes qui réalisent des activités de surveillance.

b. Méthodes

Le processus des cartes PIMA comprend huit étapes¹⁶ :

Première étape : travail préparatoire à l'échelle du district

Les villages qui participent à l'opération sont sélectionnés par Hakikazi en fonction des liens que le groupe y a créés avec le temps. Hakikazi organise des ateliers dans les districts afin de mobiliser les parties intéressées, d'expliquer les systèmes de surveillance des budgets et le processus des cartes PIMA et d'obtenir des appuis pour le processus. Les participants incluent des dirigeants publics de villages et de circonscriptions, des responsables de district des ministères de la Planification, de l'Agriculture, des Ressources naturelles, de l'Éducation, de la Santé et du Développement communautaire, des membres des conseils de district, des organismes de la société civile, ainsi que des représentants de collectivités. Au cours de ces réunions, les responsables locaux sont invités à fournir à intervalles réguliers (sur une base trimestrielle) des renseignements sur la budgétisation et la planification sous une forme convenue. Si un accord est obtenu, ces renseignements sont diffusés dans les collectivités participantes.

Deuxième étape : renforcement des compétences

Hakikazi organise des ateliers pour fournir une formation aux particuliers d'une collectivité (retenus parmi les membres d'organismes communautaires existants) qui assurent la direction du processus des cartes PIMA. Ces ateliers de « formation des formateurs » sont l'un des principaux volets du processus de surveillance du système MKUKUTA. Ils fournissent aux participants les aptitudes nécessaires

¹⁶ Cette section s'inspire de Hakikazi Catalyst, REPOA, TGNP, 2007.

à la collecte de renseignements quantitatifs et qualitatifs sur les budgets des collectivités, à l'analyse des budgets publics et à la présentation de leurs résultats à des décideurs et à des collectivités.

Des représentants de la société civile, des membres du personnel local des autorités publiques (par exemple des travailleurs du développement communautaire) et des animateurs de recherche issus des rangs de Hakikazi participent à l'atelier de formation, de même qu'à chacune des étapes suivantes du processus des cartes PIMA, notamment à la conception des cartes PIMA, à l'analyse des budgets, à l'animation des réunions communautaires, à l'animation des activités de collecte des données dans les collectivités, ainsi qu'à l'analyse et à la diffusion des conclusions.

Troisième étape : travail préparatoire à l'échelle de la collectivité

Hakikazi organise ensuite des débats publics sur le système MKUKUTA dans les collectivités qui participent au programme. L'objectif visé est de permettre aux collectivités de comprendre le système MKUKUTA et son dispositif de surveillance, ainsi que de formuler des remarques sur les stratégies de réduction de la pauvreté.

Lors des débats publics, les collectivités discutent des causes de la pauvreté, des stratégies, des cibles et des indicateurs du système MKUKUTA, ainsi que des buts et des bienfaits de la surveillance des budgets en général et des cartes PIMA en particulier. Après des discussions en petits groupes, les membres de la collectivité choisissent deux des secteurs du système MKUKUTA dont ils souhaitent assurer la surveillance, par exemple l'éducation, la santé, la voirie, l'agriculture ou l'eau. Chaque collectivité choisit également de sept à quinze personnes qui agiront à titre de comité de surveillance du village en recueillant à l'aide des cartes PIMA des renseignements sur les domaines prioritaires retenus. Ces membres sont issus d'un échantillon élargi de la collectivité et comptent des jeunes, des femmes, des personnes âgées et des personnes handicapées.

Quatrième étape : conception des cartes PIMA du village

Les contrôleurs utilisent les cartes PIMA pour recueillir des renseignements sur leurs collectivités au chapitre de la qualité et du volume des dépenses dans les secteurs visés par l'enquête, notamment :

- À quelles activités du système MKUKUTA a-t-on attribué des fonds dans le budget du district pour les secteurs retenus;
- Quel est le montant des fonds reçus dans la collectivité pour les activités de ces secteurs au cours des 12 mois précédents (intrants);
- Combien d'activités ont été menées à terme dans la collectivité au cours des 12 mois précédents (extrants);
- Quelles ont été les dépenses réelles engagées pour ces activités;
- Quel était le degré de satisfaction de la collectivité vis-à-vis des résultats des activités;
- Lesquelles des activités du système MKUKUTA réalisées dans la collectivité au cours des 12 mois précédents n'ont pas reçu de fonds du budget du district (et comment ces activités ont-elles été financées);
- Quelles sont les autres priorités de la collectivité (par ordre d'importance).

Le tableau 5 illustre le processus de collecte des renseignements pour un poste donné des dépenses du budget : l'agriculture et les marchés. Hakikazi crée des cartes PIMA analogues pour chacune des autres dépenses du budget dont le suivi est jugé prioritaire par la collectivité.

Tableau 5 : Carte PIMA de village - Exemple A - Le budget de développement du village

Agriculture et marchés				
Poste du budget de développement	Montant prévu par le budget	Source des fonds	Dépenses réelles	Les dépenses occasionnent-elles les avantages souhaités?
1.				
2.				

Hakikazi fournit les instructions suivantes pour remplir cet exemple de carte PIMA de village :

- La carte PIMA doit être remplie d'après le budget de développement du village.

- La source des fonds doit être indiquée. Par exemple : les fonds provenaient-ils des autorités publiques, de cotisations de la collectivité, d'un organisme?
- Le montant réel des dépenses des travaux de développement doit être indiqué. Ces données devraient être disponibles dans le ou les relevés des comptes bancaires du village et dans les registres de comptabilité tenus par l'administration du village.
- Enfin, la carte doit indiquer si les travaux ont été achevés et si le village tire des travaux un profit conforme aux attentes. Ces renseignements devraient être fondés sur une vérification matérielle du ou des lieux du projet.

Le tableau 6 donne un exemple de carte PIMA de village où sont recueillis des renseignements sur la qualité des dépenses dans le secteur de l'agriculture et des marchés.

Tableau 6 : Résumé de la carte PIMA B du village - Facteurs de production

Agriculture et marchés					
B1	Services d'appoint				
	Quels types de conseils d'appoint ont été fournis dans votre village au cours de l'année dernière et dans quelle mesure êtes-vous satisfait de ces services?				
		Non reçu	Faible	Satisfaisant	Bon
	Désinsectisation Amélioration des semences Conservation des sols Coopératives d'agriculteurs Techniques d'irrigation Transformation des récoltes (etc.)				

Hakikazi donne les instructions suivantes pour remplir cette carte :

- Envisagez et inscrivez tous les services de formation ou d'information que votre collectivité a reçus d'agronomes au cours des 12 derniers mois.
- Si certains services de formation ou d'information n'ont pas été dispensés depuis 12 mois, cochez la case « Non reçu ».
- Pour les services qui ont été reçus, discutez de leur qualité et convenez d'une note - « Faible », « Satisfaisant » ou « Bon » - et cochez la case pertinente.

Des instructions similaires sont fournies sur la carte PIMA qui sert à recueillir des renseignements sur plusieurs autres questions relatives à la prestation des services et aux infrastructures, notamment celles du crédit agricole, de l'accès aux semences et aux engrais et de l'état des infrastructures d'irrigation.

Cinquième étape : conception de cartes PIMA à l'échelle des districts

La carte PIMA à l'échelle des districts est désignée comme une carte d'auto-évaluation de district et elle est remplie par un fonctionnaire de district. Hakikazi élabore une auto-évaluation pour chaque secteur retenu par les collectivités aux fins de l'opération de surveillance. Par exemple, l'agent agricole du district doit remplir l'auto-évaluation pour le secteur de l'agriculture (voir le tableau 7). Les questions de la carte d'auto-évaluation doivent reprendre celles qui ont été posées par les contrôleurs des villages à l'échelle de la collectivité. Par exemple, la carte devrait porter sur les activités du système MKUKUTA financées par le budget, sur la source des fonds, sur les dépenses réalisées, ainsi que sur les répercussions des activités financées.

Tableau 7 : Exemple de résumé de la carte d'auto-évaluation de district

Agriculture et marchés									
A	Cultures agricoles								
A1	<p>Volume de culture commerciale Quelle quantité de chacune des cultures commerciales a été produite dans le district au cours de chacune des trois dernières années?</p> <table border="0"> <tr> <td>Culture</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> </tr> </table> <p>Quelles sont les raisons de l'augmentation ou de la diminution, le cas échéant?</p>	Culture	2004	2005	2006	_____	_____	_____	_____
Culture	2004	2005	2006						
_____	_____	_____	_____						
B	Questions générales								
B1	Énumérez, par ordre d'importance, les cinq principaux problèmes auxquels sont confrontées les cultures agricoles et la production animale dans le district.								
C	Services d'appoint								
C1	<p>Au cours du dernier exercice, à quelles collectivités vos agronomes ont-ils donné des séances de formation, des renseignements ou des fournitures pour les domaines agricoles suivants?</p> <p>Désinsectisation _____</p> <p>Amélioration des semences _____</p> <p>Conservation des sols _____ (etc.)</p>								

Sixième étape : collecte des renseignements à l'aide des cartes PIMA

La collecte des renseignements à l'échelle du village nécessite environ deux semaines. Hakikazi et ses animateurs commencent par assurer la formation d'un comité de surveillance du village dans le domaine de la collecte des renseignements à l'aide de la carte PIMA, méthodes qui sont ensuite mises à l'essai dans la collectivité de ce comité. Si nécessaire, la carte PIMA fait l'objet d'une révision après les essais, pour ensuite être utilisée aux fins de la formation d'autres comités de surveillance de village.

Avec l'aide des animateurs de Hakikazi qui possèdent une formation à cette fin, les comités de surveillance des villages recueillent des renseignements sur les fonds alloués par le district et sur les dépenses réalisées à l'échelle de la collectivité en analysant les relevés des comptes

bancaires, les registres de comptabilité et les reçus de l'administration du village. Hakikazi examine ces renseignements pour en vérifier l'exactitude et la cohérence et sollicite d'autres renseignements auprès des collectivités si nécessaire. Lorsque les cartes PIMA sont remplies, les animateurs de Hakikazi collaborent avec les comités de surveillance des villages afin de les aider à résumer leurs conclusions, lesquelles sont ensuite présentées et débattues lors de réunions de village.

Septième étape : analyse des budgets des administrations locales

Hakikazi analyse les budgets des districts afin de déterminer les fonds alloués aux secteurs retenus pour l'opération de surveillance. Obtenus auprès du bureau de planification du district, les budgets de district indiquent les montants estimatifs des dépenses approuvées - les fonds qui sont destinés à être remis aux administrations des villages et aux fournisseurs de services. L'analyse des budgets de district est réalisée afin de déterminer :

- Les dépenses ordinaires (celles du budget d'exploitation) et les dépenses de développement (celles des budgets d'équipement et des budgets opérationnels des nouveaux programmes) des secteurs retenus;
- Les activités du système MKUKUTA qui font partie des budgets pour les secteurs retenus;
- Les activités du système MKUKUTA qui ne font pas partie des budgets;
- Les dépenses des postes « autres frais » et des budgets de développement (équipement) pour les activités du système MKUKUTA.

Hakikazi compare les résultats de son analyse des budgets aux résultats signalés dans les cartes PIMA remplies par les représentants de district (dans le cadre de leur auto-évaluation) et par les collectivités.

Huitième étape : analyse et rétroaction

La version préliminaire d'un rapport qui regroupe les renseignements des districts et ceux des collectivités est rédigée, elle fait l'objet d'un examen par des pairs, pour ensuite être diffusée au sein des collectivités et de l'administration locale. Des représentants de la collectivité et des fonctionnaires se réunissent ensuite pour discuter des résultats

de l'opération de surveillance, pour décider des prochaines étapes qui s'imposent compte tenu des priorités des collectivités, ainsi que pour déterminer la marche à suivre pour la diffusion des renseignements.

Les résultats des sondages par carte PIMA sont diffusés à l'échelle des collectivités (car c'est à ce niveau que l'administration du village peut prendre des mesures en réaction à ces résultats), à l'échelle des districts et des régions (où il est possible d'influer sur les décisions clés d'ordre pratique au profit des pauvres) et à l'échelle du pays (où les organismes décideurs peuvent réagir aux sondages).

Hakikazi collabore également avec d'autres organismes de la société civile afin d'appliquer ses propres conclusions pour exercer, en faveur des pauvres, une influence sur les processus décisionnels à tous les ordres de gouvernement.

c. Résultats obtenus

Succès

Comme il a été mentionné ci-dessus, Hakikazi a entrepris des sondages par carte PIMA à deux occasions seulement. En revanche, l'organisme a déjà obtenu un certain succès dans la détermination des problèmes liés aux dépenses de développement des villages. Par exemple, l'une des collectivités qui avait participé au projet 2006 de Hakikazi est celle du village de Mkonoo, situé à proximité d'Arusha, dans le Nord de la Tanzanie. L'assemblée du village de Mkonoo a décidé de procéder à la surveillance des fonds liés à l'éducation primaire; l'assemblée a constaté les faits suivants :

- Sur des fonds de 9 300 000 shillings tanzaniens (environ 7 500 dollars américains) retirés du compte bancaire du village, il n'y avait aucun registre disponible pour rendre compte de dépenses dont le total s'élevait à 1 100 000 shillings tanzaniens (environ 880 dollars américains).
- Une vérification physique des écoles construites au cours de l'année visée par l'examen a révélé que les tôles de fer utilisées pour la toiture des salles de classe étaient plus minces que celles qui étaient indiquées dans le budget (et exigées par les normes publiques). Les tôles plus minces qui avaient été utilisées pourraient facilement être emportées par un fort orage.
- De plus, l'administration du village ne pouvait fournir aucune explication ni rendre aucun compte sur des fonds de 1 124 700 shillings tanzaniens (environ 900 dollars américains) attribués pour la construction d'une résidence pour enseignants, malgré le fait que ces fonds aient été retirés du compte bancaire du village.

Le comité de surveillance du village et Hakikazi ont porté l'utilisation abusive des fonds à l'attention de l'administration du village, de la circonscription et du district. L'administration du district a ultérieurement mis sur pied une équipe afin de réaliser une enquête. À la date de la rédaction de la présente publication, le Prevention of Corruption Bureau (le bureau de prévention de la corruption) menait lui aussi une enquête sur cette question, étant donné que certains responsables du district pourraient avoir été impliqués. Ce n'est qu'un exemple modeste de la façon dont une opération de surveillance simple à l'échelle de la collectivité peut mener à des améliorations dans la gouvernance et la responsabilisation locales et, en définitive, dans la vie des personnes pauvres. Hakikazi a également obtenu des succès analogues dans d'autres collectivités.

Défis

Hakikazi se fonde sur une ligne directrice des autorités qui stipule que les administrations locales doivent fournir des renseignements au public lorsque celui-ci en fait la demande. Toutefois, faute d'une loi sur le droit à l'information applicable à l'échelle du pays, le problème de l'accès aux renseignements demeure un obstacle majeur pour Hakikazi et les collectivités locales qui mettent en œuvre le processus des cartes PIMA.

Hakikazi a également constaté que les variations qualitatives de l'animation lors du processus de collecte des renseignements menaient à des variations dans les cartes PIMA remplies. Il sera désormais nécessaire de veiller à ce que tous les animateurs soient dévoués et compétents.

Enfin, si dans de nombreux cas l'analyse des budgets des districts était difficile et prenait beaucoup de temps, c'est en raison de leur présentation opaque et hétéroclite. En outre, il y avait souvent des doutes sur le caractère réaliste des activités de développement dont rendaient compte les documents des budgets, compte tenu des contraintes financières extrêmes.

Malgré ces difficultés, Hakikazi prévoit de continuer à améliorer le processus des cartes PIMA et à tirer parti de son expérience de suivi des dépenses en se consacrant à des collectivités et à des districts supplémentaires.

Pour en savoir plus sur le Hakikazi, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.hakikazi.org>.

23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2829 955 56-203 46549
,28-2399 923 56-203 85549
,73-2289 783 56-203 5554
,23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 11 :

Autres initiatives réussies pour mesurer les incidences sur l'exécution des budgets

Ce chapitre présente deux autres études de cas qui illustrent des projets de la société civile ayant permis de mesurer les répercussions de l'exécution des budgets d'une administration publique. La première étude, qui provient du Nicaragua, décrit une opération visant à effectuer le suivi des répercussions des opérations de secours à la suite d'un ouragan, et à évaluer le niveau de satisfaction du public vis-à-vis des mesures prises par les autorités publiques en réponse à l'ouragan. La deuxième étude, du Guatemala, décrit une opération visant à surveiller, au moyen de sondages à l'échelle locale, les répercussions de programmes publics d'éducation.

1. Au Nicaragua, Coordinadora Civil rassemble des sondages sur la satisfaction des usagers afin de mesurer les répercussions des mesures de soulagement des répercussions d'un ouragan

Dans la foulée de la dévastation occasionnée au Nicaragua par l'ouragan Mitch en 1998, la société civile s'est inquiétée de la gestion publique des fonds d'aide internationaux reçus. De plus, selon certaines rumeurs, la prestation de l'aide donnait lieu à une discrimination fondée sur les préférences politiques ou religieuses, et des fonds d'aide étaient utilisés à des fins non officielles. *Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción*, un réseau local de membres de la société civile, a décidé de mener une enquête sur ces allégations.

Comme le grand nombre de collectivités touchées ne permettait pas de mesurer facilement la distribution de l'aide, *Coordinadora Civil* a entrepris un audit sur la façon dont les collectivités percevaient la prestation des mesures d'aide. La première phase de l'audit a été réalisée au moyen de sondages et d'entrevues avec des personnes interrogées, issues de quelque 10 000 ménages dans 61 municipalités, et avec 179 chefs de collectivités, 48 maires et 82 directeurs d'organisations et d'associations non gouvernementales. Les personnes interrogées devaient indiquer à quel moment elles avaient reçu l'aide, qui la leur avait versée et à quel montant, en plus de préciser si l'aide était appropriée pour chaque situation.

Au cours de la deuxième phase, *Coordinadora Civil* a cherché à évaluer la manière dont les ménages percevaient l'amélioration de leurs conditions et à déterminer leur appréciation de la prestation des services des autorités publiques (et des autres organismes). Sur plus de 6 000 ménages interrogés, 29% ont indiqué que la situation s'était améliorée, 34% ont indiqué qu'elle était restée la même et 37% ont indiqué qu'elle s'était aggravée. Lorsque les ménages interrogés étaient invités à citer la mesure la plus importante adoptée par les autorités en réponse à l'ouragan, 60% répondaient « rien », 29% désignaient certaines mesures et 10% indiquaient qu'ils ne le savaient pas. Lorsqu'ils étaient invités à désigner les organismes de la société civile et les organismes religieux, nationaux et internationaux qui étaient intervenus lors de la catastrophe, 49% nommaient un organisme international, 27% nommaient une organisation non gouvernementale, 18% nommaient la Croix-Rouge et 6% nommaient un organisme religieux. L'audit contenait également des données sur les proportions respectives des ménages qui recevaient alors de l'aide agricole, de l'aide au logement et de l'aide alimentaire.

Coordinadora Civil s'efforçait également de mettre en évidence les besoins les plus pressants en demandant aux personnes interrogées de désigner les problèmes auxquels, selon elles, une priorité devrait être accordée. Les réponses incluaient notamment la détresse émotionnelle, les mauvais traitements envers les femmes (qui, selon plusieurs, s'étaient accrus depuis l'ouragan) et le caractère inadéquat de la préparation aux catastrophes ultérieures. *Coordinadora Civil* a ensuite conçu un sondage visant à mesurer, parmi les dirigeants des collectivités et les chefs des ménages, l'importance de ces problèmes et les répercussions que l'ouragan avait eues sur ces personnes. Les résultats du sondage -

de même que le rapport définitif de l'audit sociétal - ont été remis à tous les participants du sondage.

Coordinadora Civil a comparé ces réponses aux rapports officiels des administrations et des organismes qui avaient fait des dons, ainsi qu'à ceux des autorités nicaraguayennes. L'audit a confirmé les accusations de mauvaise gestion de la distribution de l'aide. Le groupe a fait part de ses conclusions aux organismes et aux autorités locaux, pour ensuite informer les représentants des autorités publiques, les organismes œuvrant à l'échelle nationale, la communauté internationale et les médias. Des journalistes ont ensuite trouvé des renseignements supplémentaires qui confirmaient les résultats de l'audit. Les autorités publiques ont d'abord démenti les résultats de l'étude; elles ont ensuite commencé à harceler les personnes qui les présentaient. Néanmoins, l'audit a ultérieurement contribué à jeter les bases d'une enquête qui a mené, en 2003, à l'emprisonnement de l'ancien président Arnoldo Alemán pour blanchiment d'argent et détournement de fonds (Quiros, 2005).

Pour en savoir plus sur Coordinadora Civil, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.ccer.org.ni/>.

2. Au Guatemala, l'Asociación de Investigación y Estudios Sociales assure le suivi de dépenses en matière d'éducation

Le niveau de l'instruction publique du Guatemala est parmi les plus faibles de l'Amérique centrale. En 2002, plus de 31% de la population du pays était analphabète, les taux moyens de décrochage frôlaient les 50% par année (et atteignaient même 75% dans certaines régions rurales) et l'investissement en éducation, exprimé en proportion du PIB, était inférieur à 7 p. 100¹⁷. À titre de comparaison, les pays voisins du Guatemala consacrent approximativement 10% de leur PIB à l'éducation.

Le ministère de l'Éducation a entrepris en 1996 plusieurs programmes visant à améliorer le taux de réussite scolaire, notamment la distribution de petits-déjeuners, de déjeuners et de manuels gratuits pour tous les élèves. Ceci dit, près de sept ans plus tard, il n'y avait toujours pas de signes palpables d'amélioration du niveau de l'instruction publique dans le pays.

¹⁷ Cette étude de cas s'inspire d'ASIES, 2003 et de Rubio, 2002.

En 2002, l'Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES - association d'enquêtes et d'études sociales), un organisme de recherche et de plaidoyer, a organisé la Gran Campaña Nacional por la Educación (GCNE - grande campagne nationale pour l'éducation) en collaboration avec une coalition de 77 organisations non gouvernementales de l'ensemble du pays. Depuis cette époque, la GCNE a organisé plusieurs enquêtes d'orientation communautaire (qu'elle désigne comme des audits sociétaux) visant à surveiller la mise en œuvre de programmes d'instruction publique primaire, notamment de programmes offrant des repas et des manuels gratuits.

Comme les autorités publiques ne tiennent pas de renseignements détaillés sur les programmes d'éducation, la GCNE en est venue à se servir de ses propres enquêtes, réalisées dans des écoles publiques spécifiques, comme sources de renseignements sur la prestation des programmes d'éducation. La GCNE fait appel à une méthode d'échantillonnage scientifique stratifié pour choisir des écoles de l'ensemble du pays afin d'y réaliser ses sondages. Ces sondages s'adressent aux directeurs, aux enseignants, aux parents et aux élèves et portent sur des questions telles que leur degré de sensibilisation à propos des repas et des manuels gratuits, le caractère adéquat ou non des budgets de ces programmes, ainsi que leur degré de satisfaction vis-à-vis de ces programmes.

Les sondages ont révélé des faits étonnants qui permettent de mieux comprendre l'absence d'amélioration au chapitre de l'éducation dans le pays. Par exemple, l'un des sondages a conclu que quelque 80% des directeurs n'avaient pas connaissance du programme des repas gratuits et que quelque 75% des écoles ne recevaient pas de manuels pour tous les élèves.

Après chaque sondage, la GCNE prépare un rapport officiel (voir <http://www.asies.org.gt/grancampaña/CGAUDITORIASOCIAL2005.pdf>); l'organisme a formulé un ensemble de recommandations aux autorités publiques, notamment d'accroître radicalement le nombre de manuels distribués. La GCNE envoie également un rapport annuel aux hauts fonctionnaires, aux médias et à d'autres parties intéressées, notamment au syndicat des enseignants. En 2006, grâce à sa persévérance, la GCNE a obtenu du ministère de l'Éducation l'engagement d'assurer un suivi des résultats de l'audit.

Pour en savoir plus sur ASIES, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.asies.org.gt/>.

CINQUIÈME PARTIE

Processus d'audit et de supervision statutaire

198,643636 78
>124,634546 78
>458,11142 83
>145,523286 64
>368,688789 12
>163,65546 67
>198,65546 65
>198,65546 65
>152,698016 68
>98,643636 78
>124,634546 78
>458,11142 83

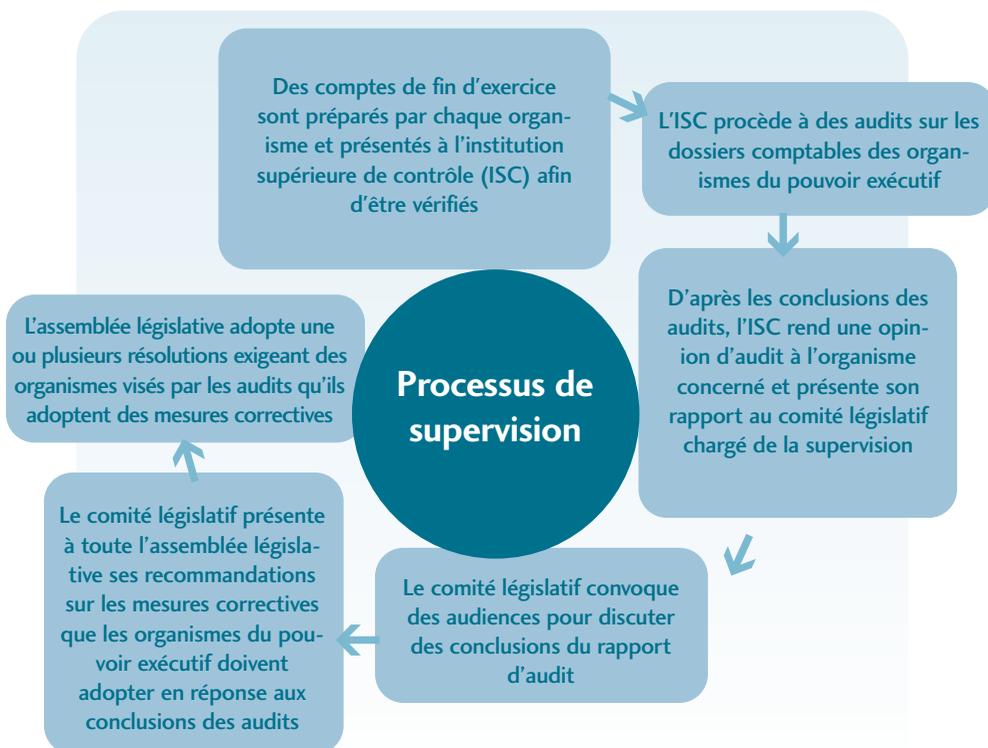
23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2829 955 56-203 46549
 28-2399 923 56-203 85549
 73-2289 783 56-203 5554
 23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 12 :

Processus d'audit et de supervision statutaire

Lorsque les dépenses ont été réalisées et que toutes les transactions ont été enregistrées, le pouvoir exécutif prépare un rapport annuel indiquant le total des dépenses engagées par les organismes au cours de l'exercice. Un organisme d'audit indépendant examine ensuite ces dépenses pour en vérifier l'exactitude. Dans plusieurs pays, les rapports d'audit sont présentés à l'assemblée législative du pays, qui évalue les remarques des rapports d'audit et formule des recommandations au pouvoir exécutif en vue de la prise de mesures correctives.

Graphique 5 : Processus de supervision



Le présent chapitre porte sur les fonctions d’audit et de supervision législative assumées par l’institution supérieure de contrôle (ISC) du pays - il s’agit de la principale instance responsable de la supervision des comptes publics - et par le comité législatif qui supervise les résultats de l’audit. La première section examine les trois modèles de base de l’ISC. La deuxième section examine les types d’audits entrepris par l’ISC et les types d’opinions d’audit que l’on peut trouver dans les rapports d’audit. La troisième section présente un aperçu des procédures de base suivies par une assemblée législative dans le cadre de la supervision du budget annuel.

1. Modèles des Institutions supérieures de contrôle (ISC)

Dans presque tous les pays, la loi prévoit l’existence d’une entité de supervision des dépenses publiques. Ces entités, généralement désignées comme les institutions supérieures de contrôle, peuvent porter des noms tels que le Bureau du vérificateur général, le Conseil de vérification ou la Cour des comptes. En plus des ISC, certains organismes peuvent avoir leurs propres auditeurs qui relèvent de leur direction respective, tandis que dans certains pays, les vérifications des administrations locales sont entreprises par des autorités d’audit mises sur pied expressément pour remplir ce rôle. De plus, l’ISC ou les autorités publiques peuvent désigner des auditeurs privés pour réaliser l’audit de certains organismes publics ou de sociétés d’État.

De manière générale, la plupart des ISC peuvent être associées à l’un ou l’autre des trois modèles suivants (voir le tableau 8) : le modèle britannique (ou parlementaire), le modèle judiciaire (ou napoléonien) et le modèle du conseil (ou modèle collégial)¹⁸.

Tableau 8 : Types d’ISC et répartition géographique

Modèle	Pays
Modèle britannique	La plupart des pays du Commonwealth et quelques pays d’Amérique latine tels que le Pérou et le Chili
Modèle judiciaire	La plupart des pays francophones et plusieurs pays d’Amérique latine, y compris le Brésil et la Colombie
Modèle collégial	La plupart des pays de l’Asie du Sud-Est et de l’Extrême-Orient, ainsi que quelques pays d’Amérique latine tels que l’Argentine

Modèle britannique

Les ISC qui reprennent le modèle britannique ont généralement un dirigeant disposant de pouvoirs importants - désigné comme le vérificateur général - qui peut être démis de ses fonctions uniquement avec le consentement du parlement. Les ISC organisées selon ce modèle réalisent principalement des audits financiers (bien que d'autres, notamment en Afrique du Sud et au Royaume-Uni, se consacrent également à des audits d'optimisation des ressources); elles accordent généralement moins d'importance aux audits de conformité (dont traite la prochaine section).

Dans le cadre de ce modèle, il arrive parfois que le vérificateur général doive réaliser un ensemble de tâches supplémentaires qui ne sont pas des audits, bien qu'elles constituent une fonction de contrôle - dans les autres modèles, ces tâches sont réalisées par un membre de la fonction publique distinct appelé le contrôleur. Ces tâches incluent l'autorisation des demandes de transferts de fonds d'un organisme central à des comptes ministériels.

Au terme de l'exercice fiscal, l'ISC réalise des audits sur la gestion financière et les comptes annuels des organismes du gouvernement. Les rapports d'audit du vérificateur général sont présentés au parlement et examinés en détail par un comité législatif.

Le modèle britannique exige la participation active de l'assemblée législative afin qu'un suivi des conclusions de l'audit de l'ISC puisse être assuré. Ceci laisse certaines possibilités de collaboration entre les organismes de la société civile, l'ISC et l'assemblée législative, de manière à mettre en évidence les échecs de l'administration publique et à appliquer des mesures correctives.

Modèle judiciaire

Comme l'indique son nom, ce modèle a une ISC qui fait partie du système judiciaire du pays et qui est constituée de juges. L'un des principaux aspects de ce modèle est le fait que des fonctionnaires (plus spécifiquement : des comptables¹⁹ d'un organisme public) sont tenus personnellement responsables des transactions illégales. L'ISC

¹⁸ Cette section est inspirée de DFID, 2004 et 2005.

¹⁹ Dans les pays qui ont adopté le modèle judiciaire, les représentants du ministère des Finances en poste dans les ministères de leurs secteurs d'activité respectifs et dans d'autres organismes sont responsables de la tenue des états financiers, à titre d'experts-comptables.

évalue la légalité des gestes de chacun des experts-comptables et peut soit les « décharger » de toute autre responsabilité, soit imposer des sanctions.

Dans le modèle judiciaire, contrairement au modèle britannique, l'ISC n'entretient que des liens limités avec l'assemblée législative. Les rapports d'audit de chacun des organismes ne sont pas déposés devant l'assemblée législative et c'est l'ISC elle-même qui prend des mesures en réaction aux conclusions de ces audits. Par contre, ici également, l'ISC présente à l'assemblée législative un rapport sur les comptes nationaux (élaboré par le ministère des Finances), rapport qui est en partie fondé sur les conclusions des audits de chacun des organismes et sur d'autres conclusions des examens de l'ISC. L'assemblée législative fait appel à ce rapport pour demander au gouvernement des comptes sur la gestion des finances publiques.

Dans le modèle judiciaire, l'ISC est souvent désignée comme la Cour des comptes ou la Cour d'audit; elle existe sous la forme d'un tribunal indépendant qui s'occupe uniquement d'affaires financières. Dans certains pays, la Cour des comptes peut faire partie de la Cour suprême : dans un tel cas, la Cour des comptes n'aura peut-être pas le même degré d'autonomie que si elle était indépendante de la Cour suprême.

Dans certains pays - le Portugal, l'Italie et leurs anciennes colonies - l'ISC ne s'acquitte pas seulement de fonctions d'audit, mais également de fonctions de contrôle, par exemple l'approbation de certains types de dépenses publiques. Bien que ce système s'apparente aux fonctions de contrôle du modèle britannique, il est différent en raison du niveau de vérifications détaillées que l'ISC entreprend avant de procéder aux transferts. C'est-à-dire que dans le modèle britannique, l'ISC autorise le déblocage de fonds du compte consolidé afin que tel ou tel ministère puisse en disposer; dans certains modèles judiciaires, au contraire, l'ISC s'acquitte de fonctions de « contrôle préalable » avant d'autoriser les paiements que l'État verse à tel ou tel fournisseur dans le cadre de marchés publics.

L'objet principal de l'audit de l'ISC qui relève du système judiciaire est de vérifier la légalité des transactions, plutôt que d'évaluer la valeur obtenue pour ces dépenses ou la qualité des activités de l'organisme.

La participation limitée de l'assemblée législative à l'examen des conclusions de l'audit peut faire en sorte qu'il y ait moins d'occasions de participation pour la société civile. Par contre, l'importance des pouvoirs attribués à l'ISC dans le cadre de ce modèle (notamment celle des pouvoirs de justice pénale) incitera la société civile à collaborer avec l'ISC et à demander l'imposition de mesures correctives aux organismes ou aux projets qui sont en cause.

Modèle collégial

Dans le cadre du système collégial, l'ISC est constituée de plusieurs membres qui font partie de son conseil d'administration et qui sont conjointement tenus de rendre des comptes à l'assemblée législative par l'intermédiaire de comités tels que les comités des comptes publics. Ce système est similaire au modèle britannique du point de vue de la relation entre l'ISC et l'assemblée législative : le conseil collégial présente ses rapports d'audit au comité des comptes publics et celui-ci invoque les conclusions de l'audit pour exiger des comptes des organismes publics. Le système collégial est également similaire au modèle judiciaire en ce que le conseil compte plusieurs membres (à l'instar de la multiplicité des juges du modèle judiciaire), bien que ces membres n'aient pas de pouvoirs judiciaires. Le conseil peut être constitué de plusieurs comités (ou « collèges ») qui se spécialisent dans certains domaines techniques et appliquent différentes méthodes d'audit.

Le modèle collégial revêt un caractère inclusif marqué et s'adapte aux opinions de ses différents collèges. Cette particularité peut toutefois ralentir les processus décisionnels. Selon le degré d'autonomie attribué à chaque collège, le conseil n'aura pas toujours la possibilité d'adopter une position unifiée, ce qui pourrait nuire à la cohérence de l'ISC dans ses activités normales.

La durée des fonctions des membres du conseil et le calendrier de leur sélection peut réduire l'efficacité du système. Cette durée ne doit être ni trop longue, ni trop courte et les périodes de fonctions doivent être échelonnées de manière à éviter toute perte soudaine de leadership et de mémoire institutionnelle lorsque les fonctions d'un membre arrivent à leur terme.

Dans le cadre du modèle collégial, l'ISC achemine à l'accusateur public toutes les conclusions d'audit qui désignent des cas de fraude ou de corruption. Ceci diffère du modèle britannique, où les conclusions sont déposées devant l'assemblée législative. En remettant les cas de corruption directement à l'organisme des poursuites, l'ISC du modèle collégial peut abrégier le processus qui doit être employé pour exiger des comptes des fonctionnaires coupables de fraude ou de corruption.

Le modèle collégial offre aux organismes de la société civile l'occasion d'agir auprès de fonctionnaires qui ont davantage d'autonomie et qui se consacrent à diverses problématiques d'audit. Par contre, bien que la société civile soit susceptible de trouver quelques voix bienveillantes au sein de l'ISC, il peut être difficile de convaincre toute l'ISC à adopter une position particulière.

2. Types d'audits réalisés et d'opinions fournies par les ISC

Les audits du secteur public prennent généralement l'une des trois formes suivantes : audits financiers, audits de conformité ou audits sur le rendement.

Audits financiers

Les audits financiers, également désignés comme des vérifications d'attestation puisque l'auditeur atteste - ou vérifie - l'exactitude et la fidélité avec lesquelles les états financiers sont présentés. Tous les organismes publics tiennent des registres comptables (journal de trésorerie, compte du grand livre, etc.) dans lesquels ils inscrivent chacune des transactions financières. Chaque transaction des registres comptables doit être entrée d'après les pièces autorisées par des agents désignés et accompagnée par des preuves qui indiquent la nature de la transaction, par exemple des factures et des reçus. L'organisme utilise ensuite les registres comptables afin de préparer les états financiers, par exemple le compte consolidé des recettes et débours, qui indique le niveau global des recettes et des dépenses de l'organisme pendant un exercice donné (généralement une année).

Au cours d'un audit financier, l'auditeur examine un échantillon de pièces pour établir l'authenticité des transactions des registres compta-

bles et des états financiers consolidés et pour déterminer si les comptes présentent avec fidélité les affaires financières de l'entité.

Les observations de l'auditeur sont indiquées dans un rapport d'audit qui peut énumérer toutes les erreurs et irrégularités constatées. Dans plusieurs pays, le rapport d'audit contient également un avis officiel de l'auditeur précisant si les états financiers rendent compte de la situation financière des autorités publiques avec véracité et fidélité et si les recettes et les paiements ont été réalisés conformément à la loi sur le budget (les opinions d'audit traitées plus en détail ci-après).

Audits de conformité

Dans le cadre d'un audit de conformité, l'auditeur public détermine si les conditions suivantes ont été remplies :

1. La dépense a-t-elle été autorisée par une autorité compétente?
2. La dépense a-t-elle été autorisée par les lois sur les crédits budgétaires et a-t-elle été réalisée conformément à la loi?
3. La dépense est-elle conforme aux procédures (règles pertinentes, règlements et décrets) promulguées en vertu des diverses lois sur les finances publiques et d'autres lois du pays?

Audits sur le rendement

Dans certains pays, depuis quelques décennies, le mandat des ISC a été élargi et inclut la mesure de considérations d'optimisation des ressources des dépenses publiques. Ces audits sur le rendement nécessitent non seulement de l'expérience comptable et financière, mais aussi de l'expérience dans des disciplines telles que l'économie, l'informatique et le génie. Puisque l'auditeur s'efforce de rendre compte de la gestion et des activités techniques de tel ou tel programme, l'équipe d'audit doit maîtriser les aspects techniques du programme et les considérations relatives à sa gestion. Les audits sur le rendement exigent donc souvent des ressources considérables et des dépenses importantes.

Lorsqu'il entreprend un audit sur le rendement, l'auditeur rend généralement compte des trois facteurs suivants :

1. *Économie* : le programme pourrait-il être administré à moindre coût?
2. *Effizienz* : la relation entre les intrants (humains et matériels) et les extrants (biens ou services) peut-elle être améliorée? En d'autres termes, parvient-on à obtenir un maximum d'extrants pour un minimum d'intrants?

3. *Efficacité* : le programme donne-t-il les résultats prévus, au vu des indicateurs de rendement du programme de mesure, par rapport aux résultats réels (National Audit Office, UK, 2007)?

Opinions d'audit

Une opinion d'audit est exprimée après que l'auditeur ait examiné les quatre questions suivantes :

1. L'auditeur a-t-il reçu tous les renseignements nécessaires à la réalisation de l'audit?
2. Les états financiers ont-ils été présentés sous la forme prescrite?
3. Dans le cadre de la tenue des comptes, les exigences des lois concernées ont-elles toutes été respectées à tous les égards pertinents?
4. Les états financiers représentent-ils les comptes avec véracité et fidélité (en d'autres termes : sont-ils fiables)?

L'opinion de l'auditeur peut correspondre à l'une ou l'autre des cinq catégories suivantes : « sans réserve », « observations », « avec réserves », « défavorable » ou « refus de certifier » (c'est-à-dire que l'auditeur n'est pas à même d'exprimer une opinion). Ces termes sont expliqués ci-dessous.

Sans réserve : une opinion d'audit « sans réserve » est émise lorsque l'auditeur est d'avis que chacune des quatre conditions indiquées ci-dessus ont été remplies. Ceci ne signifie pas que tous les montants indiqués dans les états financiers sont exacts; toutefois, les inexactitudes - le cas échéant - ne sont pas assez importantes pour influencer sur le jugement d'un lecteur normal. Par exemple, un rapport d'audit sur un conseil de district en Tanzanie affirmait que :

À mon avis, les états financiers rendent compte avec fidélité, à tous les égards importants, de la position financière du conseil du district d'Arumeru en date du 30 juin 2005 et des résultats de ses opérations et de ses flux de trésorerie pour l'exercice qui se termine à cette date, conformément à la quatrième partie de la loi n° 9 de 1982 sur les finances des administrations locales (National Audit Office, Tanzanie, 2005a).

Observations : lorsque l'auditeur souhaite mettre en évidence, dans les états financiers, un problème qui n'influe pas sur l'opinion de vérification elle-même, il rend une opinion avec « observations », qui est à mi-chemin entre une opinion « sans réserve » et une opinion « avec réserves ». Une telle opinion est généralement formulée dans un paragraphe distinct de l'opinion de vérification elle-même. Par exemple, dans un rapport d'audit sur l'organisme de statistique de l'Afrique du Sud, l'opinion favorable était accompagnée des « observations » suivantes :

À mon avis, les états financiers rendent compte avec fidélité, à tous les égards importants, des résultats d'exploitation de Statistics South Africa pour l'exercice terminé le 31 mars 2000, conformément aux pratiques comptables prescrites et comme l'exige la loi pertinente. Sans pour autant émettre de réserves sur l'opinion d'audit exprimée ci-dessus, je dois souligner les faits suivants : au cours de l'audit, certaines lacunes de contrôle interne ont été signalées dans une lettre à la direction et l'agent comptable a confirmé que les mesures correctives nécessaires seraient entreprises. Ces mesures ont été évaluées et plusieurs des problèmes ont été signalés de nouveau dans une lettre à la direction. Ces problèmes incluaient la possibilité du recouvrement de 687 233 rands de créances d'anciens employés, des cas de vols et de pertes en suspens depuis déjà longtemps, des fonds reçus à des bureaux provinciaux sans avoir été déposés en banque dans des délais raisonnables, des reçus délivrés après le dépôt des fonds en banque, ainsi que des cas d'omission d'entretenir adéquatement des immobilisations corporelles menant à l'impossibilité de confirmer leur intégrité et leur existence. Les mesures correctives entreprises par l'agent comptable seront évaluées à l'occasion de l'audit de l'exercice 2001 (Auditor General of South Africa, 2001).

Avec réserves : contrairement au premier sens de ce mot, une opinion « avec réserves » n'est pas une opinion favorable. Elle est rendue lorsque l'ISC conclut que les états financiers et les comptes prêtent à confusion. Par exemple, un audit du ministère de l'Agriculture de la Tanzanie a eu pour conclusion l'opinion avec réserves suivante :

À mon avis, hormis la non-livraison d'un véhicule motorisé d'une valeur de 29 640 000 TZS [shillings tanzaniens] et de biens et d'instruments agricoles évalués à 35 737 056,60 TZS, les marchés publics d'ameublement domestique et d'équipement, de produits chimiques, de produits de fumigation, de pesticides, ainsi que d'entretien des infrastructures matérielles et d'autres services, ont été généralement réalisés conformément à la loi n° 21 de 2004, la Public Procurement Act (National Audit Office, Tanzanie, 2005b).

Opinion défavorable : si l'auditeur est d'avis que les états financiers ne sont pas fidèles à la réalité et que les doutes suscités par les conclusions de l'audit sont fondamentaux, il devra émettre une opinion « défavorable ». Par exemple, l'auditeur des Philippines a rendu une opinion défavorable sur les états financiers du ministère de l'Éducation en 2005 en raison d'écarts importants dans les flux de trésorerie, les stocks, les immobilisations cor-

poelles, les éléments de passif, ainsi que l'état des revenus et des dépenses, écarts qui avaient des répercussions sur l'exactitude et la validité des soldes des comptes. Le certificat d'audit contenait la conclusion suivante :

[À] notre avis, en raison des répercussions des problèmes présentés dans les paragraphes précédents, les états financiers indiqués ci-dessus ne sont une représentation fidèle - et conforme aux principes comptables généralement reconnus - ni de la position financière du ministère de l'Éducation en date du 31 décembre 2005, ni des résultats de ses opérations et de ses flux de trésorerie pour l'exercice se terminant à cette date (Commission on Audit, Philippines, 2005).

Refus de certifier : l'auditeur refuse de certifier lorsqu'il n'a pas eu la possibilité d'obtenir suffisamment de pièces appropriées et ne peut donc pas exprimer d'opinion. Le plus souvent, les refus de certifier sont rendus lorsque l'auditeur n'obtient pas accès à tous les registres comptables, lorsque la valeur d'éléments importants des comptes n'est pas certaine ou lorsque les agents de l'organisme visé par l'audit ne fournissent pas certains renseignements sur les états financiers. Par exemple, le rapport d'audit sur les états financiers du fonds consolidé du gouvernement de l'Ouganda contenait un refus de certifier formulé comme suit :

En raison de l'importance des problèmes présentés dans les paragraphes précédents [dix problèmes, notamment des questions relatives à des comptes de projet non divulgués, à des écarts par rapport à la politique comptable, à l'omission de présenter des états financiers, etc.], je ne formule aucune opinion sur les états financiers (Ugandan Auditor General, 2003).

3. Le rôle de l'assemblée législative dans le processus d'audit

Habituellement, l'ISC envoie ses rapports d'audit à l'assemblée législative du pays - le destinataire est habituellement un comité chargé d'examiner les conclusions des audits. Ce comité examine les renseignements; il peut également organiser des audiences publiques au cours desquelles des représentants d'un organisme du pouvoir exécutif doivent témoigner à propos de toute conclusion d'audit importante. Le comité prépare ensuite un rapport où sont présentées des recommandations spécifiques sur les mesures correctives que l'organisme doit prendre. Le rapport fait ensuite l'objet de débats devant toute l'assemblée législative et il est adopté par celle-ci.

Dans la plupart des pays, c'est de l'organisme d'audit national que l'assemblée législative doit obtenir les rapports sur le rendement financier du gouvernement et sur le respect de la loi sur le budget. Si les liens entre l'assemblée législative (par le biais de son comité responsable des comptes publics et des audits) et l'organisme d'audit national sont faibles, l'assemblée législative sera moins à même de superviser les finances publiques. L'organisme d'audit national doit être indépendant, sa direction ne doit pouvoir être démise de ses fonctions que par une loi adoptée par l'assemblée législative et il doit posséder les ressources financières et humaines nécessaires pour entreprendre des audits sur les autorités publiques. En outre, cet établissement doit avoir le pouvoir de procéder à des audits sur toutes les finances publiques et pouvoir accéder rapidement à tous les renseignements des autorités publiques (comptes et finances). Un organisme d'audit autonome peut rehausser considérablement les fonctions du comité législatif responsable de la supervision budgétaire en lui fournissant des renseignements essentiels par le biais de ses audits financiers, de ses audits sur la conformité et de ses audits sur le rendement.

Le rôle exact de l'assemblée législative dans le cadre du processus d'audit dépend, dans une certaine mesure, du système d'audit du pays. Tel qu'il est expliqué ci-dessus, dans le modèle britannique, les rapports d'audit régissent en grande partie la fonction de supervision de l'assemblée législative. Dans ces pays, celle-ci crée souvent des comités tels que le comité des comptes publics (CCP) et les charge de superviser les rapports d'audit au nom de l'assemblée législative. Le CCP organise des audiences sur les conclusions de l'audit et, à cette occasion, des agents des organismes pertinents témoignent sur le contenu des rapports d'audit.

Dans les pays qui suivent le modèle judiciaire, les affaires d'audit sont prises en charge par les juges de la Cour des comptes; l'assemblée législative ne joue qu'un rôle limité dans le processus de vérification et c'est à la discrétion du président de la Cour des comptes que des rapports d'audit sont envoyés à l'assemblée législative. Par contre, même dans ce modèle, la Cour des comptes présente à l'assemblée législative un rapport indiquant dans quelle mesure l'exécution du budget est conforme aux crédits prévus par le budget et l'assemblée législative a le pouvoir de demander que la cour procède à un audit sur une entité particulière de l'État. De plus, bien que la Cour des comptes puisse imposer des sanctions au pouvoir exécutif en cas de non-conformité aux lois sur la gestion des finances, l'assemblée législative peut accroître la portée politique de telles sanctions.

Dans les pays qui suivent le système collégial, l'organisme national d'audit présente ses rapports d'audit au pouvoir exécutif (ou, plus précisément, au cabinet ou au conseil des ministres du pays). Quant au pouvoir exécutif, il présente son rapport annuel (de même que les conclusions des audits et ses propres remarques au sujet de ces conclusions) à l'assemblée législative. Des membres du personnel de l'organisme national d'audit participent aux délibérations de l'assemblée législative sur le rapport annuel du pouvoir exécutif afin d'expliquer les opinions et les décisions qui s'y trouvent.

Dans certains pays, le CCP a également pour mandat officiel de réaliser ses propres enquêtes : son travail de supervision ne se limite donc pas aux questions qui figurent dans les rapports d'audit. Ces CCP ont le pouvoir de convoquer des fonctionnaires dans le cadre d'audiences officielles - bien que peu de ces CCP exercent réellement ce pouvoir pour prendre en charge des questions qui ne figurent pas dans des rapports d'audit. Une fois l'audience terminée, le CCP présente à l'assemblée législative, pour étude, une liste de mesures particulières que les organismes pertinents doivent adopter (en général, le CCP n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions au pouvoir exécutif pour non-respect des lois sur les finances publiques : le CCP a plutôt recours à l'assemblée législative pour les imposer).

Dans certains pays, le pouvoir exécutif doit répondre officiellement aux recommandations de l'assemblée législative - et certains délais lui sont normalement impartis pour le faire, par exemple une période de deux à six mois. L'assemblée législative pourra elle-même prendre d'autres mesures si elle n'est pas satisfaite de la réponse. Malheureusement, en pratique, il n'est pas rare que les autorités publiques ne tiennent pas compte des recommandations de l'assemblée législative sur les audits et celles-ci procèdent rarement à un suivi pour exiger des mesures correctives. Par contre, certains organismes nationaux d'audit incluent dans leurs rapports d'audit des renseignements sur les conclusions des audits antérieurs et les réponses formulées par le gouvernement à leur sujet : cela facilite la supervision législative à long terme car l'assemblée législative peut alors continuer à mesurer la réaction du pouvoir exécutif à ses recommandations et faire des recommandations supplémentaires.

23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2829 955 56-203 46549
,28-2399 923 56-203 85549
,73-2289 783 56-203 8888
,23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 13 :

Études de cas sur des initiatives de la société civile consacrées à l'audit et à la supervision statutaire

Le chapitre présente quatre études de cas qui relatent en détail les succès de travaux de la société civile consacrés à la phase d'audit et de supervision statutaire du processus budgétaire. La première, du Mexique, examine les succès remportés par une coalition dans le cadre de la vérification d'un programme lié au VIH/SIDA. La deuxième, de Tanzanie, concerne une analyse des tendances dans les opinions d'audit sur l'État. La troisième, des Philippines, concerne un audit conjoint entrepris par la société civile et l'autorité d'audit du pays à propos de projets de construction routière. La quatrième, d'Afrique du Sud, examine des systèmes de supervision des autorités publiques, notamment de l'ISC et du comité de supervision statutaire.

PROFIL DE L'ORGANISME

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, une organisation non gouvernementale du Mexique fondée en 1999, s'est donné un rôle unique en son genre - celui d'un organisme professionnel axé sur la recherche qui participe à des débats sur la justice sociale par le biais de travaux pratiques dans le domaine budgétaire. De concert avec d'autres organismes de la société civile avec lesquels il s'est allié, Fundar se consacre aux problématiques de la transparence, des droits de la personne, de la gouvernance et du renforcement de la capacité civique. Fundar a perfectionné son action budgétaire en l'axant sur deux domaines généraux : d'une part, les budgets et les politiques publiques; d'autre part, les droits de la personne et la gouvernance. L'organisme se consacre également à des programmes transversaux qui étudient certaines questions législatives, ainsi que les problématiques de la transparence et du pouvoir local.

1. Au Mexique, une coalition de groupes de la société civile examine l'usage de fonds pour la lutte contre le VIH/SIDA²⁰

a. Introduction

En 2002, la Chambre des Députés du Mexique (la chambre basse du Congrès) a approuvé une augmentation de 600 millions de pesos des fonds destinés aux programmes de santé nationaux. Toutefois, par la suite, le président du comité budgétaire de la Chambre a apporté des modifications arbitraires au budget approuvé par la Chambre. L'un des changements consistait à transférer des fonds de 30 millions de pesos qui avaient été attribués à l'achat de médicaments antirétroviraux pour un programme du VIH/SIDA afin de contribuer au financement de dix centres d'assistance aux femmes.

Des législateurs en colère ont accusé le président du comité d'avoir agi de façon inappropriée, voire anticonstitutionnelle, en ignorant les recommandations du comité sur le financement. Plusieurs organismes de la société civile - y compris Fundar et des groupes voués aux droits génésiques, à la santé des femmes, aux aspects de la budgétisation qui concernent les sexes et au plaidoyer en matière de VIH/SIDA - ont formé une coalition pour mener une enquête sur ces allégations.

En premier lieu, la coalition a demandé que le ministère de la Santé fournisse des documents liés à ses programmes de santé. Le ministère a refusé. Sans se laisser décourager, la coalition a répété sa demande - cette fois-ci en vertu d'une loi sur la liberté d'accès à l'information, que le Mexique avait récemment promulguée. En définitive, la coalition a réussi à atteindre ses objectifs.

Les documents du ministère de la Santé corroboraient les allégations des législateurs à propos de la réattribution des 30 millions de pesos. Une enquête plus approfondie a révélé que les centres d'assistance aux femmes, au profit desquels les fonds avaient été réattribués, sont administrés par Provida, une organisation non gouvernementale de droite qui organise des campagnes contre l'avortement et l'utilisation du préservatif - des positions qui sont contraires aux politiques des autorités publiques en matière de VIH/SIDA et de population.

²⁰ Cette étude de cas présente le travail de Fundar pour surveiller les fonds liés à la lutte contre le VIH/SIDA au Mexique. Cependant Fundar a travaillé sur cette tâche avec une coalition d'OSC.

L'enquête a également révélé que Provida avait reçu plus de la moitié du total des fonds versés en 2003 par le gouvernement à l'ensemble des organisations gouvernementales.

La coalition a ensuite examiné l'utilisation particulière des fonds affectés à Provida. Fundar a demandé des copies de tous les documents que Provida avait présentés au ministère de la Santé et a réalisé un audit complet des dépenses. Les conclusions de l'audit de Fundar étaient saisissantes : environ 90% des fonds de 30 millions de pesos attribués à Provida avaient été utilisés de façon manifestement abusive. Les factures de dépenses présentées par Provida contenaient plusieurs irrégularités telles que des paiements à des organismes fictifs (dont l'un avait la même adresse que Provida), des paiements sans lien manifeste avec un programme de santé (par exemple des stylos Mont Blanc et des articles de lingerie fine coûteux) et des dépenses excessives pour certains postes (par exemple une campagne de publicité).

Lorsque le ministre de la Santé a refusé d'accorder une réunion pour discuter de ces conclusions, la coalition a organisé une campagne médiatique ciblée en faisant appel aux services d'un bureau publicitaire spécialisé dans la problématique homme-femme. En 2004, le journal *Reforma*, dont le tirage est important et qui est distribué dans l'ensemble du pays, a repris les détails de l'affaire Provida dans un dossier exclusif à la une qui a retenu l'attention du pays. C'est pourquoi plusieurs autres entités médiatiques à grande diffusion ont suivi régulièrement les développements ultérieurs de l'affaire pendant les deux mois suivants.

b. Méthodes

L'examen des mesures prises par Fundar pendant l'audit que l'organisme a consacré à Provida précise comment d'autres organismes peuvent réaliser des audits similaires.

Accéder aux renseignements

La coalition a commencé par distinguer les renseignements qui lui seraient nécessaires pour réaliser l'audit; elle a ensuite élaboré une stratégie pour les obtenir. En invoquant la loi du Mexique sur la liberté d'accès à l'information, la coalition a pu obtenir environ 6 800 pages de notes et de factures que Provida avait présentées au ministère de la Santé pour rendre compte des fonds de 30 millions de pesos consacrés

supposément à la prévention des avortements dans des cas de grossesse non désirée (la quatrième partie indique comment les organismes peuvent obtenir les renseignements dont ils ont besoin dans les pays où il n'y a pas de loi sur l'accès aux renseignements).

Entreprendre un audit

Devant la tâche énorme d'analyser un si grand nombre de pièces comptables, Fundar s'est adressé à son comptable interne. Par chance, la méthode adoptée par cette personne est facile à reproduire.

Examen des dépenses

Fundar a suivi cinq étapes pour examiner les dépenses engagées par Provida.

1. Fundar a entré chacune des 6 800 factures dans un tableur. Les données des factures ont été réparties en cinq catégories.

Numéro de facture : au Mexique, toutes les factures (qu'elles proviennent du secteur privé, du secteur public ou d'une organisation non gouvernementale) doivent être imprimées par une imprimerie d'État. Chaque facture porte un numéro d'identification unique qui suit un ordre chronologique. Les factures portent généralement une date d'expiration, qui est indiquée sur la facture elle-même : après cette date, la facture ne peut plus être utilisée dans le cadre d'une transaction financière. Fundar a entré le numéro de facture affiché sur chacune des factures.

Date : Fundar a consigné la date à laquelle la transaction avait été entreprise ou la dépense avait été engagée.

Description de la dépense : Dans cette catégorie, Fundar indiquait les détails de la transaction dont chacune des factures rendait compte. Chaque facture énumère tous les articles achetés, ainsi que le nom, l'adresse et le numéro d'identité fiscal public pour l'acheteur et pour le vendeur.

Montant de la facture : Fundar a consigné le montant de la facture.

Remarques : Cette catégorie a été utilisée à une étape ultérieure pour noter les anomalies constatées dans les factures.

2. Fundar a ensuite créé un tableau résumant toutes les dépenses regroupées selon les dix catégories de dépenses utilisées par Provida

pour l'estimation de ses coûts destinée aux autorités publiques. Fundar a également calculé la proportion du total des dépenses de Provida dans chaque catégorie de dépenses : ceci a permis à Fundar d'examiner les domaines de priorité de Provida dans les dépenses réalisées. Fundar a conclu que Provida avait consacré une proportion beaucoup plus élevée de son budget qu'elle ne l'avait initialement estimée publiquement, sans fournir beaucoup de renseignements pour justifier ces dépenses.

3. De plus, Fundar a créé un tableau répartissant les dépenses selon les quatre trimestres de l'exercice, ce qui lui a permis d'examiner les habitudes de dépense de Provida. De telles régularités peuvent souvent fournir des renseignements sur la qualité des dépenses : par exemple, le fait que la majorité des dépenses soient engagées au cours du dernier trimestre de l'exercice pourrait indiquer que l'organisme tenait à dépenser des fonds, même au risque de les gaspiller, afin de pouvoir demander un autre versement pour l'exercice suivant. Il est également possible d'examiner si les dépenses suivent un ordre logique. Par exemple, en général, on n'achète pas des meubles avant de louer un bureau.
4. Fundar a ensuite examiné minutieusement chacune des 6 800 factures pour en évaluer les trois paramètres d'« optimisation des ressources » : l'économie (la dépense aurait-elle pu être réalisée à moindre coût?), l'efficacité (a-t-on obtenu un maximum de résultats avec un minimum de ressources?) et l'efficacités (la dépense a-t-elle permis d'obtenir les résultats prévus?). Fundar a également cherché les irrégularités de procédure et tout signe de falsification des notes et/ou de fraude. Toute anomalie était consignée dans les « remarques ».
5. Fundar a consigné ses conclusions dans un rapport succinct qui a fait l'objet de discussions avec d'autres membres de la coalition, pour ensuite être distribué aux médias.

c. Résultats obtenus

Succès

L'attention médiatique que l'affaire Provida a retenue a incité d'autres organismes de la société civile à se joindre à la coalition. En peu de temps, plus de 1 000 organismes différents issus de toutes les régions

du pays ont conjointement présenté aux autorités une note sollicitant une enquête officielle sur l'affaire Provida.

Cédant aux pressions de la société civile, les autorités ont chargé leur contrôleur interne de procéder à une enquête et celle-ci a corroboré les conclusions de la coalition et cerné d'autres irrégularités administratives. Dans son rapport, le contrôleur a recommandé qu'une amende de 13 millions de pesos soit imposée à Provida et que l'organisme soit obligé à rendre les fonds qui lui avaient été fournis. L'ISC du Mexique, elle aussi, a réalisé un audit de l'affaire Provida et a confirmé les conclusions du contrôleur. L'ISC a exigé que Provida rende les fonds, paie l'amende imposée et soit exclue des programmes de financement public pendant 15 ans. De plus, le ministère de la Santé a annulé tous les autres fonds affectés à Provida et dont le paiement avait été prévu au cours des exercices ultérieurs.

Défis

Des lacunes juridiques ont permis à Provida d'éviter de payer son amende et le dossier est actuellement devant les tribunaux. De plus, certaines insuffisances du processus judiciaire mexicain ont fait en sorte que le président du comité budgétaire, qui avait contribué à obtenir la subvention publique de Provida, a pu échapper à toute accusation officielle. Par contre, l'affaire Provida a permis à des organismes de la société civile d'élaborer les aptitudes et les stratégies nécessaires pour entreprendre des initiatives de recherche et de plaidoyer, ainsi que les stratégies nécessaires pour rendre leurs conclusions publiques.

L'affaire Provida permet de tirer plusieurs leçons à l'usage des organismes de la société civile des autres pays. Par exemple, bien que Fundar ait dû faire face à la tâche redoutable de déchiffrer 6 800 pages de registres financiers, le processus en cinq étapes qui a été suivi (voir ci-dessus) a aidé le groupe à examiner les dépenses de Provida. De plus, puisque la coalition n'avait pas la certitude que les autorités prendraient des mesures à l'encontre de Provida en réponse aux allégations d'utilisation abusive des fonds, elle a élaboré une stratégie gagnante pour orienter la diffusion médiatique des résultats d'audit sous une forme qui a immédiatement retenu l'attention du public. Les résultats obtenus illustrent comment un organisme de la société civile peut entreprendre sa propre initiative d'audit et responsabiliser les autorités.

Pour en savoir plus sur Fundar, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.fundar.org.mx>.

2. En Tanzanie, HakiElimu attire l'attention du public sur certaines tendances dans les rapports d'audit

PROFIL DE L'ORGANISME

HakiElimu (une expression swahilie qui signifie « droit à l'éducation ») a été fondé en 2001 par 13 Tanzaniens qui se consacraient depuis longtemps à la transformation de l'éducation publique au profit de tous les enfants. L'organisme, dont le personnel compte aujourd'hui plus de 40 personnes, est régi par un conseil d'administration auquel siègent des chefs de file de la société civile, du monde universitaire, des médias, du droit et d'établissements de recherche et de développement.

Les principaux objectifs d'HakiElimu sont de contribuer à la création et au maintien d'un mouvement national de changement dans le domaine social et en matière d'éducation en suscitant une vaste mobilisation publique, l'échange de renseignements, le dialogue, l'adhésion de nouveaux membres et la constitution de réseaux dans l'ensemble de la Tanzanie. L'organisme souhaite également exercer une influence sur les politiques nationales d'éducation et des domaines connexes - et élargir la participation du public à certains des principaux processus décisionnels - grâce à la recherche, à l'analyse, au plaidoyer et à la constitution de réseaux.

a. Introduction

Une grande partie des activités d'HakiElimu porte sur l'amélioration du secteur officiel de l'éducation de la Tanzanie. Le groupe consacre toutefois une part de plus en plus importante de ses efforts à l'éducation civique, qui consiste à autonomiser les citoyens en les sensibilisant à leurs droits et en les incitant à veiller à la protection de ces droits. Les activités d'HakiElimu en matière de rapports d'audit relèvent de ce deuxième volet.

En 2006, HakiElimu a décidé d'élargir son action de plaidoyer en faveur de la transparence et de l'efficacité budgétaire de manière à y inclure les rapports d'audit. En rendant publiques les conclusions de rapports d'audit du contrôleur et du vérificateur général, HakiElimu espérait obliger le gouvernement à rendre des comptes sur la gestion des fonds publics. De plus, HakiElimu a constaté que l'expérience antérieure de plusieurs autres pays, notamment en Afrique du Sud, en Inde et dans les Philippines, illustre les possibilités offertes par ce type d'action.

Une autre raison de la décision d'HakiElimu était le fait que les victimes des conséquences de la mauvaise qualité des rapports d'audit étaient souvent les collectivités locales, plutôt que les agents coupables. Les districts qui reçoivent une opinion d'audit « défavorable » sont automatiquement inadmissibles aux subventions importantes qui contribueraient à la construction d'écoles, à la restauration de centres médicaux et à d'autres projets. L'annulation de ces sources de financement est susceptible de nuire aux résidents du district, notamment aux pauvres, bien qu'ils ne soient pas responsables des irrégularités qui ont mené à de mauvais résultats d'audit.

HakiElimu a débuté ses activités liées aux rapports d'audit en créant un ensemble de dépliants qui présentaient les conclusions des rapports d'audit récents sous une forme attrayante et accessible et en les distribuant aux médias, aux agents du pouvoir exécutif, aux législateurs et aux partenaires de la société civile (ces dépliants visaient à faire connaître le Tanzania Governance Noticeboard (TGN - bulletin de la gouvernance de Tanzanie), une base de données en ligne qui contient des données sur les budgets et les audits et qui a été créée par Research on Poverty Alleviation, l'un des partenaires d'HakiElimu). La première série de dépliants, diffusée en 2006, a connu un succès retentissant et le contrôleur et vérificateur général a consenti à une coopération beaucoup plus élevée lorsque le projet a été repris en 2007.

b. Méthodes

Comme première étape des efforts de cotation des organismes publics en fonction de leur rendement évalué dans les rapports d'audit, HakiElimu a consulté des données sur les opinions d'audit fournies par l'ISC de Tanzanie et issues de sources diverses. TGN était la principale source de données de la première série de dépliants, bien qu'HakiElimu ait également utilisé les rapports d'audit fournis par chacun des organismes publics centraux et des autorités d'administration locale comme sources auxiliaires.

Les rapports d'HakiElimu portaient sur les quatre indicateurs suivants que TGN avait calculés pour chaque organisme public central ou autorité d'administration locale : l'opinion de l'auditeur, les « recettes contestées » (des recettes pour lesquelles l'auditeur n'était pas convaincu que les procédures appropriées avaient été suivies ou dont la documentation était insuffisante), les « dépenses contestées » et le pourcentage de dépenses contestées par rapport à l'ensemble des dépenses

discrétionnaires. Ce dernier indicateur a permis à HakiElimu de comparer les entités publiques dont les budgets étaient de tailles différentes. Le projet portait sur les rapports d'audit diffusés le plus récemment, ainsi que ceux des deux exercices précédents.

Tableau 9 : Résumé d'un dépliant d'HakiElimu sur les audits

Données d'audit des dix premiers et des dix derniers organismes centraux de Tanzanie en terme de rendement (par ordre de dépenses contestées pour 2004-2005)					
2004/2005					
Vote	Nom du ministère	Dépenses contestées (en milliers de shillings tanzaniens)	Dépenses contestées en % des dépenses discrétionnaires	Opinion d'audit	Rang 2004-2005 (du meilleur au pire)
20	State House (chambre législative)	0	0 %	Sans réserve	1
25	Premier ministre	0	0 %	Sans réserve	2
26	Vice-président	0	0 %	Sans réserve	3
30	Bureau du président et secrétariat du cabinet	0	0 %	Sans réserve	4
33	Ethics Secretariat (secrétariat de l'éthique)	0	0 %	Sans réserve	5
59	Law Reform Commission (commission de la réforme juridique)	0	0 %	Sans réserve	6
24	Ministère des Coopératives et du Marketing	1 546	0 %	Avec réserves	7
27	Registrar of Political Parties (registraire des partis politiques)	1 940	0 %	Avec réserves	8
60	Tribunal industriel de Tanzanie	2 205	0 %	Avec réserves	9
55	Commission des droits de la personne	7 575	1 %	Sans réserve	10
40	Système judiciaire	4 541 194	32 %	Avec réserves	34
38	Défense	5 417 820	8 %	Défavorable	35
46	Ministry of Education and Culture (ministère de l'Éducation et de la Culture)	7 370 926	10 %	Avec réserves	36
28	Ministry of Home Affairs (ministère des Affaires intérieures - police)	8 161 003	15 %	Avec réserves	37
49	Ministère de l'Eau et du Bétail	8 528 534	8 %	Avec réserves	38
68	Ministère des Sciences et de l'Enseignement supérieur	25 554 959	28 %	Avec réserves	39
47	Ministry of Works (ministère des Travaux publics)	27 997 878	47 %	Avec réserves	40
22	Treasury (Trésor public)	29 386 850	6 %	Avec réserves	41
52	Ministry of Health (ministère de la Santé)	32 445 474	23 %	Avec réserves	42
56	Administrations régionales et locales	36 367 611	26 %	Avec réserves	43

Pour la deuxième série de dépliants, HakiElimu a reçu des copies préliminaires de rapports d'audit individuels et l'organisme a fondé ses travaux exclusivement sur ces sources puisque le site Web de TGN n'avait pas été actualisé à temps pour fournir les renseignements nécessaires.

HakiElimu a publié deux séries différentes de dépliants : l'une d'elles portait sur les administrations locales, tandis que l'autre portait sur les organismes centraux. Elles ont toutes deux été imprimées en anglais et en swahili. Les dépliants prenaient la forme d'une affiche qui pouvait être pliée en un document de format A2. L'une des faces présentait un tableau sur lequel les organismes centraux étaient cotés du meilleur au pire (voir le tableau 9); l'autre face présentait le contexte du processus d'audit en Tanzanie, la définition de termes importants et les grandes lignes des principales tendances.

Plutôt que de tirer plusieurs conclusions retentissantes, les dépliants visaient principalement à poser des questions et établissaient des comparaisons pour rendre les données plus faciles à comprendre. Par exemple, le rapport d'audit du ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle était résumé dans les termes suivants :

« Le ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle a également été vivement critiqué en relation avec des problèmes en suspens qui perdurent depuis les rapports précédents et dont la somme s'élève à 11,5 milliards de shillings. Le ministère a reçu une opinion "avec réserves" en 2005-2006, le rapport d'audit citant "des transferts et des subventions non vérifiés d'une valeur de 8,2 milliards de shillings versés à des établissements" et "des dépenses non vérifiées ou mal vérifiées dont le montant s'élève à 7,4 milliards de shillings". En d'autres termes, le total des dépenses suspectes du ministère (15,7 milliards de shillings) suffirait à payer les salaires annuels de 10 000 enseignants d'école primaire. »

c. Résultats obtenus

Succès

Les dépliants de 2006 ont été accueillis très favorablement et ont rehaussé la notoriété des rapports d'audit des autorités du pays, tout en retenant suffisamment d'attention dans les médias anglais et swahilis. HakiElimu a procédé au lancement de la diffusion des dépliants lors d'une réunion publique destinée aux journalistes, aux représentants de la société civile et aux donateurs. Les journalistes présents ont été

encouragés à procéder à un suivi auprès du président du Public Accounts Committee (le comité des comptes publics), ce qu'ils ont fait : ceci a donné lieu à une couverture encore plus approfondie.

Après la publication des dépliants de 2006, le président de la Tanzanie a convoqué une réunion avec ses hauts fonctionnaires, une mesure sans précédent dans ce pays. Bien qu'HakiElimu ne soit pas directement responsable de cette réunion, il paraît manifeste que les dépliants sur les audits ont instauré un climat dans lequel les dirigeants étaient forcés de reconnaître les rapports d'audit après les avoir laissés traîner dans les tiroirs l'année précédente.

De plus, après la diffusion des dépliants de 2006, HakiElimu a reçu un appel du contrôleur et vérificateur général en personne : celui-ci affirmait vouloir collaborer avec l'organisme pour créer la deuxième série de dépliants. Son bureau a ensuite fourni à HakiElimu des copies préalables de rapports d'audit pour faciliter la préparation des dépliants de 2007 et distribuer ceux-ci lors de la Tanzania Accountability Conference, organisée en collaboration avec la Banque mondiale.

HakiElimu a également reçu des remarques positives adressées par des partenaires de la société civile de la Tanzanie et de l'étranger.

Les activités d'HakiElimu dans le domaine des rapports d'audit sont un exemple de la stratégie de promotion du changement que ce groupe a adoptée. Les voies traditionnelles d'une grande partie du travail de plaidoyer axé sur la recherche revêtent une forme linéaire : elles débutent par des travaux de recherche, qui sont ensuite transformés en document stratégique fiable qui sera diffusé parmi les décideurs, souvent dans le cadre de séances d'information et d'ateliers. L'idée véhiculée est que les changements peuvent avoir lieu uniquement lorsque les décideurs sont informés adéquatement. HakiElimu a toutefois constaté que les rapports de recherche demeurent souvent lettre morte et leurs conclusions ne sont pas prises en compte. C'est pourquoi le groupe s'est consacré davantage à la diffusion de ses conclusions de recherche dans le domaine public - en partie grâce à une collaboration avec les médias - afin de susciter des pressions publiques favorisant le changement.

Défis

HakiElimu a dû relever de nombreux défis dans son travail d'audit. Par exemple, le groupe ne maîtrisait pas bien les systèmes d'audit public et les rapports d'audit, et devait consacrer des ressources au renforcement de

sa capacité dans ce domaine.

De plus, après avoir constaté quelques erreurs sur le site Web de TGN, HakiElimu a décidé que toutes les données devaient être vérifiées dans chacun des rapports d'audit du gouvernement. Bien que ce processus ait pris beaucoup de temps, il était essentiel pour garantir la fiabilité des données.

En outre, HakiElimu a eu de la difficulté à obtenir des copies de chacun des rapports d'audit, même s'il s'agissait, techniquement, de dossiers publics. Malgré plusieurs demandes d'information, le groupe n'a réussi à obtenir ces documents que par l'intermédiaire d'une autre organisation non gouvernementale (Research on Poverty Alleviation, qui collabore étroitement avec les autorités publiques). Ce fait met en évidence l'importance des relations stratégiques.

Enfin, il faut tenir compte du fait que le contrôleur et vérificateur général de la Tanzanie, comme ses homologues de plusieurs autres pays, entreprend principalement des audits *financiers* qui excluent plusieurs des problématiques d'optimisation des ressources qui préoccupent la société civile. Dans de telles situations, les organismes tels que HakiElimu pourraient venir compléter les résultats de l'audit officiel en fournissant des études distinctes qui mettent en évidence d'autres problèmes touchant les organismes publics dans le domaine des finances et dans celui de la gestion du rendement.

Pour en savoir plus sur le HakiElimu, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.hakielimu.org/first.asp>.

3. Aux Philippines, Concerned Citizens of Abra for Good Governance Audits réalise un audit des dépenses publiques de voirie²¹

a. Introduction

En vertu d'une politique imposée par les autorités publiques en 1987 afin d'accroître la participation des collectivités aux programmes publics de développement, les membres de Concerned Citizens of Abra for Good Governance Audits (CCAGG) ont reçu de la National Economic Development Authority (l'autorité nationale de développement économique) une formation sur la surveillance des projets de développement. En faisant appel à des renseignements fournis par les autorités publiques, les membres de CCAGG ont ensuite utilisé les médias locaux (radio et journaux) et organisé des réunions communau-

PROFIL DE L'ORGANISME

Concerned Citizens of Abra for Good Governance (CCAGG) est une organisation non gouvernementale qui surveille des projets publics dans la région d'Abra, dans le Nord des Philippines. CCAGG a vu le jour en 1987 grâce aux occasions offertes par une nouvelle politique publique destinée à accroître la participation des collectivités aux programmes de développement. CCAGG se spécialise dans la surveillance des projets d'infrastructures réalisés dans la province de l'organisme et fait appel à des contrôleurs locaux (des bénévoles choisis dans la région) pour vérifier que les projets de construction de routes et de ponts sont réalisés conformément aux normes des contrats. Le personnel à temps plein de l'organisme est appuyé par plusieurs centaines de bénévoles issus des collectivités au sein desquelles CCAGG mène ses travaux.

taires pour communiquer aux résidents les détails de différents projets d'infrastructures, y compris des renseignements sur les budgets et sur les volets salariaux des projets, ainsi que d'autres données pertinentes. Cette expérience a fourni aux membres de CCAGG une précieuse compréhension de la gestion des marchés et des projets publics.

Au moment où ils rendaient publics des renseignements sur les projets, certains membres de CCAGG ont eu la surprise de voir une annonce publiée dans un journal par le Ministry of Public Works and Highways (MPWH - ministère des Travaux publics et de la Voirie) déclarant que 27 projets avaient été menés à bien dans la province d'Abra. Comme ils savaient que cette information était fautive, les membres de CCAGG ont décidé d'entreprendre des démarches. Afin de donner plus de force à ses arguments contre l'organisme public, CCAGG a élaboré des documents détaillés sur l'état actuel des projets qui avaient été déclarés terminés. Ces documents incluaient des déclarations sous serment faites par des résidents des régions des projets, ainsi que des photographies des chantiers. CCAGG a présenté ces conclusions au MPWH en demandant une enquête sur les ingénieurs du district.

Un audit public officiel a rendu des conclusions qui correspondaient à celles de CCAGG et plusieurs agents ont été accusés de corruption. Des membres de CCAGG ont agi à titre de témoins officiels pour le procureur du gouvernement et fourni des preuves contre des fonctionnaires du MPWH dans la province d'Abra. Après une lutte pro-

²¹ Cette étude de cas s'appuie sur Ramkumar et Krafchik, 2005.

longée, 11 fonctionnaires ont été suspendus pour faute professionnelle. L'ingénieur principal du MPWH et l'ingénieur en chef adjoint de la province d'Abra ont également été exclus de toute charge ultérieure dans la fonction publique de la province. CCAGG estime qu'il s'agissait peut-être de la première affaire, dans l'histoire des Philippines, où la vigilance d'une organisation de la société civile a entraîné la condamnation de fonctionnaires et l'imposition de sanctions à leur encontre pour corruption.

De plus, dans la foulée de cette affaire, le directeur régional du MPWH a émis une directive exigeant que les fournisseurs de services de construction routière de la province d'Abra soient payés uniquement après la vérification de l'exactitude de leurs factures par CCAGG.

b. Méthodes

Les membres de CCAGG ont élaboré une technique originale pour surveiller les projets publics. Des membres de CCAGG - il s'agit principalement de femmes au foyer, d'étudiants et de jeunes qui ne fréquentent pas l'école - observent des projets de construction routière et présentent leurs conclusions à des collègues spécialistes, notamment des ingénieurs et des comptables qui offrent leurs services bénévolement ou sont employés par l'organisme. Ce personnel procède lui-même à des enquêtes détaillées sur les chantiers. Lors de leurs visites, les contrôleurs (les bénévoles et le personnel de CCAGG) sont munis de leurs propres trousseaux de travail - casse-croûte emballé, registres, décimètres, caméras et dictaphones - dont ils se serviront pour faciliter le processus de surveillance.

La constitution des Philippines et certaines ordonnances présidentielles contiennent plusieurs dispositions juridiques qui encouragent la participation des organisations non gouvernementales à la gouvernance. CCAGG a recours à ces dispositions pour défendre son droit de surveiller les projets publics et d'accéder à des renseignements d'organismes du gouvernement, notamment :

- Le « livre bleu » publié par le MPWH, un guide de référence technique qui contient des spécifications de routes, de ponts et d'aéroports;
- Les plans et les schémas approuvés du projet visé par l'enquête;
- Des spécifications sur les dimensions, la forme et la qualité de la construction, ainsi que sur les procédures à suivre pendant la mise en œuvre du projet;

- Le programme des travaux, qui contient des renseignements généraux sur le projet à l'étude tels que son emplacement, la source de financement, le montant du contrat, le mode de mise en œuvre, le calendrier, ainsi que l'agent de l'organisme qui a approuvé le document.

CCAGG compare les renseignements de ces documents à ceux qui ont été obtenus par les contrôleurs sur les chantiers soumis à une inspection physique, ainsi qu'à ceux qui ont été tirés des documents financiers et comptables et des autres rapports techniques présentés par le fournisseur au terme du projet. Les enquêtes portent sur les signes éventuels de corruption ou de mauvais rendement, y compris l'utilisation de matériaux de qualité inférieure dans des projets de construction routière et les fraudes commises dans le cadre des procédures de marchés publics (telles que les manipulations de contrats).

Au terme du processus de surveillance, les membres de CCAGG remplissent un formulaire dans lequel sont énumérées les données du projet - nom, emplacement, source de financement, mode de mise en œuvre, organisme chargé de la mise en œuvre, date de l'inspection et état actuel - de même que les conclusions et les mesures publiques recommandées. Si l'audit découvre des problèmes dans le projet, ce formulaire est présenté aux fonctionnaires concernés avec des exigences spécifiques de mesures correctives.

Par exemple, dans l'un des projets, des membres de CCAGG ont constaté qu'un fournisseur n'avait pas construit une route adéquate : la plateforme n'était pas bien préparée et le mélange de ciment présentait des lacunes. En recevant ces renseignements de CCAGG les autorités ont ordonné au fournisseur de remplacer à ses frais les tronçons concernées de la route. De la même manière, dans un autre projet, CCAGG a constaté qu'un fournisseur avait établi au gouvernement des factures à des prix excessifs compte tenu des coûts des matériaux de construction routière; le gouvernement a ordonné au fournisseur de compenser le paiement excessif en prolongeant la route sans frais supplémentaires.

c. Résultats obtenus

Succès

En reconnaissance du rôle déterminant joué par CCAGG pour la prévention de la corruption et de l'expertise que cet organisme a

acquise en surveillance de projets de travaux publics, la Commission on Audit (COA - commission des audits) du pays, qui est l'ISC des Philippines, a conclu en 2001 un partenariat avec CCAGG pour réaliser des exercices d'audit participatif dans la région d'Abra. Par la suite, le personnel de CCAGG a collaboré avec des représentants de la COA pour réaliser l'audit de projets de réparations routières entrepris par le MPWH dans la région de l'Abra.

Ces opérations d'audit visaient à évaluer les répercussions des projets et à déterminer si ceux-ci avaient été réalisés en tenant dûment compte des facteurs d'optimisation des ressources (économie, efficacité et efficacité). L'équipe d'audit a examiné tous les registres disponibles, interrogé les principaux représentants du projet et réalisé des visites de chantiers pour déterminer la conformité aux lois applicables et confirmer les renseignements obtenus par d'autres moyens. L'équipe a également organisé cinq discussions de groupe avec des résidents locaux pour prendre connaissance de leur opinion. À la fin de la période d'audit, l'équipe a présenté un audit officiel au directeur régional de la COA.

La participation de la collectivité a aidé considérablement l'équipe d'audit à vérifier l'exactitude des dépenses. Par exemple, dans l'un des projets, les factures du fournisseur indiquaient qu'une certaine tâche avait été réalisée en 18 jours, malgré les estimations du contrat, qui prévoyaient que 100 jours seraient nécessaires. L'ingénieur du projet a expliqué l'écart en affirmant que le fournisseur utilisait davantage d'équipement que le contrat ne le stipulait. Par contre, des résidents locaux ont dit à l'équipe d'audit que cette affirmation était fausse (Commission on Audit, 2002).

Le dirigeant de la COA, auquel les résultats des audits participatifs ont été présentés, a décrit les résultats de cette opération comme « très ciblés et efficaces » (Commission on Audit, 2005b). La COA a également intégré les leçons tirées du processus d'audit à son manuel sur la réalisation d'audits participatifs (Commission on Audit, 2002).

Défis

L'audit participatif COA-CCAGG illustre plusieurs des difficultés auxquelles sont confrontés les groupes de la société civile et les organismes d'audit qui souhaitent collaborer.

Premièrement, l'audit participatif a suscité certaines tensions entre le personnel de CCAGG et celui de la COA. Le personnel de la COA

s'opposait aux demandes de CCAGG, qui souhaitait discuter des conclusions préliminaires de l'audit avec des membres de la collectivité. La COA soutenait que les conclusions d'un audit ne doivent pas être divulguées avant d'être définitives. Quant au personnel de CCAGG, il affirmait être habitué (contrairement à la COA) à faire participer les citoyens à toutes les étapes de leurs enquêtes. Aussi, le personnel de CCAGG craignait que les audits officiels, qui se limitent à la période ultérieure au projet et dépendent donc d'un suivi des traces documentaires officielles, négligent des conclusions susceptibles d'être précieuses. Il faut reconnaître, au crédit de chacun de ces organismes, que certains aspects des méthodes d'audit de CCAGG ont été intégrés à l'opération d'audit participatif. Par exemple, l'audit comportait une analyse des répercussions sociales : il s'agit d'une mesure des répercussions du projet sur certaines collectivités ciblées.

Deuxièmement, même si l'opération d'audit a été qualifiée de réussite par tous les organismes participants, elle a été abandonnée après un changement d'administration à la COA. Le nouveau commissaire de la COA avait d'autres priorités et il a mis un terme au projet. Cela suscite de sérieux doutes sur la durabilité des audits participatifs, vu qu'ils peuvent être éliminés en raison d'un changement d'administration. Il est possible que des lois soient nécessaires afin de garantir que ces opérations ne dépendent pas des caprices de l'administration du moment.

Enfin, un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement a donné l'impression que le nouveau commissaire de la COA était très préoccupé par le risque que l'introduction d'organismes de la société civile dans le processus des audits officiels porte atteinte à la « confidentialité des renseignements des clients » (Buendia, 2002). Lorsqu'il s'agit de décider de la viabilité d'un processus d'audit participatif, le gouvernement doit soupeser les avantages manifestes de l'inclusion de partenaires d'organismes de la société civile par rapport aux préoccupations traditionnelles de protection des renseignements personnels.

Pour en savoir plus sur CCAGG, adressez-vous à l'organisme par courriel à l'adresse ccagg2000@yahoo.com (CCAGG ne tient pas de site Web).

4. Public Service Accountability Monitor évalue les systèmes de supervision en Afrique du Sud

PROFIL DE L'ORGANISME

Établi à la Rhodes University d'Afrique du Sud depuis 1999, le Public Service Accountability Monitor (PSAM) est un organisme indépendant à but non lucratif dont l'action consiste à renforcer les institutions africaines, à veiller à ce que les autorités publiques rendent compte de leur travail en matière de droits socio-économiques et à surveiller l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques. Le personnel du PSAM compte 11 membres à temps plein qui se consacrent à l'administration provinciale de la province du Cap-Oriental de l'Afrique du Sud et recueillent des renseignements sur la gestion des ressources publiques et sur l'action des ministères lors des affaires concernant la faute professionnelle et la corruption. Ces renseignements sont rassemblés et publiés afin de fournir aux députés, aux organismes de la société civile et au public en général les outils nécessaires pour obliger les agents publics à rendre des comptes sur leurs actions.

a. Introduction

Au milieu des années 1990, les médias d'Afrique du Sud ont commencé à parler abondamment de cas de prévarication et de corruption dans la province du Cap-Oriental. En réaction à ces rapports, le Public Service Accountability Monitor (PSAM) a été mis sur pied en 1999 comme projet de recherche indépendant de la Rhodes University. Le PSAM se consacrait initialement à des activités de suivi entreprises par l'administration provinciale en réaction aux cas de corruption qui avaient été signalés. Plus particulièrement, le PSAM a procédé à des analyses pour déterminer si les mesures prises à l'encontre des agents accusés de corruption et/ou condamnés à ce titre étaient compatibles avec les dispositions réglementaires qui régissent la fonction publique de l'Afrique du Sud après l'apartheid. Le PSAM a recueilli ces renseignements dans une base de données que les citoyens et les organismes de la société civile pouvaient utiliser pour évaluer l'engagement des organismes publics en matière de lutte contre la corruption.

Avec le temps, le PSAM a constaté qu'il ne suffisait pas de recueillir et de diffuser des renseignements sur des cas de corruption et de prévarication. En 2001, l'organisme a élaboré une méthode faisant appel à des fiches d'évaluation pour évaluer les difficultés structurelles que les organismes publics de la province doivent résoudre pour assurer une gestion efficace de leurs ressources et une prestation efficiente de leurs services. Ces fiches évaluent les processus de planification stratégique et de gestion financière des organismes, ainsi que leur degré de responsabilisation vis-à-vis des entités de supervision.

Le PSAM utilise toute une panoplie de méthodes pour obtenir des documents sur les fautes professionnelles des fonctionnaires, ce qui inclut la présentation de demandes en vertu des lois sur le libre accès à l'information lorsque de telles démarches sont nécessaires. L'organisme attire régulièrement l'attention du public sur ses conclusions, notamment en produisant un article hebdomadaire (l'« Accountability Monitor ») dans un journal de la province. Le PSAM rédige également des analyses destinées au public. Ces analyses sont planifiées de manière à ce que leur publication coïncide avec le cycle des budgets et de la supervision, de manière à contribuer aux débats sur l'utilisation des ressources publiques et la prestation de biens et de services publics.

b. Méthodes

Le PSAM compare les plans publiés sur les budgets et les politiques aux réalisations signalées par les organismes publics et les entités de supervision afin d'évaluer si les organismes ont atteint les objectifs formulés dans leurs budgets ou leurs plans. Le PSAM vérifie également si les organismes ont respecté les lois sur les finances publiques lorsqu'ils se sont acquittés de leurs obligations.

Le PSAM analyse des renseignements financiers de sources diverses, notamment des plans, des budgets, des rapports en cours d'exercice et des rapports de fin d'exercice, des rapports d'audit interne, des rapports annuels publiés par chaque ministère, des rapports publiés par des entités de supervision telles que des organismes d'audit public, ainsi que des rapports du comité législatif responsable du ministère évalué. Depuis 2003, PSAM a réalisé des analyses annuelles sur six ministères (Éducation, Finances, Santé, Logement, Travaux publics et Développement social) de la province du Cap-Oriental et les a rendus publics à partir de son site Web : www.psam.org.za.

Le PSAM a unifié la forme de ses analyses en créant plusieurs modèles et lignes directrices connexes. Grâce à ces ressources, le personnel (et d'autres analystes) peut remplir les modèles et élaborer des analyses avec plus de facilité. Entre autres outils, les lignes directrices contiennent une liste de questions utilisées par le PSAM pour élaborer des analyses sur le rendement d'un ministère.

Les modèles du PSAM pour le suivi des dépenses et la responsabilisation vis-à-vis des entités de supervision sont décrits ci-après, ainsi que les lignes directrices sur l'utilisation des modèles et la réalisation des analyses.

i. Élaboration d'un rapport de suivi des dépenses

Le rapport de suivi des dépenses du PSAM permet aux utilisateurs d'élaborer un compte rendu des dépenses signalées par un ministère, pour ensuite comparer ces dépenses aux montants affectés au ministère dans le budget.

Tableau 10 : Budget et dépenses de la province du Cap-Oriental Ministère de [nom du ministère]

Exercice	Budget total (000 \$) A	Dépenses (000 \$) B	Écart : excédent de dépenses/ déficit (000 \$) C=A-B	Pourcentage d'excédent de dépenses/ déficit D=C/A%
[exercice-3]				
[exercice-2]				
[exercice-1]				
[exercice de l'examen]				
Total				

Le premier tableau utilisé par les chercheurs du PSAM (voir le tableau 10) reproduit les tendances des dépenses du ministère pour une période de quatre ans. En Afrique du Sud, ces renseignements sont généralement fournis dans un rapport annuel du ministère, qui est publié avant la fin du mois de septembre qui suit la fin de l'exercice visé par l'examen. Le PSAM recommande également que les chercheurs examinent les rapports annuels et les états financiers des exercices précédents, de manière à vérifier qu'ils sont compatibles avec les chiffres indiqués pour ces exercices dans le rapport annuel le plus récent.

Une fois cette analyse terminée, les chercheurs du PSAM procèdent à un examen plus approfondi des dépenses pour chacun des programmes ou activités connexes. Le PSAM réalise plusieurs graphiques pour faciliter l'analyse de ces données. Par exemple, le budget du ministère de la Santé pourrait être réparti en sous-groupes tels que « soins de santé primaires », « hôpitaux » ou « administration ». À l'aide d'un tableau similaire au tableau 11, les chercheurs comparent les fonds affectés au budget par rapport aux dépenses réalisées

pour les programmes et les principaux sous-programmes du ministère pendant l'exercice visé par l'examen.

Tableau 11 : Budget et dépenses par programme pour le [ministère], [exercice]

Programme	Crédits principaux (000 \$) A	Dépenses (000 \$) B	Écart (000 \$) C=A-B	Pourcentage d'excédent de dépenses/ déficit D=C/A%
[nom du programme 1]				
[nom du programme 2]				
[nom du programme 3]				
[nom du programme 4]				
Total				

Le PSAM encourage les chercheurs à lire tous les documents pertinents sur le budget et le rendement du ministère visé par l'examen avant de remplir les modèles. De plus, les chercheurs doivent examiner les renseignements contenus dans des documents tels que les plans stratégiques annuels, les discours sur le budget, les discours sur les politiques, les rapports annuels, les budgets provinciaux et les examens de dépenses.

Pour l'analyse des tableaux, il est utile de comparer les montants affectés pour l'exercice visé par l'examen aux montants des exercices précédents; les changements dans les montants affectés (en tenant compte de l'inflation) sont un signe de changement dans les priorités du ministère. Le chercheur doit ensuite poser quelques questions d'approfondissement qui contribueront à l'orientation du commentaire descriptif, par exemple :

- Quelles répercussions les changements survenus dans le budget global (tel qu'il est indiqué dans le tableau 10) ont-ils eues sur l'aptitude du ministère à faire face aux besoins sociaux les plus urgents de la population servie?
- Dans le tableau 11, quels programmes (ou principaux sous-programmes) ont reçu le plus de fonds et quelles conclusions ces faits permettent-ils de dégager sur les priorités du ministère en matière de dépenses?

- Au cours de l'exercice actuel, le ministère a-t-il eu des excédents de dépenses ou des déficits dans son budget global (tableau 10) et/ou dans des programmes ou sous-programmes spécifiques (tableau 11)?

Si le budget du ministère présente des excédents de dépenses, les questions suivantes pourront être envisagées :

- Au cours des exercices précédents, le ministère avait-il tendance à avoir des excédents de dépenses ou des déficits? Le montant des excédents ou des surplus a-t-il diminué au cours de la période de quatre ans?
- Le ministère a-t-il fourni des explications valables sur les dépenses signalées? (Pour répondre à cette question, il peut être nécessaire d'avoir les documents descriptifs qui accompagnent et expliquent le budget, par exemple le rapport annuel. Le chercheur peut également consulter des sources d'information telles que des articles de journaux sur le rendement du ministère au chapitre des dépenses).
- Les excédents ou les déficits ont-ils des causes importantes ou régulières? Le ministère a-t-il fourni des explications pour justifier le fait qu'il n'a pas été à même de remédier à ces causes au cours de l'exercice financier visé par l'examen?
- Quelles ont été les répercussions de l'excédent ou du déficit sur les services fournis par le ministère?
- Dans les cas où le ministère a eu un excédent de dépenses, celui-ci était-il autorisé et devra-t-il être remboursé au cours de l'exercice suivant? Dans l'affirmative, quelles en seront les répercussions sur l'aptitude du ministère à atteindre ses objectifs pour cet exercice?

Il est important que les chercheurs relient les explications sur les tableaux élaborés par le PSAM, de manière à former un commentaire descriptif complet qui explique les différents aspects du budget et des dépenses du ministère tels qu'ils sont présentés dans les tableaux.

ii. Élaboration de rapport sur les structures de responsabilisation vis-à-vis des entités de supervision

Le PSAM fournit également une analyse des structures de responsabilisation par lesquelles certains ministères sont assujettis à l'ISC et à l'assemblée législative. Le rapport du PSAM sur les structures de responsabilisation vis-à-vis des entités de supervision analyse tous les problèmes cernés par l'ISC et les comités législatifs en relation avec le rendement du ministère, avec les mesures que celui-ci a prises en réponse aux entités de supervision et avec l'efficacité de la supervision

assurée par les organismes de supervision (compte tenu du degré de conformité du ministère aux recommandations de ces entités).

Le PSAM fait appel à un modèle unifié pour déterminer si les entités de supervision ont été à même de tenir efficacement les ministères responsables de leurs dépenses et de leur gestion générale. Ce modèle est constitué d'un seul tableau unifié (voir le tableau 12), bien que le PSAM encourage les chercheurs à créer des graphiques et des diagrammes supplémentaires pour illustrer, au besoin, un point en particulier.

Tableau 12 : Opinion du vérificateur général sur le ministère de [nom du ministère], [exercice précédent-exercice examiné]

Exercice	Opinion d'audit
[exercice-3]	[Opinion d'audit]
[exercice-2]	[Opinion d'audit]
[exercice-1]	[Opinion d'audit]
[exercice examiné]	[Opinion d'audit]

Ce tableau doit fournir des renseignements sur les quatre exercices les plus récents du ministère, y compris l'exercice visé par l'examen. Les renseignements du tableau doivent être tirés d'opinions d'audit présentées dans des rapports de l'ISC sur le ministère en question.

Afin d'élaborer l'analyse descriptive qui accompagne le tableau, le PSAM consulte des rapports diffusés par l'ISC, le comité d'audit législatif et le comité législatif chargé de la supervision du ministère, de même que les réponses que le ministère a fournies à ces conclusions (les chercheurs qui tentent d'adapter la méthode du PSAM devront déterminer les documents pertinents qui sont créés dans leur propre pays). En lisant ces rapports, le PSAM se pose des questions analogues aux suivantes :

- Quelles sont les exigences législatives qui régissent les rôles et les responsabilités de l'ISC, du comité d'audit législatif et du comité chargé de la supervision - ainsi que les rôles et les responsabilités du ministère visé par l'examen?
- Le ministère a-t-il présenté son rapport annuel dans les délais exigés? Dans la négative, que révèlent ces faits sur la réceptivité du ministère face à la supervision?
- Combien de problèmes relevés à propos du ministère par l'ISC, le

comité d'audit législatif ou le comité législatif chargé de la supervision avaient également été notés lors des exercices précédents? Que révèlent ces faits sur l'aptitude du ministère à régler ces problèmes et/ou sur sa volonté de le faire?

- Combien de ces problèmes constituent des infractions publiques aux lois sur la gestion des finances? Combien d'entre eux sont susceptibles d'affaiblir la responsabilisation et les systèmes de prestation de services du ministère?
- Dans son rapport annuel, le ministère a-t-il fourni des explications sur ces problèmes?

Le PSAM a élaboré des douzaines de rapport analysant la supervision et la responsabilisation de six ministères de la province du Cap-Oriental. Ces rapports sont disponibles sur le site Web du PSAM, à l'adresse <http://perf.psam.ru.ac.za/pmwsindex.asp>.

c. Résultats obtenus

Succès

PSAM a obtenu des résultats encourageants au Cap-Oriental, notamment une diminution temporaire du nombre de refus de certifier rendus dans le cadre d'audits de ministères provinciaux. Ces refus de certifier sont rendus lorsque le bureau du vérificateur public n'est pas à même d'élaborer une opinion sur l'exactitude des états financiers présentés par un organisme en raison d'omissions ou de lacunes dans la documentation.

De 1996 à 1999 (l'année de la mise sur pied du PSAM), des refus de certifier ont été rendus pour 12 des 13 principaux organismes publics de la province. De plus, peu d'efforts ont été consacrés au règlement des problèmes évoqués dans les audits.

Face à une telle situation, le PSAM a entrepris d'attirer l'attention du public sur ce problème. Des membres du personnel du PSAM ont accordé des entrevues à la radio et dans les journaux pour expliquer dans des termes non techniques la signification des refus de certifier qui étaient rendus dans les audits. Ils ont expliqué que ces conclusions signifient que depuis plusieurs années, l'administration provinciale ne pouvait pas rendre compte de la majeure partie de son budget.

La grande notoriété des phénomènes de corruption et de mauvaise gestion financière généralisées que le PSAM documentait a contribué à convaincre le cabinet d'Afrique du Sud de désigner en 2003 une équipe de gestion provisoire pour améliorer la gestion financière dans la province. C'est ainsi

qu'en 2005, des refus de certifier ont été rendus pour seulement 54% des dépenses de l'ensemble du budget provincial : une diminution draconienne par rapport à l'exercice 2002, où des refus de certifier avaient été rendus pour plus de 90% du budget.

Défis

Malheureusement, les améliorations évoquées ci-dessus n'ont pas été durables. En 2006, le vérificateur général a rendu des refus de certifier pour des dépenses s'élevant à 88% du budget provincial. Le PSAM suggère que le problème pourrait être attribuable en partie à un retour des mauvaises pratiques de gestion financière après le départ du personnel de l'équipe de gestion provisoire. Manifestement, des pressions accrues devront être exercées sur les organismes afin d'améliorer leurs processus de gestion des dépenses et du rendement.

Le PSAM fait également face à des difficultés dans la surveillance des dépenses et la gestion du rendement. L'organisme n'a pas toujours accès aux données des budgets, notamment aux rapports financiers mensuels détaillés et aux rapports trimestriels sur le rendement. Dans certains cas, le PSAM a été obligé d'intenter des procès afin d'obtenir des renseignements auprès d'organismes publics; dans d'autres cas, le PSAM n'a pas été à même d'obtenir les renseignements nécessaires en raison du fait que les organismes en question ne tenaient tout simplement pas de dossiers.

Une autre difficulté à laquelle le PSAM a dû faire face a trait aux possibilités de retenir l'attention de l'assemblée législative provinciale. Au vu de la spécialisation du PSAM dans le domaine de la corruption et de l'inconduite, l'organisme est perçu comme un adversaire de l'assemblée législative. Dans certains cas, le PSAM a dû lutter pour obtenir l'accès à des forums législatifs tels que les réunions de comités permanents au cours desquelles ses conclusions pourraient être présentées.

Le maintien de la capacité d'analyse nécessaire constitue une autre difficulté pour le PSAM. Les nouveaux chercheurs qui commencent à collaborer au programme de surveillance doivent se familiariser avec la vaste base de connaissances accumulée grâce à plusieurs années de surveillance méthodique d'organismes publics. En outre, plusieurs années de formation et d'application peuvent être nécessaires avant qu'un nouveau chercheur acquière l'ensemble de compétences particulières nécessaires à la mise en œuvre complète de la méthode de surveillance du PSAM.

Pour en savoir plus sur le PSAM, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.psam.org.za/ptlindex.asp>.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 14 :

Autres initiatives réussies en matière de surveillance des audits et de la supervision statutaire

Ce chapitre présente deux autres études de cas qui relatent les succès de travaux de la société civile consacrés à la phase d'audit et de supervision statutaire du processus budgétaire. Ces études portent sur l'Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ - l'association civile pour l'égalité et la justice), en Argentine, et la Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ - coalition civique pour la justice économique) en Corée du Sud.

1. L'ACIJ examine des recommandations d'audit législatif en Argentine

L'ACIJ a été fondée en 2002 par un groupe de jeunes professionnels - notamment d'avocats, de spécialistes des sciences sociales et d'économistes - pour exiger que les organismes publics soient ouverts et rendent compte de leurs activités, ainsi que pour préconiser l'adoption de politiques favorables aux pauvres en Argentine. Dans le cadre de ses efforts visant à lutter contre la corruption et à accroître la transparence, l'ACIJ procède couramment à des analyses de rapports d'audits et au suivi des mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations des organismes d'audit public. Il s'agit notamment de rapports d'audit sur les droits versés à l'État par le secteur privé pour l'extraction des hydrocarbures, ainsi que sur les marchés publics entrepris par l'État pour l'aéroport du pays.

Au cours de ses enquêtes, l'ACIJ a découvert des preuves de lacunes graves dans la gestion des organismes qui appliquent ces programmes. L'État n'a toutefois pris aucune mesure pour remédier à ces problèmes ou mettre en œuvre les recommandations de l'organisme d'audit public.

L'ACIJ a exigé d'être admise à des réunions organisées par la Comisión Mixta Revisora de Cuentas (CMRC - la commission mixte de révision des comptes), un comité législatif chargé d'examiner les rapports d'audit (traditionnellement, le public n'était pas admis à ces réunions). Non seulement le personnel de la CMRC a-t-il refusé d'accéder à la demande de l'ACIJ, il a également dit à l'ACIJ que le comité *lui-même* ne s'était pas réuni pour discuter des conclusions de l'audit; au contraire, le secrétaire du comité a approuvé certaines recommandations de l'audit avant d'obtenir des signatures de consentement auprès des autres membres du comité. L'ACIJ a intenté un procès pour exiger que les réunions de la CMRC soient ouvertes au public et a obtenu un jugement favorable.

L'ACIJ a ensuite intenté un deuxième procès pour avoir accès aux procès-verbaux des réunions précédentes de la CMRC. De nouveau, le tribunal a rendu un jugement favorable à l'ACIJ, pour ensuite exiger que ces renseignements soient rendus publics.

Il a été constaté que les rapports contenaient plusieurs irrégularités. Dix-sept des 65 rapports contenaient de faux renseignements, y compris des listes de participants falsifiées. L'ACIJ en a conclu que les membres de la CMRC ne souhaitent pas véritablement analyser les rapports d'audit ou demander des mesures correctives. L'ACIJ a publié ses conclusions, qui ont été reprises dans des journaux du pays; cette publicité négative a incité la CMRC à recommencer à tenir ses réunions régulières (et à les mener d'une manière adéquate) pour discuter des rapports d'audit.

L'ACIJ a également diffusé un rapport public dans lequel les lacunes de la CMRC étaient détaillées. Par exemple :

- Les membres de la CMRC sont choisis parmi les membres de partis politiques en fonction de la répartition des sièges au Congrès. C'est donc à dire que lorsqu'un même parti contrôle à la fois le pouvoir exécutif et le Congrès, la plupart des membres de la CMRC seront peu susceptibles d'appliquer des mesures qui nuisent au pouvoir exécutif.
- Les rapports et les résolutions délivrés par la CMRC sur l'ensemble de l'assemblée législative contiennent peu de renseignements utiles : cela fait en sorte que les législateurs qui pourraient souhaiter examiner un problème ne sont pas à même de comprendre celui-ci.
- La CMRC n'impose pas d'échéances pour les réponses que le pou-

voir exécutif fournit en réaction aux conclusions d'audit.

- La CMRC ne dispose pas d'un système permettant d'assurer un suivi efficace de ses recommandations d'audit et de veiller à ce que les organismes du pouvoir exécutif prennent des mesures correctives.

En gage de coopération croissante entre l'ACIJ et le vérificateur général de l'Argentine, l'ACIJ a créé une base de données de journalistes et d'organisations non gouvernementales qui ont exprimé le souhait de recevoir les bulletins mensuels du vérificateur général qui résument les principales enquêtes que le vérificateur a entreprises. L'ACIJ et le vérificateur général ont également convenu de créer un système grâce auquel des organisations de la société civile peuvent proposer des thèmes pour les audits qui seront réalisés.

Pour en savoir plus sur l'ACIJ, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.acij.org.ar>.

2. En Corée du Sud, la Citizens Coalition for Economic Justice (CCEJ) mène une enquête sur des cas de corruption²²

En République de Corée, la CCEJ a été à même de tirer parti du système d'audit public du pays - supervisé par les ISC de Corée du Sud, à savoir le Board for Audit and Inspection (BAI - le conseil d'audit et d'inspection) - pour améliorer les structures de responsabilisation des autorités en matière de ressources publiques, notamment en ce qui concerne les marchés publics.

La CCEJ a été fondée en 1989 par 500 citoyens engagés; depuis cette époque, l'organisme s'est développé et compte aujourd'hui 35 000 membres et 35 sections locales. À l'échelle du pays, le personnel de la CCEJ compte 50 personnes et peut disposer de l'appui de 150 spécialistes bénévoles. Les objectifs ultimes de la CCEJ sont la justice économique, la protection de l'environnement, le développement démocratique et social, ainsi que la réunification de la péninsule coréenne.

L'ISC coréenne a institué plusieurs processus visant à faciliter la participation publique à ses travaux, notamment un système dans le

²² Cette étude de cas est inspirée de Lee, 2006.

cadre duquel des citoyens peuvent demander à l'ISC de procéder à des audits sur des organismes ou des programmes qui suscitent leur inquiétude. La CCEJ a eu recours à ce système de demandes d'audit pour faire progresser ses objectifs. Après qu'un problème a été reconnu dans les affaires administratives de l'État, la CCEJ recueille et analyse les renseignements pertinents. En présence de signes d'un problème grave, la CCEJ demande un audit sur l'organisme.

L'un des cas où la CCEJ a pu utiliser avec succès le système des demandes d'audit concernait la décision, prise par les autorités publiques, de construire un centre national de cancérologie (CNC). En 1991, lorsque la décision de construire le centre avait été prise, le ministère de la Santé et du Bien-être avait estimé que les travaux nécessiteraient 41,9 milliards de won coréens (à cette époque, cette somme correspondait approximativement à 58 millions de dollars américains) et que le centre offrirait plus de 500 lits. Avec le temps, le budget a augmenté pour dépasser 200 milliards de won en 1999. Le CNC a été achevé en 1999, plus de trois ans et demie après l'échéance, et n'est devenu entièrement opérationnel qu'à la fin de 2000.

Des experts bénévoles de la CCEJ, ainsi que d'autres membres du personnel de la CCEJ, avaient des doutes sur la nécessité du CNC au moment où il avait été proposé pour la première fois. Face à l'augmentation du budget et à l'ajout des délais de construction, la CCEJ a entrepris une enquête. En comparant les budgets des services de cancérologie d'autres hôpitaux universitaires au plan budgétaire de l'État pour le CNC, la CCEJ a constaté que le plan budgétaire était excessif. La CCEJ a également consulté des professeurs et des fonctionnaires pour découvrir qu'une lutte d'influence que se livraient deux ministères pour le contrôle du CNC avait donné lieu à un accroissement encore plus important du budget du CNC. La CCEJ a présenté ses conclusions au BAI et demandé un audit.

Le BAI a déterminé que l'insuffisance de la planification, le manque de rigueur dans les travaux de construction et un manque de ressources humaines avaient contribué au gaspillage de fonds du budget. Le BAI a également conclu à un manque d'efficacité causé par le chevauchement et le manque de clarté des investissements réalisés dans le cadre du CNC et dans un hôpital universitaire. Le BAI a informé le ministre de la Santé et du Bien-être que les fonctions des deux hôpitaux devraient être harmonisées et que le ministère devrait fournir un plan spécifique

pour l'acquisition des ressources humaines et matérielles qui sont nécessaires pour ouvrir le CNC le plus tôt possible.

Dans une autre affaire, un ancien agent d'audit a averti la CCEJ que le National Tax Service (NTS - le service fiscal national) avait accordé à trois entreprises des réductions d'impôt injustes et que l'agent lui-même avait été rétrogradé en raison de son opposition à ces politiques. En 2003, la CCEJ a entrepris une enquête et créé un examen public sur le NTS, en évoquant des pratiques d'audit partiales, des traitements de faveur en matière d'imposition, l'omission d'impôts dont la somme s'élevait à 6 milliards de won coréens, ainsi que des représailles à l'endroit des dénonciateurs. Le NTS a répondu que la rétrogradation de l'agent et les exemptions fiscales consenties aux trois entreprises étaient légales. La CCEJ n'était pas satisfaite de cette réponse et a demandé officiellement un audit du BAI.

Le BAI a constaté que les pratiques de perception fiscale suivies par le NTS étaient justes. L'ancien agent d'audit a alors porté l'affaire devant le comité chargé de la coordination des politiques publiques de lutte contre la corruption. Le comité a accepté les arguments de l'agent d'audit et de la CCEJ, pour conclure qu'il y avait des « raisons fiables » d'entretenir des soupçons; il a renvoyé le cas à un procureur local qui, à son tour, a jugé que la rétrogradation de l'agent était injuste et que les exemptions fiscales étaient illégales. Le procureur a ordonné la perception des impôts nécessaire.

Les succès qu'a remportés la CCEJ dans ces affaires illustrent quatre facteurs importants. Premièrement, la Corée du Sud possède des mécanismes qui donnent à la société civile le droit de solliciter des mesures officielles en cas de soupçons de corruption; la CCEJ a eu la possibilité de tirer parti de ce système pour attirer l'attention du BAI sur les soupçons de gaspillage de fonds budgétaires et de corruption. Deuxièmement, comme l'illustre l'affaire du NTS, si un système de recours public ne donne pas de résultats satisfaisants, la CCEJ s'efforce d'en trouver d'autres. Troisièmement, la CCEJ possède un vaste réseau d'experts et de volontaires qu'elle peut mettre à contribution lors des enquêtes. Ces bénévoles contribuent tant à la détermination des dossiers qu'à leur évaluation. Enfin, la CCEJ a eu recours aux médias de façon stratégique, en s'en servant comme d'un outil permettant d'exercer des pressions sur les autorités publiques afin qu'elles se consacrent aux préoccupations des citoyens.

Pour en savoir plus sur CCEJ, consultez le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.ccej.or.kr/English/>.

SIXIÈME PARTIE

Étapes suivantes

198,643636 78
>124,634546 78
>458,11142 83
>145,523286 64
>368,688789 12
>163,65546 67
>198,65546 65
>198,65546 65
>152,698016 68
>98,643636 78
>98,643636 78
>124,634546 78
>458,11142 83

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Chapitre 15 :

Conclusion et suggestions à l'intention des organismes débutants

Ce guide a présenté des études de cas sur des projets entrepris par 17 organismes dans 12 pays de toutes les régions d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Il s'agit d'organismes divers, allant des instituts de recherche aux mouvements sociaux populaires. Certains se consacrent aux budgets nationaux, d'autres à ceux des provinces ou des États du pays; d'autres encore s'intéressent aux budgets locaux. Certains se spécialisent en plaidoirie en faveur de la transparence et de l'efficacité budgétaire, tandis que d'autres font appel à des activités de plaidoirie afin de renforcer leurs initiatives de plaidoyer dans d'autres domaines. Certains entretiennent une étroite collaboration avec les autorités publiques dans le cadre de la surveillance du budget, tandis que d'autres maintiennent délibérément l'indépendance de leur travail vis-à-vis des autorités.

En présentant des travaux si variés, le présent guide avait pour objectif de mettre en évidence trois points :

- Des organismes très différents qui œuvrent dans le monde entier réalisent des travaux budgétaires avec efficacité.
- Les organismes de la société civile ont de multiples occasions de surveiller l'exécution des budgets - depuis la création de nouvelles méthodes de surveillance jusqu'à la collaboration avec le pouvoir législatif et d'autres entités dans le cadre des activités de supervision.
- L'action de chacun des groupes présentés dans ce guide a eu des répercussions sur l'exécution des budgets dans leur propre pays et leur succès peut inspirer d'autres groupes à suivre leur exemple.

Il existe beaucoup de possibilités de surveillance de l'exécution des budgets publics. De plus, outre les méthodes qui sont présentées ici, il existe plusieurs autres méthodes que des organismes peuvent utiliser, selon le contexte politique particulier de leurs travaux. L'important,

c'est que les organismes élaborent leurs propres méthodes en fonction des occasions qui s'offrent à eux. Les éditions ultérieures de ce guide présenteront de nouvelles techniques pour demander aux autorités publiques de rendre des comptes sur l'exécution des budgets, au fur et à mesure que ces méthodes seront élaborées.

Quelques idées pour démarrer

Comme c'est le cas pour plusieurs types d'activités de plaidoirie, l'étape la plus difficile est parfois la première - faire démarrer le projet. Comme le dit l'adage, si vous avez une heure pour couper un tas de bois, la première chose à faire pourrait bien être de passer la première demi-heure à aiguiser votre hache. Dans le même ordre d'idées, les organismes qui veulent entreprendre la surveillance de dépenses budgétaires devraient prendre le temps de réfléchir dès le début aux approches et aux projets qui permettront de faire l'usage le plus judicieux des ressources dont ils disposent.

Voici certaines idées qui ont donné de bons résultats dans d'autres groupes alors que ceux-ci en étaient à leurs débuts :

1. Élaborer un objectif stratégique

Comme première étape, l'organisme pourrait décider de définir l'objectif stratégique de ses travaux de plaidoirie en faveur de la transparence et de l'efficacité budgétaire. Cet objectif devrait avoir de la valeur (à la fois pour la société et pour le groupe), il devrait tirer parti des connaissances et de l'expérience actuelles du groupe et il devrait faire progresser les efforts consentis par le groupe en matière de plaidoyer. L'un des processus qui peut aider le groupe à réaliser cette planification est le cadre de travail « SMART » (**S**pécifiques, **M**esurables, **R**éalisables, **R**éalistes, **L**imités dans le temps), dont il a été question au chapitre 15.

2. Acquérir une bonne compréhension du processus budgétaire

Avant d'entreprendre des travaux budgétaires, quels qu'ils soient, l'organisme doit prendre le temps d'acquérir une bonne compréhension du processus budgétaire des autorités publiques, notamment du processus d'exécution des budgets. L'une des façons de le faire est d'interroger des acteurs importants, par exemple : des fonctionnaires, des législateurs importants, des journalistes qui couvrent des budgets publics, des représentants d'organismes donateurs (si des donateurs ont un rôle important à jouer dans le processus budgétaire du pays) et des organismes locaux de la société civile qui ont une bonne connaissance des détails des budgets publics. Le groupe peut également étudier la littérature publiée sur le processus

budgétaire des autorités publiques par le gouvernement lui-même et/ou par des organismes multilatéraux tels que la Banque mondiale et le FMI (qui publie fréquemment des évaluations du processus budgétaire des pays). Enfin, le groupe pourrait étudier les lois qui régissent le processus budgétaire.

3. Produire un guide sur le processus budgétaire

Chez certains groupes de plaidoyer en faveur de la transparence budgétaire, l'une des étapes destinées à contribuer à sensibiliser les citoyens à propos du processus budgétaire a consisté à produire des guides sur le processus budgétaire. En élaborant un tel guide, l'organisme peut également renforcer sa propre expertise à ce sujet.

La production de ce guide peut manifestement servir de complément à l'étape indiquée ci-dessus, où l'organisme renforce sa propre expertise en la matière.

Bien qu'un tel guide puisse porter sur le processus d'exécution des budgets des autorités publiques et sur les processus ultérieurs d'audit et de supervision, il n'est pas nécessaire de le limiter à ces phases particulières du cycle budgétaire. Un guide complet devrait également expliquer les phases de formulation et d'adoption des budgets.

4. Acquérir des aptitudes de surveillance budgétaire

Certains organismes tels que le Partenariat budgétaire international offrent des formations budgétaires et des services d'assistance technique à des groupes qui souhaitent se consacrer de façon efficace à des problématiques budgétaires. Ces cours contribuent grandement à outiller les groupes afin qu'ils soient à même d'obtenir les aptitudes techniques et stratégiques dont ils ont besoin.

Les groupes qui s'intéressent à des questions budgétaires peuvent également visiter d'autres groupes qui ont réalisé des activités de surveillance budgétaire analogues au projet en question. Enfin, l'organisme qui entreprend un projet de plaidoyer en faveur de la transparence budgétaire devrait s'efforcer de trouver un mentor, par exemple un ancien fonctionnaire ou autre spécialiste en finances publiques, qui fournira une aide technique au cours des premières phases des travaux.

5. Accès aux renseignements budgétaires

Les fonctionnaires de nombreux pays en développement gagnent à préserver le secret des fonctions des organismes publics. Les demandes de renseignements budgétaires adressées par la société civile atteignent le cœur même de ce système qui, avec les années, a pu

favoriser le développement d'un réseau interne d'agents corrompus. L'Index sur le budget ouvert d'IBP - une enquête réalisée en 2006 pour mesurer le degré de transparence des budgets dans 59 pays - a signalé que dans plusieurs pays, l'accès public aux renseignements budgétaires est encore plus limité pendant la phase de l'exécution du processus budgétaire que dans celles de la formulation et de l'adoption (Gomez, 2006). Il n'est pas surprenant de constater que plusieurs groupes de la société civile qui entreprennent des projets budgétaires en viennent à la conclusion que le premier projet doit consister à faire campagne pour accroître la transparence du processus budgétaire à l'échelle locale, régionale et/ou nationale (selon la spécialisation stratégique du groupe).

En plus de réclamer une plus grande transparence budgétaire, l'organisme peut également faire appel à différentes stratégies que d'autres organismes ont utilisées pour obtenir des renseignements budgétaires. Voici certaines de ces stratégies :

a. Déterminer quels sont les agents favorables : les autorités publiques ne sont jamais monolithiques; bien que certains fonctionnaires soient hostiles aux demandes d'information et d'assistance adressées par la société civile, d'autres sont très disposés à offrir leur aide. Ceux-ci peuvent être des alliés déterminants pour les efforts d'obtention de renseignements sur les programmes publics. Afin de gagner la sympathie des agents qui sont disposés moins favorablement, sans toutefois s'opposer entièrement au groupe, il est possible de s'efforcer de les persuader de la nécessité de la transparence ou de flatter leur vanité en leur offrant l'occasion de faire valoir leur travail. La seule façon d'obtenir des renseignements de fonctionnaires hostiles est d'exercer des pressions à leur endroit, par exemple en les contournant dans la hiérarchie - en s'adressant à leurs supérieurs.

b. Faire appel aux lois sur le droit à l'information : environ 70 pays du monde entier ont des lois qui garantissent aux citoyens le droit à l'information (Banisar, 2006). Une loi sur l'accès à l'information peut être un élément central de la stratégie d'un organisme pour la réalisation d'un audit social. Par contre, même si leur pays possède une telle loi, les groupes ne seront pas toujours à même d'obtenir les renseignements dont ils ont besoin. Les demandes d'information peuvent se heurter à différents obstacles, notamment des affirmations selon lesquelles certains dossiers ont été perdus ou ont un contenu tel que leur divulgation porterait atteinte à la sûreté de l'État. Une excellente collection d'études sur les lois sur l'accès à l'information, y compris leurs problèmes d'exécution, est disponible à l'adresse www.freedominfo.org.

c. Faire appel aux politiques de chaque organisme sur la divulgation des renseignements, aux tribunaux et à des pétitions civiles : dans les pays où aucune loi ne garantit l'accès à l'information, il est possible que certains organismes

disposent de politiques sur la divulgation des renseignements ou des chartes sur les droits des citoyens, et que ces instruments prévoient un tel accès. Dans d'autres pays, la constitution du pays peut protéger certaines libertés personnelles, notamment le droit à l'information. Des citoyens ont réussi à invoquer des dispositions constitutionnelles en déposant des pétitions devant des tribunaux de leur pays afin d'obtenir des renseignements, bien qu'il s'agisse manifestement d'un processus complexe qui peut durer plusieurs années.

d. Collaborer avec des auditeurs, des législateurs et des donateurs : les organismes d'audit public peuvent être d'excellentes sources d'information. Les législateurs ont souvent beaucoup plus de renseignements sur les projets publics que n'en ont les simples citoyens : les groupes de la société civile pourraient parvenir à obtenir des renseignements abondants par le biais d'un législateur favorablement disposé. Aussi, dans les pays qui dépendent fortement de donateurs, les organismes donateurs peuvent avoir accès à des renseignements sur des projets publics - notamment sur ceux qu'ils financent eux-mêmes. Les donateurs peuvent être très favorables à un processus d'audit sociétal, compte tenu de l'intérêt qu'ils portent à la vérification du caractère approprié des dépenses réalisées avec les fonds qu'ils ont donnés.

e. Action directe et campagnes : le pionnier de l'action directe non violente, Mahatma Gandhi, encourageait le recours aux campagnes d'action directe pour exiger des changements dans le gouvernement. Il décrivait en ces termes la réaction des autorités publiques à une telle campagne : « d'abord ils vous ignorent, ensuite ils se moquent de vous, ensuite ils luttent contre vous, ensuite vous gagnez. » Les organismes qui se voient refuser des renseignements à plusieurs reprises peuvent adopter une stratégie fondée sur la confrontation directe avec l'organisme public qui leur refuse ces renseignements. Une telle stratégie devrait être entreprise uniquement après des délibérations approfondies, vu les conséquences qu'elle peut avoir, notamment de violentes représailles de la part des autorités publiques.

6. N'hésitez plus, lancez-vous

Bien qu'il soit bon de prendre dès le début du temps pour réfléchir et planifier ses activités de manière stratégique, en définitive, les groupes d'action budgétaire doivent se résoudre à agir. Certains groupes ont entrepris des travaux budgétaires en suivant une stratégie initiale et des renseignements préliminaires, pour ensuite perfectionner ces éléments davantage au fur et à mesure qu'ils progressaient. À chaque nouvelle étape, les groupes acquièrent de l'expérience, de l'assurance et de la force, ce qui les aide à accroître la responsabilisation en matière de budgets publics.

A. Lexique

Comme la terminologie budgétaire peut varier considérablement d'un pays à l'autre, il est difficile de rassembler un glossaire commun pour tous les systèmes. Les lecteurs du présent guide sont donc invités à consulter un lexique de terminologie budgétaire préparé par leurs propres autorités publiques; il fait souvent partie du budget national. Voici une courte liste de termes budgétaires utilisés dans ce guide. La plupart des définitions sont tirées directement d'autres glossaires, notamment des publications suivantes :

1. *Managing Public Expenditure - A Reference Book for Transition Countries*, par la Banque mondiale, disponible à l'adresse <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDGlossaryBiblio.pdf>
2. *Manual on Fiscal Transparency*, par le FMI, disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/gloss.htm>
3. *Glossary of Economic Terms*, par l'OCDE, disponible à l'adresse <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>
4. *Code of Ethics and Auditing Standards*, par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, disponible à l'adresse <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1codethaudstande.pdf>

Lexique

Analyse comparative

Il s'agit de méthodes et de procédures qui permettent de comparer un organisme avec un autre dans le but de rehausser le rendement. L'analyse comparative des processus est l'étude et la comparaison des processus et des activités qui transforment des intrants en extrants. L'analyse comparative des résultats compare le rendement réel d'organismes à l'aide d'indicateurs ou de mesures du rendement.

Arriéré

Un montant qui n'a pas été payé ou reçu avant la date précisée dans un contrat ou au cours d'une période commerciale normale. Un arriéré de paiement peut être dû au non-paiement de sommes dues par des ministères ou des organismes publics, par exemple des factures échues de fournisseurs, des salaires dont la date est échue, des transferts ou des frais de service de dette. Les arriérés d'impôt sont des impôts dus à l'État qui ne sont pas payés.

Audit interne

Un audit réalisé par un ministère ou une unité d'un ministère, voire par un autre organisme du gouvernement, qui est chargé par sa direction d'évaluer les systèmes et les procédures de l'organisme afin de limiter les erreurs, les fraudes et l'inefficacité. Les audits internes doivent être réalisés avec une indépendance fonctionnelle vis-à-vis de l'organisme concerné et relever directement de la direction de l'organisme.

Avec réserves (opinion d'audit)

Une opinion dans laquelle l'auditeur est en désaccord avec un ou plusieurs des postes des états financiers qui sont importants - mais pas fondamentaux - pour la compréhension de ce document ou n'en est pas certain. En temps normal, la formulation de l'opinion indique que l'audit a eu un résultat satisfaisant, sous réserve d'une déclaration claire et concise des points de désaccord ou d'incertitude qui donnent lieu à l'opinion « avec réserves ».

Classification économique

Classification des dépenses (ou des charges) et de l'acquisition ou l'aliénation des éléments d'actif en catégories économiques, de manière à souligner la nature économique de la transaction (salaires, intérêts, transferts, etc.).

Classification fonctionnelle

Classification des transactions des dépenses (ainsi que des charges) et de l'acquisition ou de l'aliénation d'éléments d'actif financier en fonction des fins auxquelles ces transactions sont réalisées. Une classification fonctionnelle ne dépend pas des organisations ou des unités administratives qui réalisent les activités ou les transactions concernées.

Comptabilité d'exercice

Une forme de comptabilité qui consigne les flux au moment de la création, de la transformation, de l'échange, du transfert ou de la suppression de leur valeur économique. Ainsi, un flux qui donne lieu à un changement de propriétaire est entré lorsque la propriété est transférée; les services sont consignés au moment de leur prestation; la production est consignée lors de la création des produits; la consommation intermédiaire est consignée lorsque les matériaux et les fournitures sont utilisés.

Comptabilité de trésorerie

Une forme de comptabilité qui consigne uniquement les paiements et les recettes en espèces et le fait uniquement au moment où ils surviennent.

Comptabilité double (ou comptabilité en partie double)

Système en vertu duquel chaque flux donne lieu à deux inscriptions de valeur égale : une inscription de crédit et une inscription de débit. Par convention, les augmentations dans les comptes d'actif et les diminutions des comptes de passif et d'avoir net sont des écritures de débit. Inversement, les diminutions dans les comptes d'actif et les augmentations des comptes de passif et d'avoir net sont des écritures de crédit. L'usage d'un système de comptabilité double facilite les vérifications de cohérence des flux et des stocks.

Comptes créditeurs/débiteurs

L'argent que les fournisseurs/clients doivent à l'État ou vice-versa.

Contrôle ex ante (ou audit préalable)

Autorisation préalable d'une dépense particulière. Les ordres de paiement et les pièces justificatives qui sont reçus sont examinés afin de vérifier que la transaction a été autorisée adéquatement, qu'elle est légale et normale et qu'elle est appuyée par des crédits suffisants dans le budget. De telles inspections peuvent être réalisées en vertu de l'autorité centrale du ministère des Finances ou par des ministères ou organismes concernés.

Crédits

L'autorité que l'assemblée législative accorde, en vertu d'une loi, au pouvoir exécutif pour l'utilisation de fonds publics jusqu'à concurrence d'un certain montant et à des fins précisées. Les attributions annuelles sont réalisées au moyen de lois budgétaires annuelles ou, dans certains pays, par des lois d'attribution distinctes adoptées en fonction du budget. Des budgets ou attributions supplémentaires sont parfois consentis après la loi annuelle lorsque l'attribution de l'exercice ne suffit pas pour atteindre les fins précisées. Le terme « crédits permanents » est parfois utilisé pour définir une autorité qui demeure en vigueur au-delà d'un même exercice en vertu d'une loi distincte (par exemple une loi sur la sécurité sociale). Dans la plupart des pays, les organismes et les ministères ont besoin d'une autorisation particulière du pouvoir exécutif (« répartition », « affectation » ou « mandat ») pour engager véritablement des frais en utilisant des crédits.

États financiers

Relevés comptables préparés par une entité comptable afin de communiquer des renseignements sur le rendement et la situation financière de l'entité. En général, un système de comptabilité d'exercice

implique la préparation d'un compte de patrimoine (ou *bilan*), document qui indique le total de l'actif et du passif et l'avoir net; un compte de profits et pertes (ou état des résultats), qui indique les recettes et les charges de l'exercice; ainsi qu'un état de l'évolution de l'avoir net, qui explique les changements survenus entre le solde d'ouverture et le solde de clôture. Ces états, fondés sur les méthodes de comptabilité d'exercice, sont complétés par un état des flux de trésorerie.

Fonds (ou réserve) pour éventualités

Un fonds ou un poste budgétaire réservé sur le total du budget annuel et destiné à être affecté ultérieurement pour réagir à un changement imprévu dans les circonstances externes. Pour un budget à moyen terme, les réserves pour éventualités et les réserves des politiques sont utilisées pour garantir une certaine souplesse et éviter l'engagement précoce de dépenses, des réserves de plus en plus importantes étant progressivement réservées sur le total pour les exercices ultérieurs.

Gestion de trésorerie

Il s'agit de l'élaboration de prévisions, pour les organismes et l'administration centrale, sur les flux de trésorerie, sur le débloqué de fonds destinés à des organismes qui effectuent des dépenses, sur la surveillance des flux de trésorerie et des besoins de liquidités anticipés, ainsi que sur l'émission et l'échange de titres d'État pour le financement de programmes publics.

Gestion financière

Systèmes et procédures juridiques et administratifs qui sont en place afin de permettre aux ministères et aux organismes de mener leurs activités de manière à ce que l'utilisation des fonds publics soit conforme à des normes de probité, de régularité, d'efficacité et d'efficacité définies. La gestion financière inclut l'obtention des recettes, la gestion et le contrôle des dépenses publiques, la comptabilité financière et les rapports financiers, la gestion de trésorerie et, dans certains cas, la gestion de l'actif.

Mandat

Un débloqué de l'ensemble ou (plus souvent) d'une partie des attributions annuelles lors d'un trimestre ou d'un mois, de manière à permettre au ministère concerné ou à l'organisme qui utilise les fonds d'engager des dépenses.

Mesure du rendement

Évaluation de l'efficacité et de l'efficacité d'un programme ou des

activités d'un organisme grâce à l'examen des intrants, des processus, des extrants et des résultats pertinents.

Observations (opinion d'audit)

Un paragraphe distinct d'une opinion d'audit où l'auditeur désigne des questions inhabituelles ou importantes qui doivent être mises en évidence pour bien comprendre les états financiers. Les observations ne doivent pas être utilisées pour rectifier des lacunes des renseignements divulgués dans les états financiers ou pour éviter des réserves. Voir « *Avec réserves (opinion d'audit)* ».

Opinion d'audit

Une opinion d'audit se présente habituellement sous une forme normalisée qui porte sur l'ensemble des états financiers : cela permet d'éviter la nécessité d'indiquer tous les éléments qui l'étayent, tout en communiquant aux lecteurs, par sa nature, une compréhension générale de son sens. La nature de la formulation retenue subit l'influence du cadre juridique des audits, bien que le contenu de l'opinion doive indiquer sans ambiguïté s'il s'agit d'une conclusion sans réserves ou avec réserves et, dans ce dernier cas, si les réserves portent sur certains aspects des états ou s'il s'agit d'une opinion défavorable, voire d'un refus de certifier.

Passif éventuel

Obligations qui ont été conclues mais dont l'échéance et le montant dépendent de la réalisation d'un événement futur incertain. Il ne s'agit donc pas encore d'éléments de passif (et elles ne le deviendront jamais si l'événement de se réalise pas).

Produit intérieur brut

Une mesure globale de la production qui correspond à la somme des valeurs brutes contribuées par chacune des unités institutionnelles du pays qui participent à la production (en plus de toutes les taxes et après avoir retranché toutes les subventions des produits qui ne sont pas inclus dans la valeur de leur production respective).

Refus de certifier

Un refus de certifier est rendu par l'auditeur lorsque celui-ci n'est pas à même d'obtenir une opinion sur les états financiers dans leur ensemble en raison d'une incertitude fondamentale ou de limites de portée. Le refus de certifier indique qu'il n'est pas possible de rendre une opinion et précise tous les points incertains.

Répartition

Autorisations ou distributions de fonds qui sont généralement réalisées par le ministère des Finances au profit de différents ministères et d'autres unités de dépenses et qui permettent à ceux-ci d'engager et/ou de verser des fonds au cours d'une période spécifiée, dans les limites des fonds octroyés et autorisés. Voir « *Mandat* ».

Sans réserve (opinion d'audit)

Une opinion dans laquelle l'auditeur est persuadé, à tous les égards importants, que :

- a) Les états financiers ont été préparés en appliquant de manière uniforme des bases et des politiques comptables acceptables;
- b) Les états sont conformes aux exigences de la loi et aux règlements pertinents;
- c) Les opinions présentées par les états financiers sont compatibles avec la connaissance qu'a l'auditeur de l'entité visée par l'audit;
- d) Toutes les questions importantes pour les états financiers ont fait l'objet d'une divulgation adéquate.

Il est possible qu'un auditeur ne soit pas à même de rendre une opinion sans réserve dans des cas où la portée de l'audit fait l'objet de restrictions, lorsque l'auditeur considère que les états financiers sont incomplets, trompeurs ou contraires aux normes comptables acceptables, voire lorsqu'il y a des incertitudes sur les états.

Système comptable

L'ensemble des procédures comptables, des mécanismes de contrôle internes, des registres comptables et des plans comptables qui sont utilisés pour administrer, consigner et rendre compte des transactions financières. Un tel système doit appliquer les principes de la comptabilité en partie double, consigner toutes les étapes du processus des paiements et des recettes qui sont nécessaires à la reconnaissance des transactions comptables, intégrer les comptes d'actif et de passif aux comptes de résultats et tenir des registres sous une forme qui peut faire l'objet d'un audit.

Virement

Processus consistant à transférer des fonds affectés aux dépenses d'un poste à un autre au cours de l'exercice. Afin de prévenir l'utilisation abusive des fonds, les organismes qui les utilisent doivent normalement suivre des procédures administratives approuvées afin d'obtenir la permission de réaliser un tel transfert.

B. Bibliographie

ASIES. *Resultados De La Auditoria Social 2003*. Guatemala, 2003.

Consulté le 15 avril 2007.

<http://www.asies.org.gt/grancampaña/AUDITORIA%20SOCIAL%202003.pdf>.

Athié, Alicia. « Transparency and Accountability in Mexico's 2005 Budget for HIV/AIDS Prevention and Treatment. » *International Budget Project Newsletter*, 2005. Consulté le 21 février 2007.

<http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter30.htm#AIDS>.

Auditor General of South Africa. *Report of the Auditor General on the Financial Statements of Vote 32 - Statistics South Africa*. 2001. Consulté le 8 juillet 2007.

http://www.agsa.co.za/Reports/Votes/RP141_2000.pdf

Banisar, David. *Freedom of Information Around the World 2006 : A Global Survey of Access to Government Record Laws*. Freedominfo.org, 2006. Consulté le 13 avril 2007.

http://freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf.

Banque mondiale. *Response to Letter Received from Parivartan on the Delhi Jal Board Issue*. Banque mondiale : 2005. Consulté le 13 avril 2007.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contentMDK:20626993~menuPK:158843~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:223547,00.html>.

Bhatnagar, Deepti, Ankita Dewan, *et coll.* *Citizens Report Cards on Public Services : Bangalore, India*. Public Affairs Centre, Bengaluru, 2006. Consulté le 18 avril 2007.

http://paf.mahiti.info/pdfs/Bangalore_CRC_background_and_history.pdf.

Buendia, Emmanuel E. « The Philippines : Enhancing Public Transparency and Accountability Through Civil Society Participation in Monitoring Government Services. » Programme des Nations Unies pour le développement, mars 2002. Consulté le 14 avril 2007.

http://www.undp.org/oslocentre/PAR_Bergen_2002/casestudy-philippines.pdf.

Bureau du vérificateur général (Canada). *Examen par un comité international de pairs des pratiques de vérification de l'optimisation des ressources du Bureau du vérificateur général du Canada : Rapport sommaire*. 2004.

Consulté le 17 avril 2007.

< http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/oag-bvg_f_10221.html>.

Commission on Audit. *A Guide to the Conduct of Participatory Audits*. Commission on Audit, Philippines. 2002.

Commission on Audit. *2005 Annual Audit Report of the Department of Education*. Résumé et certificat d'audit, Commission on Audit, Philippines. 2005. Consulté le 18 avril 2007.

<http://www.coa.gov.ph/2005_AAR/NGAs/ES/DepEd_ES05.pdf>.

Commission on Audit. « COA, UNDP launch Manual on the Conduct of Participatory Audit. » *COA News*. Commission on Audit, Philippines. Décembre 2002-janvier 2003, vol. 4, n° 1. Consulté le 6 octobre 2007.

<http://www.coa.gov.ph/COA_News/2003/v4n1/news5-1_n1.asp>.

Department for International Development (DFID). *Characteristics of Different External Audit Systems*. Document d'information de la Policy Division (division des politiques), 2004. Consulté le 13 avril 2007.

<<http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-external-audit-briefing.pdf>>.

Department for International Development (DFID). *Working with Supreme Audit Institutions*. Document d'information de la Policy Division (division des politiques), 2005. Consulté le 7 juillet 2007.

< <http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-working-sais.pdf>>.

De Renzio, Paolo, Vitus Azeem et Vivek Ramkumar. *Budget Monitoring as an Advocacy Tool : A Case Study on the Uganda Debt Network*. Partenariat budgétaire international, 2006. Consulté le 21 février 2007.

<<http://www.internationalbudget.org/Uganda-UDN.pdf>>.

Friedman, Joel et Pamela Gomez. « Guide to the Open Budget Questionnaire : An Explanation of the Questions and the Response Options. » *Open Budget Index*, Partenariat budgétaire international, 2005. Consulté le 24 avril 2007.

<<http://www.openbudgetindex.org/OpenBudgetQuestionnaireGuide2005.pdf>>.

Gomez, Pamela. « More Public Information Needed to Hold Governments to Account. » *Open Budget Index*, Partenariat budgétaire international, 2006. Consulté le 14 avril 2007.

<http://www.openbudgetindex.org/SummaryReport.pdf>.

Government Watch. *Report on Civil Society Participation in Textbook Count 3*. Ateneo School of Government, Philippines, 2006. Consulté le 13 avril 2007.

<http://www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/PhilippinesTextbooks.pdf>.

Hakikazi Catalyst, REPOA, TGNP. *Follow the Money : A Resource Book for Trainers on Public Expenditure Tracking in Tanzania*. 2007. Consulté le 8 juillet 2007.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/PETSManual.pdf>

Lee, Kangwon. *Civil Society Movement and its Audit Request Activity in Korea*. Rapport non publié présenté à l'occasion d'une conférence intitulée *Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability*, organisée à Manille, aux Philippines, par PBI et le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAESNU), 2006.

Magalit, Immanuel. *Procurement Watch, Inc*. Rapport non publié présenté à l'occasion d'une conférence intitulée *Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability*, organisée à Manille, aux Philippines, par IBP et le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAESNU), 2006.

National Audit Office (Royaume-Uni). *About Us : The Role of the National Audit Office*. Royaume-Uni 2007. Consulté le 14 avril 2007.

<http://www.nao.org.uk/about/role.htm#Value>.

National Audit Office, République Unie de Tanzanie. « Report of the Controller and Auditor General on the Financial Statements of the Arumeru District Council for the Financial Year ended 30th June, 2005. » *Tanzania Governance Noticeboard*, REPOA, 2005a. Consulté le 14 avril 2007.

http://www.repoa.or.tz/documents_storage/TGN/AUDIT-LGA-2005/LGAs-AFRTZA001002002-2005.pdf.

National Audit Office, République Unie de Tanzanie. « Report of the Controller and Auditor General on the Financial Statements of the Ministry of Agriculture and Food Security and Affiliated Bodies Vote

43 for the Financial Year Ended 30th June, 2005. » REPOA, 2005b. Consulté le 15 avril 2007.

http://www.repoa.or.tz/documents_storage/TGN/AUDIT-MDA-2005/Note%2043-2005.pdf.

National Statistical Office. *Customer Satisfaction Survey*. Gouvernement des Philippines, 2007. Consulté le 17 avril 2007.

<http://www.census.gov.ph/data/civilreg/cs0612tx.html>.

Organization for Economic Cooperation and Development. *Best Practices for Budget Transparency*. 2001. Consulté le 15 avril 2007.

<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

Organization for Economic Cooperation and Development. *Why is Procurement Important?* OECD Factsheet, 2006. Consulté le 15 avril 2007.

<http://www.oecd.org/dataoecd/35/58/37766795.pdf>.

Press Information Bureau. *Outcome Budget 2005*. Gouvernement de l'Inde, 2005. Consulté le 14 avril 2007.

<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=11587>.

Quiros, Ana. « Monitoring Tsunami Related Financial Aid. » *International Budget Project Newsletter*, 2005. Consulté le 20 février 2007.

<http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter25.htm#Tsunami>.

Ramkumar, Vivek et Warren Krafchik. *The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*. Partenariat budgétaire international, 2005. Consulté le 24 avril 2007.

<http://www.internationalbudget.org/SAIs.pdf>.

Roy, Aruna et Nikhil Dey. *Fighting for the Right to Know in India*. Freedominfo.org, 2004. Consulté le 17 juillet 2007.

<http://www.freedominfo.org/documents/rtiessay.pdf>

Rubio. *Situación de la Educación en America Latina*. 2002. Consulté le 15 avril 2007.

<http://www.asies.org.gt/grancampaña/Rubio%20situacion%20educacion.ppt>.

Shapiro, Isaac. *A Guide to Budget Work for NGOs*. Partenariat budgétaire international, 2001. Consulté le 6 juillet 2007.

<http://www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm>

Sundet, Geir. *Public Expenditure and Service Delivery Monitoring in Tanzania : Some International Best Practices and Planned Tanzanian Initiatives*. Document de travail d'HakiElimu en date du 4 juillet 2004. Consulté le 15 avril 2007.

http://www.hakielimu.org/WP/WPSeries7_2004.pdf.

Thampi, Gopakumar K. *Can Public Feedback Enhance Public Accountability? Experiences with Citizen Report Cards*. Public Affairs Foundation Bangalore, 2006. Consulté le 18 avril 2007.

<http://paf.mahiti.info/pdfs/Can%20Public%20Feedback%20Enhance%20Public%20Accountability.pdf>.

Transparency International. *Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction*. 2005. Consulté le 16 avril 2007.

http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2005#download.

Ugandan Auditor General, "Report of the Auditor General of Uganda.". Ugandan Auditor General. P 7. Consulté le 15 novembre 2006.

http://www.oag.go.ug/docs/ag_2003.pdf.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (Division for Public Economics and Public Administration). *Transparency and Accountability in Government Financial Management*. 2000. Consulté le 23 avril 2007.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN000234.pdf>.

Waglé, Swarnim, Janmejy Singh et Parmesh Shah. *Citizen and Report Card Surveys - A Note on the Concept and Methodology*. Social Development Department, Banque mondiale, 2004. Consulté le 15 avril 2007.

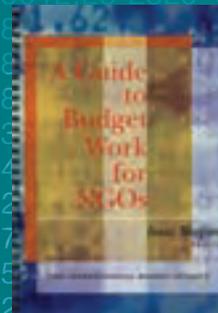
<http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143380-1116506267488/20511066/reportcardnote.pdf>.

**Autres publications du
Partenariat international
budgétaire:**

A Guide to Tax Work for NGOs



A Guide to Budget Work for NGOs



**Pour obtenir une copie papier de ces
publications, veuillez envoyer un courriel
à: info@internationalbudget.org**

**Partenariat international
budgétaire**

**820 First Street, NE, (Suite 510)
Washington, DC 20002**

Tél: (202) 408.1080

Fax: 202.408.8173

Courriel: info@internationalbudget.org

www.internationalbudget.org

www.openbudgetindex.org