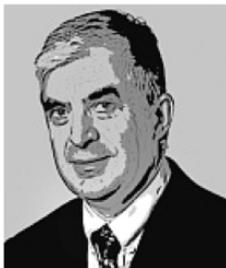


La démocratie participative est-elle plus efficace dans les choix budgétaires ?



CHRONIQUE

Pierre Jacquet

Président de Global Development Network

La participation des citoyens est censée orienter l'investissement public en fonction des besoins des populations, notamment les plus pauvres, ce que des études de la Banque mondiale tendent en général à confirmer. Mais l'on doit à Miguel Jaramillo et Lorena Alcázar, du Groupe d'analyse pour le développement (Grade), un think tank de Lima (Pérou), l'une des premières études empiriques sur l'impact de la participation des populations locales aux choix budgétaires sur la qualité d'un service public. Les résultats sont, là, plus ambigus.

Dans leur article « Does Participatory Budgeting Have an Effect on the Quality of Public Services ? » (« La planification budgétaire participative a-t-elle un effet sur la qualité des services publics ? », à paraître dans la série des « Documents de travail » de la Banque interaméricaine de

développement), les deux auteurs proposent une analyse fouillée de l'impact de choix budgétaires participatifs, obligatoires pour les régions et collectivités locales du Pérou depuis 2004, sur la couverture et la qualité de l'approvisionnement en eau. Cette obligation ne spécifie pas la part des investissements publics faisant l'objet de cette consultation, mais l'existence de grandes disparités dans son application permet d'analyser l'impact de cet exercice de démocratie participative.

Les auteurs ont constitué soigneusement une base de données à partir de sources disparates au niveau des districts (nature des investissements publics, couverture et qualité de la distribution d'eau, part des usagers concernés par la participation...). Ils analysent ensuite la robustesse et le contenu des corrélations entre différentes mesures du processus participatif (nom-

bre de personnes impliquées, volume des budgets concernés, etc.) et les mesures de qualité de l'eau. En fin de compte, rien ne leur permet de conclure à une relation robuste entre l'intensité de la participation et la qualité du service de l'eau.

Pas la panacée

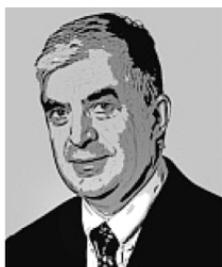
Plusieurs raisons peuvent expliquer ce résultat. La participation ne garantit pas toujours que les intérêts des populations soient équitablement et efficacement représentés. En outre, le processus péruvien est certes obligatoire, mais l'étendue de sa mise en œuvre reste discrétionnaire et partielle, ce qui ne garantit pas que l'eau et l'assainissement reçoivent la priorité correspondant aux besoins des populations. Les capacités budgétaires locales sont d'ailleurs souvent trop faibles pour que le processus ne concerne autre chose

que de petits investissements, essentiellement consacrés au renouvellement des équipements. Surtout, l'impact est lié à la compétence technique et financière des services locaux, souvent faible.

En revanche, l'étude confirme que la participation des femmes, qui sont les plus concernées par l'accès à l'eau potable et la santé des enfants, est de nature à changer la donne. Dans le contexte de la décentralisation, cette participation contraint les exécutifs locaux à améliorer la qualité des services de base.

Ces résultats confirment que, en dépit de ses promesses intuitives, la démarche participative, si elle reste marginale et ne s'inscrit pas dans un effort plus large, n'est pas la panacée en termes de management public. En fin de compte, elle ne saurait se substituer à l'existence d'élus locaux responsables et visionnaires. ■

Mieux mesurer la qualité du système éducatif



CHRONIQUE

Pierre Jacquet

Président de Global Development Network (New Delhi)

Il est acquis qu'un système éducatif performant est l'une des bases de la capacité d'innovation et de la compétitivité d'une économie nationale. Ce qui explique en grande partie l'importance des dépenses publiques en faveur de l'éducation dans les pays émergents, et l'enjeu que représente l'évaluation du retour de ces investissements.

Une équipe de dix chercheurs coordonnée par Corina Murafa, de la Société académique de Roumanie, a publié, le 22 janvier, une étude comparative sur la situation de l'éducation de base dans sept pays d'Europe du Sud-Est – Albanie, Bulgarie, Macédoine, Monténégro, Roumanie, Serbie et Slovaquie. Ils obtiennent des résultats de 15 % inférieurs à la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) lors des tests PISA – ils mesurent

les compétences acquises par les élèves –, alors qu'ils consacrent pratiquement autant de dépenses publiques à l'éducation (4,6 %, contre 4,8 % du produit intérieur brut en moyenne pour l'OCDE).

L'étude, intitulée « Quality Assurance in Basic Education in Southeastern Europe. What Works in our Region ? » (« Assurance qualité dans l'éducation de base en Europe du Sud-Est : qu'est-ce qui fonctionne dans notre région ? »), analyse la diversité des situations (la Slovaquie, par exemple, obtient de meilleures performances) et tente de comprendre pourquoi les processus de suivi de la qualité mis en place ne produisent pas de meilleurs résultats.

Cette étude montre que les enseignants sont placés dans la situation de répondre à plusieurs « donneurs d'ordre » dont les objectifs induisent leurs pratiques : les parents, les directeurs d'école, les conseils

d'école, les collectivités locales et le gouvernement central. Il s'ensuit une chaîne de responsabilités diffusées au sein de laquelle le contrôle de la performance est malaisé et mal organisé.

Associer davantage les parents

Les auteurs dressent un tableau édifiant : les élèves sont finalement les seuls dont la performance est mesurée à l'aune d'objectifs clairement spécifiés. Alors que celle des enseignants est appréciée par rapport à leurs obligations formelles et administratives plutôt qu'aux résultats des élèves. Quant à la performance des autres acteurs de la chaîne, elle est faiblement examinée, et aucun système incitatif de récompense ou de sanction n'est mis en place.

Les enseignants considèrent ainsi qu'ils doivent rendre des comptes à l'ad-

ministration (ministère, inspection) bien plus qu'aux parents ou aux élèves.

Les recommandations des auteurs, bien que déclinées pour chaque pays, convergent autour de quelques principes : rendre légitime, publique et partagée l'observation des performances ; associer davantage les parents à la vie scolaire ; renforcer la capacité des municipalités à s'intéresser à l'éducation au-delà de la simple allocation de ressources ; exposer les différents agents à des évaluations externes objectives et transparentes ; restructurer les mécanismes d'avancement, de promotion et de rémunération des enseignants.

Des conclusions qui pourraient aussi intéresser les responsables des politiques éducatives bien au-delà des Balkans. De ce côté-ci de l'Europe continentale, par exemple... ■