



Photo: where-is-my-taco, <http://www.flickr.com/>

Une éducation sans corruption : Les leçons tirées d'une initiative conjointe entre l'Etat et la société civile au Pérou

Une initiative anti-corruption récente ciblant le secteur éducatif du Pérou a été lancée conjointement par le Bureau du Médiateur et le Chapitre péruvien de Transparency International, *Proética*. Cette initiative cherchait à façonner la discussion publique autour de la réforme de l'éducation en introduisant la question de la corruption – un des nombreux facteurs sapant le droit fondamental de tous à une éducation de qualité. Cette note de l'U4 passe en revue la méthodologie adoptée par cette initiative, ses conclusions et les enseignements tirés, notamment un survol des efforts de plaidoyer, couronnés de succès, qui ciblaient les autorités nationales d'éducation.

Brève description de l'expérience

Au cours du second semestre 2006, le Chapitre péruvien de Transparency International, *Proética*, et le Bureau du Médiateur (DP, son acronyme en espagnol) ont associé leurs forces pour combattre la corruption. Le système éducatif s'est vu accorder une haute priorité étant donné les graves problèmes de corruption détectés individuellement par les deux institutions. Les problèmes



Par Samuel Rotta Castilla,
Chef de la Prévention,
Proética, Transparency
International, Pérou

Téléchargez cette note sur

<http://www.U4.no/>

de corruption minaient de multiples aspects des services éducatifs mis à disposition par l'Etat, contribuant ainsi à la mauvaise qualité des personnels enseignants, à des installations d'un niveau inférieur aux normes, à un manque de ressources pédagogiques et à une distribution irrégulière des manuels scolaires.

Les deux institutions ont convenu qu'il fallait faire face à la corruption en éducation afin d'aider à donner un coup de fouet aux mauvais niveaux des résultats scolaires obtenus dans les écoles publiques péruviennes, où plus de la moitié de tous les élèves de dernière année des enseignements primaire et secondaire étaient incapables de faire preuve des capacités minimales en mathématiques et de compréhension en lecture auxquelles on s'attend chez des élèves du niveau inférieur (Enquête nationale, 2004). En outre, les élèves péruviens ont de bien moins bonnes notes en lecture que ceux d'autres pays de la région (54% d'entre eux n'ont pas réussi à avoir des notes au dessus du niveau le plus faible possible – niveau 0 – par rapport à 16% chez les élèves mexicains et 23% chez les brésiliens ; ces chiffres proviennent des résultats de l'examen PISA+ de 2001).

A la lumière de ces données, le DP et Proética ont lancé une campagne de plaidoyer afin que les efforts anti-corruption deviennent une composante essentielle de la réforme de l'éducation. Dans ce contexte, il est important de noter qu'une nouvelle législation sur l'éducation a été introduite au Pérou (mise en avant par la Loi générale sur l'Éducation de 2003) qui est encore en cours de mise en œuvre. D'autres initiatives en cours d'application prévoient un processus visant à décentraliser l'éducation ainsi que le Projet national d'Éducation – conçu par le Conseil National d'Éducation et récemment adopté par le gouvernement. Ce dernier sert également de cadre aux programmes d'enseignement aux niveaux régional, local et scolaire dont plusieurs sont en suspens. Ce contexte a façonné les discussions publiques vers lesquelles la campagne est orientée.

La stratégie choisie visait à mettre en lumière les domaines facilement sujets à la corruption au sein du système éducatif public dans six régions.¹ Entre août et novembre 2006, les bureaux décentralisés du DP ont commencé à classer les plaintes pour corruption dans l'éducation en utilisant un système de classification basé sur les types de plaintes reçues par le DP.² L'équipe centrale inter-agences a pris en charge le traitement des données et la rédaction du rapport final. Afin d'encourager le public à porter plainte, des efforts visant à éveiller les consciences ont été déployés sous la forme de spots d'information à la radio locale et d'ateliers sur la corruption et l'anti-corruption en éducation – suivis par des membres clé de la communauté enseignante locale (principalement les responsables d'organisations de parents, de syndicats d'enseignants et de personnels administratifs ainsi que des chefs d'établissements). Des membres des bureaux du DP se sont rendus dans les écoles pour des visites d'information afin d'établir des contacts directs avec d'autres acteurs clé de la communauté enseignante – en particulier des enseignants, des parents et des élèves.

La stratégie de diffusion a porté ses fruits et le nombre de plaintes pour corruption en éducation a pratiquement triplé pendant les mois de la campagne. Cependant, les résultats fournis par l'analyse des données recueillies pendant l'initiative en ont constitué l'élément le plus significatif.

Résumé des conclusions

Types habituels de cas rencontrés

Les six bureaux du DP ont reçu 307 plaintes au total au cours des trois derniers mois durant lesquels elles ont été recueillies. La plupart d'entre elles (49%) étaient axées sur des problèmes relevés dans l'administration du secteur, comme, *entre autres*, des irrégularités dans l'engagement des personnels, dans les pratiques de gestion et des lacunes dans les mesures de contrôle. 34% des plaintes portaient sur des actes de corruption directement liés à l'offre elle-même de services éducatifs à l'école, p.ex. paiement pour obtenir de bonnes notes, absences injustifiées des enseignants. En outre, 17% des cas mentionnés relataient une atteinte grave aux droits fondamentaux, comme des violations de l'intégrité sexuelle d'un élève par l'enseignant, en position de force – des actions qui se sont déroulées dans les écoles.³ Il est important de noter qu'outre une augmentation du nombre de plaintes, le type de personnes portant plainte s'était considérablement modifié. Avant la campagne, ceux qui déposaient plainte auprès des bureaux du DP étaient principalement des enseignants, probablement parce qu'ils étaient mieux informés. A la suite de la campagne de prise de conscience, le nombre de parents portant plainte s'est considérablement accru. Cependant, le fait qu'il continue à y avoir bien moins de plaintes dans les zones rurales que de plaintes émanant de personnes à titre individuel vivant dans un cadre urbain reste notable.

Vérification des risques objectifs de corruption

Afin d'analyser les données contenues dans les plaintes reçues par les bureaux du DP, les institutions se sont appuyées sur des travaux de recherche antérieurs, réalisés par Proética dans les zones rurales du pays, dans le but de mieux comprendre la corruption. Les trois types de risques généraux auxquels les travaux de recherche avaient conclu ont été examinés : i) la faiblesse des mécanismes de transparence et de responsabilisation ; ii) le caractère précaire de la surveillance par les citoyens et les restrictions imposées par l'Etat dans ce domaine ; et iii) l'inefficacité des procédures utilisées pour enquêter et punir des actes de corruption.⁴ Comme prévu, une analyse des plaintes a montré que les actes de corruption dans le secteur éducatif se produisaient aussi dans des situations où les trois éléments évoqués ci-dessus étaient présents. Néanmoins, certaines des constatations les plus intéressantes étaient que les écoles et les enseignants concernés se trouvaient très fréquemment à des heures de transport des centres de contrôle. Ces centres manquent des ressources suffisantes pour être en mesure d'inspecter les installations d'éducation qui leur sont les plus proches. Par conséquent, une mesure de suivi aussi élémentaire que la signature, lors des entrées et sorties des enseignants, n'est vérifiée par personne. De même, on voit le caractère précaire de la surveillance par les citoyens, par exemple,

dans le fait que les chefs d'établissement maintiennent leur prééminence et leur pouvoir sur les forums auxquels participent les citoyens dans les écoles (connus sous le vocable de conseils institutionnels d'établissement ou CONEI, son acronyme en espagnol), officiellement reconnus par la Loi générale sur l'Éducation et qui ont été précisément créés à titre d'instruments pour contrebalancer ce pouvoir de l'autorité au niveau micro-éducatif.

La désorganisation et le manque de cohésion du système éducatif pour faire face à la corruption

Les informations recueillies à partir des cas ci-dessous montrent également que les termes permettant de contrecarrer la corruption ne sont pas clairs. Par contre, il existe de nombreuses entités publiques qui font double emploi ou font l'opposé du travail d'autres services ce qui, de fait, sert à minimiser les chances de sanctionner les actes de corruption avec succès. Les plaintes s'entremêlent entre entités jusqu'au moment où le délai stipulé juridiquement pour enquêter et punir un acte de corruption a expiré et où la plainte n'est donc plus recevable.

Crainte et manque d'information

L'analyse des plaintes reçues montre que l'impunité va se poursuivre si la désorganisation mentionnée ci-dessus est associée au manque de connaissance par le grand public de ce qui se produit dans le secteur, en particulier en ce qui concerne ses droits et les obligations de l'Etat qui en découlent qui sont de garantir une éducation de qualité (c.-à-d. en adhérant à des réglementations et des procédures ainsi qu'en garantissant que les différents bureaux respectent leurs devoirs et respectent les délais fixés). Le manque d'information est encore aggravé par le sentiment de vulnérabilité que l'on éprouve souvent face à des fonctionnaires corrompus. Les bureaux DP ont indiqué que de nombreux informateurs avaient exprimé des craintes pour leur sécurité et la manière dont les renseignements qu'ils fournissent seront traités. Ils ont également insisté sur le fait de déposer plainte à un bureau du DP qui est une entité distincte du secteur de l'éducation

Réactions des responsables scolaires nationaux et régionaux

Lors de la campagne, des efforts ont été consentis au départ pour que les responsables scolaires soient impliqués dans ce combat. Le ministre de l'Éducation, Antonio Chang, a assisté au lancement de la campagne dans la capitale, Lima. Un rapport préliminaire lui a été ultérieurement transmis et présenté à mi-parcours de la campagne et le vice-ministre était présent à la présentation publique du rapport final. En outre, les responsables locaux des écoles ont également assisté au lancement local de la campagne. De même, lors d'ateliers de formation dans la capitale régionale, plusieurs établissements scolaires étaient représentés par leurs directeurs, les enseignants, les parents

et les élèves. Immédiatement après la réception du rapport final, le ministère a pris le processus en main en formant une commission composée de responsables de haut rang. Son objectif était de passer en revue, d'évaluer et de mettre en œuvre – à moyen terme – les recommandations générales offertes par le DP et Proética dont le rôle primordial était de formuler et de mettre en œuvre une politique de probité pour le secteur. Cette politique devait être intégrée au plan national d'éducation et devait, de même, établir des forums et des mécanismes en faveur d'une coordination anti-corruption sur l'ensemble du secteur entre le Bureau du Contrôleur Général de la République, le pouvoir judiciaire, la police, le Parquet, le ministère de l'Éducation et son cabinet juridique, les administrations régionales et municipales, le Bureau du Médiateur et les organisations de la société civile (OSCs).

Les dénonciateurs anonymes ont insisté pour déposer leurs plaintes auprès du Bureau du Médiateur puisqu'il s'agissait d'une entité distincte du secteur éducatif

A court terme, la réponse du secteur a été double. En premier lieu, au niveau local, les entités éducatives de chacune des régions, ont efficacement répondu à plusieurs des cas transmis par un Bureau régional du DP (c.-à-d. en promulguant une décision dans les délais officiels impartis,

contrairement à ce qui se produit habituellement). Et, en second lieu, au niveau national, outre la création de la commission citée ci-dessus, plusieurs règlements régissant les enquêtes sur les enseignants impliqués dans des actes de corruption dans des organismes administratifs ont été révisés (en particulier les Règlements d'Application de la Loi sur le Personnel Enseignant, publié en 1990). Le Bureau du Médiateur du secteur a également donné la priorité à la punition d'actes dans lesquels l'intégrité sexuelle d'un élève avait été affectée.

Enseignements tirés

Étant donné qu'il s'agissait d'une initiative pilote, elle permettait également de mettre en exergue des problèmes surgissant dans la nature même de l'initiative (s'attaquant à une question aussi délicate que la corruption en éducation) entre Proética et le DP. Cela a permis d'affiner certains aspects en les développant plus avant ou en les repensant afin d'améliorer l'impact de la campagne pendant toute la durée de son lancement – actuellement en cours.⁵ Certains des principaux enseignements sont énoncés ci-dessous :

Créer la confiance grâce à des partenariats inter-agences

La méfiance majeure ressentie par le public et ayant empêché les personnes de porter plainte a été quelque peu diminuée – principalement en raison de la manière dont l'initiative a été présentée au public : en tant que partenariat entre une institution publique légitime et renommée, tels le Bureau du Médiateur et Proética, une organisation sociale prestigieuse présente dans les zones rurales. Cette association a été très efficace puisque les préjugés vis-à-vis de chacune des sphères d'action ont été surmontés (crainte vis-à-vis de l'Etat ou manque de confiance dans la capacité de l'ONG à provoquer le changement). Dans la

nouvelle phase, des efforts ont été consentis pour renforcer encore l'image d'un bon partenariat grâce à l'organisation d'activités conjointes dans les zones rurales, bien que cela ne soit pas toujours possible. Il convient également de noter qu'une autre initiative similaire à ce projet a été lancée en 2004 par une femme membre du Congrès fédéral (et ancienne ministre de l'Éducation) très engagée dans les problèmes d'éducation : le fait de porter plainte était préconisé dans trois régions du pays et un rapport a été publié sur cette initiative. Ce qui rend la campagne actuelle différente c'est sa mise en œuvre conjointe par les deux institutions, ce qui renforce sa durabilité dans le temps à l'encontre de l'initiative précédente.

Déterminer l'offre – et non pas seulement la demande

La campagne a lourdement insisté sur le renforcement de la capacité à porter plainte contre des membres de la communauté éducative. Le concept de la campagne s'appuyait sur des informations recueillies dans quatre enquêtes nationales sur la corruption menées par Proética et qui ont montré que la majorité de celles et ceux affectés par des actes de corruption (94% en 2006) n'ont jamais porté plainte. La raison première de leur silence a été la crainte d'être exposés et attaqués ou bien que leur action ne change rien. Par conséquent, comme indiqué, une décision a été prise d'informer les membres de la communauté de leurs droits et de les inciter fortement à faire état des cas de corruption qu'ils connaissaient. Cependant, le problème réside dans le traitement inefficace ultérieur de la nouvelle vague de cas relatés. Les cas traités par les institutions locales, sur l'insistance du DP, ne sont que des exceptions confirmant les désordres du système qui sont désormais exposés. Bien que le rapport ait recommandé de prendre le problème à bras le corps (et la commission ministérielle se pose la question de savoir comment y parvenir), une meilleure coordination avec les autorités locales impliquant des présentations et des discussions régulières autour des rapports préliminaires, se sont avérées nécessaires à la mise en œuvre de la phase d'extension. Ceci a été fait afin de prendre en compte les problèmes posés par le traitement des plaintes. Il s'agit de rendre durables les acquis de la campagne dans les régions et également de trouver des partenaires basés au niveau local qui pourraient aider à lancer un plaidoyer en faveur des réformes nationales nécessaires.

Liens avec les processus de réforme de l'éducation

Le système éducatif péruvien connaît plusieurs processus de réforme. Les plus importants comportent la décentralisation de l'éducation, la mise en œuvre du Plan National d'Éducation et les Programmes Régionaux d'Éducation, la discussion du budget du secteur et l'évaluation des personnels enseignants et des parcours de carrière permettant d'enseigner dans les écoles publiques. En dépit de dialogues avec les parties prenantes aux processus de réforme (gouvernement, experts

indépendants, ONGs spécialisées, groupes de réflexion) – et bien que la question de la corruption en éducation aient été intégrée avec succès dans le programme de la réforme – les conclusions de l'initiative pilote et de la campagne elle-même, n'ont pas été liées à un quelconque processus majeur de changement au sein du secteur. Pour la phase d'expansion, les dialogues avec les responsables et les experts en matière de système éducatif ont été accélérés afin de garantir que les programmes nationaux et régionaux d'éducation existants puissent servir de cadre de référence à toute nouvelle recommandation.

Le rôle des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds ont contribué financièrement à l'initiative. Proética n'étant pas en mesure de garantir un financement spécifique pour cette initiative, les activités ont dû être incluses dans d'autres projets similaires en cours ou être financées par d'autres moyens (p.ex. les spots radio ont été négociés avec l'organisation les fournissant). En ce qui concerne le DP, la campagne a été financée principalement par un fond commun établi avec des ressources provenant des agences de développement suivantes : SDC (Suisse), ACIDI (Canada), ASDI (Suède) et AECI (Espagne). Les agences avaient convenu – dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (dont le Pérou est signataire) – de financer les efforts du DP axés vers la protection des droits fondamentaux. Ce fonds commun institutionnel a été mis en place en mars 2006 et la campagne a montré combien cette approche peut se révéler efficace. ■

Références en espagnol

Defensoría del Pueblo (2007) *Con Corrupción no hay Educación – Resultados de la Campaña Piloto "Educación sin Corrupción"* (agosto a noviembre de 2006), Lima, http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/dd_001_07.pdf

Proética (2007) *IV Encuesta Nacional sobre Corrupción 2006*, Lima, www.proetica.org.pe

Notes

¹ Ayacucho, Huancavelica, Junin, Cuzco, Lambayeque et Loreto

² La classification a utilisé deux catégories principales : i) gestion institutionnelle (administration ; sélection des personnels, irrégularités dans les procédures administratives et de paiement, etc.) et ii) gestion de l'éducation (cas liés à l'offre directe de services éducatifs).

³ On débat quelque fois de la question de savoir si une violation de nature sexuelle devrait être considérée comme un acte de corruption. Cependant, cette campagne a décidé d'inclure ce type d'incidents dans la définition de la corruption étant donné qu'il s'agit d'abus par un détenteur d'une fonction publique pour un bénéficiaire personnel indu.

⁴ Rotta Castilla S., (2007). Trois conditions objectives qui nourrissent la corruption dans Proética (2007), IV Enquête nationale sur la corruption, Proética, Lima, Pérou.

⁵ La planification a débuté en février 2007 et la collecte des plaintes s'est déroulée entre avril et novembre 2007. Le champ de l'initiative a été étendu afin d'y inclure douze régions du pays. Il est prévu que le rapport sur cette phase soit publié en avril 2008.

⁶ Le texte du Rapport final de la phase pilote a été financé par la Coopération belge pour le développement (DGDC).