



Auditions communautaires sur le budget: Une approche innovatrice de plaidoyer budgétaire par la société civile

Vivek Ramkumar, International Budget Project

Mai 2008

La croissance du travail de plaidoyer budgétaire

En un peu plus d'une décennie, dans le monde entier, le nombre d'organisations de la société civile engagées dans le plaidoyer relatif aux politiques budgétaires pour améliorer la situation des pauvres a considérablement augmenté. Quand, en 1997, le Projet international sur le budget (IBP) avait organisé sa première conférence globale pour rassembler des praticiens du plaidoyer budgétaire, seuls 15 pays étaient représentés. En 2003, la quatrième conférence globale de l'IBP a été suivie par des activistes de 40 pays. Actuellement, l'IBP est en contact avec des organisations de plaidoyer budgétaire dans plus de 85 pays – et le nombre de ces organisations continue d'augmenter.

Les activités initiales menées par les organisations travaillant sur le budget se sont essentiellement concentrées sur le plaidoyer en faveur de systèmes budgétaires ouverts, dans lesquels les citoyens peuvent accéder à l'information sur les budgets nationaux et influencer les politiques budgétaires. Cependant, peu de gouvernements ont véritablement ouvert leur système budgétaire à la participation publique. Dans la plupart des pays, très peu de personnes en dehors du gouvernement participent aux différentes étapes du processus budgétaire (l'élaboration du budget par l'exécutif ; l'adoption par le Parlement ; la mise en œuvre ; et la vérification et l'analyse par l'exécutif, le Parlement ou l'institution suprême de contrôle).

Cette Note examine la nécessité pour les organisations impliquées dans le plaidoyer budgétaire de capitaliser sur leurs réussites en développant des stratégies de plaidoyer pour persuader les gouvernements d'élargir les possibilités d'une participation publique au processus budgétaire.

Evaluer les stratégies adoptées par les organisations de plaidoyer budgétaire

Les représentants des organisations de plaidoyer budgétaire déclarent en général avoir les objectifs suivants : des systèmes budgétaires gouvernementaux transparents, responsables et qui autorisent une participation citoyenne. Mais ces organisations utilisent-elles des stratégies qui leur permettent effectivement d'atteindre ses objectifs ?

En 2006, l'IBP et l'Institut pour les études sur le développement (IDS), au Royaume-Uni, ont évalué les résultats obtenus par six organisations de plaidoyer budgétaire provenant de différentes parties du monde.¹ Cette étude a montré que pour renforcer la transparence et la responsabilité, ces organisations, déjà bien établies, ont généralement cherché à établir une pression sur les gouvernements en diffusant des analyses par les médias et en formant des coalitions de plaidoyer sur les questions budgétaires. Nombre de ces organisations ont aussi publié des manuels simplifiés sur les systèmes budgétaires nationaux afin de renforcer les connaissances publiques relatives au budget. Ces manuels étaient parfois complétés par des programmes de formation destinés à renforcer les capacités d'analyse budgétaire et les compétences de plaidoyer d'un public plus large.

En formant de larges coalitions civiques, les organisations de plaidoyer budgétaire ont parfois impliqué d'autres organisations non gouvernementales dans leur entreprise. Les organisations de plaidoyer budgétaire ont aussi été impliquées dans des campagnes plus large sur le « droit à l'information », en faveur de lois permettant au public d'obtenir les documents officiels du gouvernement (y compris les rapports sur le budget).

Cependant, les organisations de plaidoyer budgétaire ont souvent eu des difficultés pour impliquer directement le grand public dans les processus budgétaires ; elles se sont souvent retrouvées à parler au gouvernement au nom des pauvres et des communautés défavorisées. Ceci peut être expliqué par la difficulté à créer une structure nationale permettant à des millions de citoyens d'interagir directement avec les décideurs publics pendant la période relativement courte de préparation des budgets. En outre, l'analyse des politiques budgétaires nécessite souvent des compétences techniques que le public – qui est généralement peu familier du processus budgétaire et de sa terminologie- n'a pas toujours. Enfin, le travail de plaidoyer budgétaire est encore dans une phase naissante, et l'idée que les citoyens puissent davantage participer plus directement à la gouvernance n'est admise dans le discours dominant que depuis récemment.

Comment les citoyens peuvent-ils être directement impliqués dans la décision et l'évaluation budgétaires?

Le Brésil et l'Inde fournissent des exemples de stratégies innovatrices qui permettent d'assurer une participation citoyenne directe dans les processus budgétaires au niveau local.

Au Brésil, en 1989, le gouvernement de la municipalité de Porto Alegre a initié un système budgétaire participatif. Chaque année, plus de 30 000 résidents participent à des forums afin de fixer les priorités budgétaires et les dépenses directes. Des centaines d'autres municipalités au Brésil et à travers le monde ont adopté le modèle de Porto-Alegre.²

En Inde, des organisations de la société civile menées par Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), un syndicat de travailleurs et de paysans, utilisent des techniques d'audit social pour impliquer les résidents de tous le pays dans des forums qui évaluent les dépenses de travaux publics. Les résidents ont accès aux rapports des programmes (y compris les informations comptables et de gestion). Lors de réunions publiques, ils questionnent les fonctionnaires locaux sur leur gestion de ces programmes.³ Ce système est d'ailleurs adopté par un nombre croissant d'Etats indiens dans le cadre d'un nouveau programme de travaux publics et de création d'emplois.

Plusieurs facteurs plaident en faveur d'une transposition à d'autres pays des systèmes d'audition budgétaire et d'audit social utilisés au Brésil et en Inde. Tout d'abord, une part croissante des ressources publiques est dépensée au niveau sous-national ; dans de nombreux pays en développement (comme le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud), les Etats fédérés et les gouvernements provinciaux sont responsables de plus de dépenses publiques que les gouvernements nationaux. Cette tendance crée de nouvelles opportunités pour focaliser la participation publique aux processus budgétaires à ces niveaux locaux.

Deuxièmement, les exemples brésilien et indien suggèrent que beaucoup des difficultés logistiques, associées à la mise en œuvre de ces systèmes au niveau national ne prévalent pas au niveau local. Il est par exemple plus facile aux gouvernements locaux qu'au gouvernement national d'organiser des auditions budgétaires publiques afin de discuter des dépenses effectuées ou pour planifier des dépenses futures.

Troisièmement, les budgets locaux sont plus petits que les budgets nationaux et sont de ce fait plus faciles à comprendre. Généralement, les citoyens s'identifient plus facilement avec les dépenses locales que nationales, car ils en sont souvent les bénéficiaires directs et les programmes de dépenses y sont souvent très visibles.

Alors que le modèle de budget participatif de Porto Alegre a été transposé dans d'autres pays avec des degrés variés de réussite, l'innovation indienne d'audit social pourrait être plus facile à adapter. Les deux initiatives pourraient aussi se compléter : les communautés s'engageant dans le suivi des dépenses publiques, elles pourraient ensuite plus facilement participer à la formulation des budgets annuels.

L'IBP et MKSS ont récemment soutenu des organisations de plaidoyer budgétaire kényanes pour l'organisation d'une audition budgétaire publique destinée à discuter des dépenses encourues dans le cadre d'un programme appelé le Fonds de développement des circonscriptions (CDF). Dans ce programme, de l'argent est attribué à tous les parlementaires afin qu'ils le dépensent dans des projets de développement au sein de leur circonscription. Pendant une journée, environ 2000 résidents pauvres de Mombassa ont discuté, avec les décideurs publics, de l'impact du CDF.⁴ Des événements similaires sont également planifiés dans d'autres lieux du pays, ce qui donnera une indication de leur possible institutionnalisation au Kenya. En outre, l'IBP explore les possibilités d'organiser des auditions similaires en Tanzanie et en Ouganda.

Conclusion

De nombreux pays ont mis en place des systèmes de gouvernement fondés sur le droit de vote de chaque citoyen adulte. A période régulière, les électeurs choisissent le représentant qui portera leur voix au gouvernement. Bien que la supériorité de ce système sur une monarchie par exemple, soit peu questionnée, il n'en demeure pas moins que seul un petit nombre de personnes a l'opportunité de participer à l'élaboration des politiques budgétaires et à l'évaluation des dépenses publiques. Le nombre total de personnes de la société civile qui a l'opportunité de participer à de tels processus demeure marginal, allant d'une douzaine à quelques milliers.

Les auditions budgétaires au niveau local peuvent permettre à des centaines de milliers de citoyens – peut-être même des millions- de participer directement dans les processus de décision et d'évaluation budgétaires. Si les organisations de plaidoyer budgétaire promeuvent avec succès l'adoption de ces systèmes, elles peuvent véritablement changer la nature de la gouvernance dans leurs pays.

Plus spécifiquement, de nombreux avantages peuvent émerger. Tout d'abord, le plaidoyer budgétaire au niveau local pourrait impliquer les citoyens au-delà des seules ONG et les aider à rendre les décideurs politiques élus plus responsables sur les dépenses budgétaires et leurs résultats. Deuxièmement, les discussions et les informations générées par les auditions budgétaires locales pourraient contribuer à alimenter le travail des organisations de plaidoyer budgétaire au niveau national. Enfin, les initiatives locales de plaidoyer budgétaire pourraient constituer un point d'entrée pour le travail d'organisations indépendantes de plaidoyer budgétaire dans des pays où l'environnement politique ne leur est pas favorable.

Le possible résultat final de ces initiatives est un renforcement et un élargissement du mouvement de la société civile impliqué dans les questions budgétaires : il combinerait alors une capacité d'analyse budgétaire renforcée avec une légitimité consolidée par une large participation citoyenne.

Cependant, de tels systèmes nécessiteraient, chaque année, l'organisation de centaines, et dans certains cas de milliers, d'auditions budgétaires au sein d'un même pays. Ils impliqueraient également un élargissement du travail mené par les organisations de plaidoyer budgétaire. Non seulement des organisations indépendantes seraient nécessaires pour surveiller la conduite des auditions budgétaires, mais il faudrait aussi des spécialistes pour renforcer les connaissances du public sur les questions budgétaires, notamment par des formations et de la vulgarisation.

Aussi difficile que cela puisse être, c'est là le prix que les organisations de plaidoyer devront payer avant de pouvoir véritablement affirmer qu'elles promeuvent la transparence, la responsabilité et la participation citoyenne dans le domaine budgétaire!

Notes Finales

¹ Pour en savoir davantage sur l'étude, voir le site web de l'IBP: <http://www.internationalbudget.org/casestudies.htm>.

² Vous trouverez davantage d'informations sur le budget participatif <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/index.htm>.

³ L'initiative indienne sera discutée dans une prochaine publication de l'IBP sur la surveillance des dépenses publiques, ainsi que dans un article du bulletin de l'IBP à <http://www.internationalbudget.org/resources/bulletin33.htm>.

⁴ Cette rencontre a fait l'objet d'un article dans le bulletin d'IBP; voir <http://www.internationalbudget.org/resources/bulletin40.htm#Kenya>.