



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

## Budget Brief

Année 02. N°6. 2009

LES OPINIONS EXPRIMEES DANS CETTE LETTRE SONT CELLES DE LEURS AUTEURS ET NE REFLETENT PAS  
NECESSAIREMENT CELLES D'IBP

**Indonésie – Un « mouvement » pour le budget de la société civile ?** Par Debbie Budlender, Agence communautaire pour les études sociales, Le Cap et Hana A. Satriyo, The Asia Foundation, Indonésie

### Pourquoi parler d'un « mouvement » en Indonésie

L'émergence d'organisations budgétaires en Indonésie eut lieu dans les années de la « reformasi », la période de réforme démocratique qui commença en 1998, lorsque le mouvement populaire dirigé par les étudiants et les organisations non gouvernementales mit fin aux 32 ans de règne de Soeharto. Plus de 100 organisations de toute l'Indonésie sont aujourd'hui reportées comme effectuant un travail lié au budget.

L'Indonésie est un cas à part parmi les pays en contact avec l'IBP par son nombre d'organisations qui effectuent un travail budgétaire dans le pays. Ce qui est aussi peut être inhabituel est qu'un très petit nombre de ces organisations se concentre exclusivement sur les travaux budgétaires. La vaste majorité de ces organisations effectuent un travail budgétaire car elles sont convaincues qu'il peut renforcer toutes les activités auxquelles elles prennent part.

Tout en nous gardant de généraliser, surtout dans un pays aussi grand et diversifié que l'Indonésie, les organisations indonésiennes qui effectuent un travail budgétaire ont aussi la tendance à être plus ancrées dans les couches populaires, et à être plus activistes que dans d'autres pays. De nombreuses organisations ont par exemple simplement des « membres » plutôt que du « personnel » comme c'est le cas pour ces organisations indonésiennes.

Le travail budgétaire de la société civile indonésienne est effectué par des organisations ayant été formées pour tirer parti des nouvelles opportunités offertes par le changement politique et pour les renforcer. De nombreux membres et dirigeants d'organisations ont participé au mouvement étudiant qui, comme dans de nombreux autres pays, fut un élément décisif du changement politique.

Le travail budgétaire de la société civile en Indonésie s'est concentré au niveau local plutôt qu'à un niveau centralisé. Cela reflète à la fois le sentiment que le changement a de plus grandes chances d'arriver à ce niveau, mais aussi le fait que les organisations ont saisi les opportunités offertes par ce qui constitue l'un des processus de décentralisation les plus rapides et les plus profonds jamais vus au monde. Cette concentration sur le local signifie en conséquence que le travail budgétaire n'est pas concentré dans la capitale, Jakarta. Au contraire, cette action existe dans les villes et les villages dans tout le pays.

Les problèmes traités par les organisations dans leur travail budgétaire diffèrent trop pour être adaptés à leur approche locale *bottom-up*. Néanmoins, la plupart des organisations se décrivent elles-mêmes comme ayant une approche orientée vers les pauvres et faisant cas des sexes. Les types de problèmes qu'elles prennent en main, ainsi que leurs modes opératoires reflètent cet état de fait. Un thème récurrent à de nombreuses organisations est celui de la corruption. C'est un domaine dans lequel la société civile a eu des succès retentissants tant aux niveaux locaux que nationaux, en demandant aux politiciens corrompus de rendre des comptes, et en envoyant certains en prison. Ayant obtenus de fiers succès dans ce domaine, de nombreuses organisations se sont ensuite penchées sur la question de savoir comment l'argent « sauvé » de la corruption pourrait être utilisé pour répondre aux problèmes des pauvres.

Le travail budgétaire des différentes organisations n'est pas coordonné en ce que la plupart des organisations sont autonomes l'une de l'autre. Dans le cas de FITRA et de PATTIRO, des organisations locales forment un morceau de réseau. Pourtant, même là les organisations membres ont de grands degrés de liberté dans leur moyen de soulever des fonds et de choisir leurs activités. On peut toutefois parler de « mouvement de la société civile pour le budget » en Indonésie étant donné le fort réseau et les nombreuses collaborations existantes entre les différentes organisations, ainsi que les nombreuses similarités de leurs approches.

### Raisons possibles de l'émergence d'un mouvement en Indonésie

Quels sont les facteurs expliquant la taille et la forme du mouvement budgétaire indonésien ?

Comme dans de nombreux autres pays, le travail sur le budget de la société civile a prospéré suite à d'importants changements politiques. Le fait que les changements politiques en Indonésie incluent un processus de décentralisation sérieux et rapide a encouragé la concentration sur la localité. Les premières organisations à effectuer un travail lié au budget en Indonésie furent des groupes anticorruption. Leurs travaux ont fourni la première discussion publique sur la façon dont les budgets doivent se doivent d'être traités comme des documents publics et non comme des documents gouvernementaux secrets.

Lorsque les donateurs ont choisi de supporter le travail de la société civile pour le budget, il a semblé clair qu'un tel travail avait peu de chances d'aboutir au centre encore trop fortement contrôlé. Alors que le travail budgétaire en Indonésie est résolument emprunt de la période de la *reformasi*, il a également été capable de se construire en termes de processus à partir de certaines des pratiques de la période Soeharto mais en les adaptant, comme ce fût le cas avec le processus de planification centré sur la communauté appelé *musrenbang*.

Le programme « Forum Warga » (forum communautaire) de la fondation Ford, initié vers 2001, a contribué à façonner le développement ultérieur du travail sur le budget. Un projet lancé par l'Asia Foundation (TAF) à peu près à la même période a aussi eu de l'influence. Le projet du TAF s'est concentré sur l'encouragement des travaux envers les pauvres et prenant en compte les différences de sexe. Quatorze organisations, réparties sur quatre villes, ont été invitées à participer au projet, qui s'est étendu sur deux ans. Une ou deux organisations se spécialisèrent sur la recherche, mais la plupart furent plus orientées vers l'activisme. Il a été demandé à chacune des organisations de choisir un problème important pour les pauvres, et surtout pour les femmes, dans la zone dans laquelle ils travaillent, puis ils ont été soutenus pour effectuer des recherches et un plaidoyer sur le budget relatif à ce problème.

Cette démarche qui consiste à construire un travail budgétaire autour d'un problème plutôt que de voir le budget comme le centre a accentué l'utilisation du travail budgétaire comme un « outil » plutôt que comme une fin en soit. Lorsqu'elle en arriva au plaidoyer, une des organisations apprit la leçon importante que choisir un problème qui intéresse les dirigeants d'une organisation mais qui n'est pas un problème majeur pour les gens ordinaires entraîne un support limité de votre travail et ainsi, une pression limitée pour les changements budgétaires pour lesquels vous vous défendez.

De nombreuses (mais pas toutes) organisations qui participèrent à ce projet continuèrent leur travail budgétaire une fois le projet terminé. Leur exemple semble avoir encouragé d'autres organisations à entreprendre ce travail tout comme il semble avoir influencé le type d'organisations entreprenant ce travail et l'approche globale. Dans le même temps, les succès du travail sur la corruption des premières années ont mis en évidence le fait qu'avoir un impact est possible, et a ainsi inspiré d'autres engagements. Aujourd'hui, il y a bien davantage de preuves sur la façon dont le travail budgétaire au-delà de la corruption peut avoir un impact. Cela va de changements dans le processus budgétaire pour les rendre plus participatifs, jusqu'à la modification des « chiffres » dans les budgets, afin de les rendre plus sensibles aux moyens des pauvres et des marginalisés.

Le fait que la société civile en Indonésie soit relativement « jeune » en termes d'âge de ses organisations, ainsi qu'en termes d'âge des membres et des dirigeants, a encouragé l'approche activiste. Naturellement, les membres et les dirigeants ont vieilli avec les années. En général, cependant, la plupart des seniors et des activistes expérimentés ont réussi à encourager des gens plus jeunes à participer. La nature relativement non hiérarchique de la plupart des organisations a aussi encouragé l'émergence de nouveaux dirigeants. Et cela a permis au mouvement de bénéficier des idées et de l'énergie d'un plus grand nombre de personnes.

### **Faiblesses possibles**

Le mouvement indonésien pour le budget a, jusqu'à récemment, été relativement isolé des autres travaux budgétaires de la société civile. Une raison pratique à cela peut être la langue, étant donné que de nombreuses personnes effectuant un travail sur le budget en Indonésie ne parlent pas ou ne comprennent pas bien l'anglais. Ainsi, ils ne bénéficient pas facilement de la littérature internationale ou des conférences internationales et des propositions de séminaires. La nature du mouvement, plutôt ancrée dans les couches populaires qu'élitiste, exacerbe ce problème. Le bon côté de cette isolation est qu'elle a probablement stimulé une inventivité locale. Le mauvais côté est que les activistes indonésiens n'ont pas pu apprendre autant qu'ils auraient pu des expériences étrangères, et ceux effectuant un travail budgétaire ailleurs n'ont pas pu apprendre de l'Indonésie.

Un point faible supplémentaire du travail budgétaire en Indonésie réside dans le fait que celui-ci n'est en grande partie pas aussi techniquement sophistiqué que celui effectué par des organisations de la société civile dans d'autres pays. Le fait que les organisations voient le travail sur le budget comme un outil signifie qu'ils se spécialisent dans le développement d'expertises, par exemple, dans un type particulier d'analyse budgétaire. Au lieu de cela, ils utiliseront un type d'analyse budgétaire pour s'intéresser à un problème particulier au moment qu'il leur semblera opportun puis ils passeront à un autre outil au fur et à mesure que la situation dans laquelle ils opèrent change. Les organisations tendent ainsi à disposer d'un grand nombre de capacités, mais à un relativement faible niveau.

Le manque de spécialisation des organisations effectuant un travail sur le budget, et sur certains types de travaux budgétaires, combiné au grand nombre d'organisations désirant utiliser le travail sur le budget, implique qu'il y a un manque d' « experts » à qui faire appel. Encore une fois, cela stimule la créativité. Mais cela pourrait mener à une répétition inutile d'erreurs qui auraient pu être évitées.

Malgré ces faiblesses et la relative jeunesse du mouvement indonésien pour le budget, la communauté internationale des organisations budgétaires pourrait grandement apprendre de l'Indonésie, comme l'Indonésie a appris du reste du monde au cours des dernières décennies. Il sera aussi intéressant de voir comment le pays bénéficie de l'équilibrage effectué par les organisations pour le budget pour combiner activisme populaire et analyse budgétaire dans leur démarche politique.