

Le document suivant présente une étude de cas sur l'impact que l'analyse et le plaidoyer budgétaires de la société civile peuvent avoir sur les politiques, les processus et les résultats budgétaires du gouvernement, en particulier lorsqu'ils concernent l'action menée pour éliminer la pauvreté et améliorer la gouvernance. Ceci est le résumé d'une étude plus approfondie préparée par Neil Overy dans le cadre du Programme d'apprentissage de l'Initiative de Partenariat (IP) de l'IBP. Le Programme d'apprentissage de l'IP cherche à évaluer et à documenter l'impact de l'engagement de la société civile dans les budgets publics.

Vous pouvez télécharger l'intégralité de l'étude de cas au format PDF à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-CSG.pdf>.

## AFRIQUE DU SUD : LA SOCIÉTÉ CIVILE UTILISE L'ANALYSE ET LE PLAIDOYER BUDGÉTAIRES POUR AMÉLIORER LA VIE DES ENFANTS PAUVRES

En Afrique du Sud, différentes organisations et coalitions de la société civile ont été au cœur des efforts visant à protéger les enfants vulnérables suite à l'apartheid grâce aux allocations de sécurité sociale. Les campagnes renouvelées de ces organisations ont entraîné de véritables changements budgétaires et politiques au cours de la dernière décennie :

- élargissement de l'admissibilité à la *Child Support Grant* (CSG - l'allocation de soutien à l'enfant) par un doublement de la tranche d'âge couverte et une augmentation du seuil de faible revenu permettant de bénéficier de l'allocation.
- une multiplication par six de cette allocation entre 2000 et 2008,
- des augmentations du montant mensuel de l'allocation pour correspondre à l'inflation, et
- une approche plus souple relative aux documents justificatifs permettant de bénéficier de l'allocation.

Ces organisations ont également déployé des efforts considérables pour sensibiliser davantage la population à l'allocation en menant des campagnes d'information énergiques. Tous ces efforts ont porté leurs fruits : outre l'augmentation du montant de l'allocation, plus de 80 pour cent des enfants admissibles en bénéficient aujourd'hui. Ces organisations ont ainsi fait une réelle différence dans la vie des enfants pauvres.

## LES ENJEUX : LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ INFANTILE

La Constitution sud-africaine de 1996 stipule que le gouvernement est tenu d'accorder progressivement le droit à la sécurité sociale dans la limite de ses ressources disponibles,



Une large coalition d'organisations de la société civile a combiné l'analyse budgétaire, le plaidoyer local et l'éducation publique pour renforcer de manière significative le soutien de l'Afrique du Sud aux enfants les plus vulnérables et les plus pauvres et à leurs familles.

Photo : Avec l'aimable autorisation du New Women's Movement, Ille Cap

afin d'aider ceux qui « sont incapables de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs ascendants ». Dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement pour garantir ce droit, un comité (le Comité Lund) a été chargé en 1996 d'évaluer le système actuel d'assistance aux enfants et aux familles, appelé la *State Maintenance Grant* (SMG), et d'élaborer des approches pour cibler les enfants de façon plus équitable, mais dans le cadre de la SMG. Les contraintes budgétaires étaient considérées comme la conséquence de la stratégie macro-économique en vigueur à l'époque.

La SMG n'a pas bénéficié aux femmes et aux enfants les plus pauvres - environ 45/1000 enfants indiens et « de couleur » ont reçu la subvention contre seulement 2/1000 enfants africains, en dépit d'une plus grande pauvreté dans les communautés noires. Compte tenu des contraintes budgétaires, le Comité Lund proposa de supprimer progressivement la SMG pour la remplacer par la *Child Support Grant* (CSG), qui couvrirait plus d'enfants, mais dont le montant mensuel serait inférieur. Le gouvernement sud-africain décida de supprimer progressivement la SMG en faveur de la CSG en mars 1997 ; son montant mensuel étant fixé à 75 roupies par enfant admissible jusqu'à l'âge de sept ans.

## LES CAMPAGNES

La société civile a été largement exclue des délibérations et des recommandations du Comité Lund. Une fois que les conclusions furent rendues publiques, la société civile riposta. Le plaidoyer de la coalition prit différentes formes, notamment, en menant des travaux de recherche et d'analyse, en informant et en sensibilisant le public, en interpellant les décideurs publics et les fonctionnaires, et en menant des actions de protestation.

## Recherche et analyse

Les efforts de plaidoyer de la société civile pour élargir la CSG ont consisté essentiellement à entreprendre de vastes travaux de recherche fondée sur des faits concrets. Initialement, la coalition plus large de la société civile qui a fait campagne autour de la CSG ne reconnaissait pas la valeur de l'analyse et du plaidoyer pour produire des preuves appuyant ses positions, mais cela changea rapidement. Les partenaires de la coalition ont identifié des problèmes particuliers, sollicité des informations budgétaires pertinentes à des organisations telles que l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (IDASA), et demandèrent plus récemment des données budgétaires à des organisations telles que la Community Agency for Social Enquiry (CASE – Agence communautaire d'enquête sociale).

En 2000, par exemple, l'IDASA et le Children's Institute ont travaillé sur le montant de l'allocation. Leurs travaux ont montré que le montant de l'allocation avait baissé en termes réels depuis son introduction en 1998. Ce témoignage a été utilisé par Black Sash, l'IDASA et le Children's Institute dans un certain nombre de communications destinées aux ministères et aux comités législatifs concernés en 2000

et 2001. Plusieurs mois après la fin de ces travaux et suite à la diffusion de leurs conclusions, la CSG augmenta pour la première fois. Depuis lors, la société civile a également utilisé l'analyse budgétaire avec efficacité pour montrer que les ressources sont suffisantes pour financer l'élargissement de la CSG aux jeunes et aux enfants de moins de 18 ans.

D'importants travaux de recherche ont également été réalisés pour étudier les problèmes de prestation de services liés à la mise en place de la CSG. Ces travaux ont porté sur les problèmes liés aux difficultés de mise en place de l'allocation, de l'application du revenu moyen et de la capacité du ministère du Développement social (Department of Social Development - DSD) à fournir la subvention – tant en termes de personnel qu'en termes de capacités administratives générales. Ces travaux ont permis d'étendre la portée de la CSG parce qu'ils ont su montrer les domaines devant être améliorés.

## Actions de sensibilisation et de plaidoyer

Depuis la création de la CSG, les organisations de la société civile telles que Black Sash, IDASA, Alliance for Children's Entitlement to Social Security

(Alliance pour le droit des enfants à la sécurité sociale - ACCESS) et Children's Institute (Institut de l'enfance), appellent le gouvernement à augmenter le nombre et la tranche d'âge des bénéficiaires de la subvention et à apporter des améliorations sur son versement. Les actions de plaidoyer qui s'ensuivent ont pris de nombreuses formes, y compris la sensibilisation et la collaboration avec les agences gouvernementales par l'organisation de marches et de pétitions destinées au DSD, au Parlement et à certains membres du gouvernement, ainsi que la participation dans les processus politiques.

À titre d'exemple, le gouvernement a récemment publié un projet de loi pour élargir la CSG aux enfants et aux jeunes de moins de 18 ans. Dans le cadre de ce projet, une demande commune de la société civile a été envoyée au ministère du Développement social. Cette demande soulignait et formulait des recommandations pour résoudre les deux problèmes principaux liés à la réglementation : le problème relatif au début et à l'arrêt du versement de la prestation ; et l'obligation pour les parents ou tuteurs de l'enfant de fournir une preuve de fréquentation scolaire tous les six mois.

# STRATÉGIE DES CAMPAGNES EN FAVEUR DE LA CHILD SUPPORT GRANT

## Actions de sensibilisation et de plaidoyer

- Manifestations et marches
- Mémoires et pétitions
- Requêtes au Parlement et aux assemblées provinciales et commissions d'enquête

## Recherche et analyse

- Analyses des allocations budgétaires, impacts de l'inflation et conséquences budgétaires de l'élargissement des critères d'admissibilité.

- Évaluation et suivi des problèmes relatifs à la prestation de service.
- Évaluation de la valeur de la CSG en tant qu'outil efficace de lutte contre la pauvreté.

## Litiges

- Actions juridiques stratégiques en cas d'impasse des processus politiques.

La question relative au début et à l'arrêt du versement se pose lorsque l'enfant est admissible à l'allocation à un moment donné de l'année, puis est radié du système dès son anniversaire, devenant ainsi trop âgé pour avoir droit à la subvention. L'année suivante, lorsque l'allocation est versée aux enfants qui ont un an de plus, leurs droits sont à nouveau ouverts jusqu'à leur prochain anniversaire. Pour résoudre ce problème, les groupes de la société civile ont recommandé que tout enfant né après le 1er avril 1994 soit admissible à une subvention au cours de chacune des extensions progressives, indépendamment de leur âge et de l'état actuel du processus de déploiement de la subvention.

La société civile a également soulevé un certain nombre de questions sur l'obligation de justifier de la scolarité de l'enfant, notamment, il incombait aux parents ou aux tuteurs et non pas aux responsables scolaires, de prouver la scolarité de l'enfant ; cette exigence était susceptible de limiter le droit à la sécurité sociale d'environ neuf millions d'enfants ; rien ne prouvait que cette loi permettrait d'augmenter la fréquentation scolaire.

La requête déposée par la société civile appelait le gouvernement à retirer le projet de loi jusqu'à ce qu'un débat puisse avoir lieu sur les avantages et les inconvénients d'une telle obligation.

## Litiges

Plus récemment, des contentieux ont été initiés par une société civile de plus en plus frustrée, qui a conclu que le droit à la sécurité sociale, tel qu'il est garanti par la Constitution, n'est pas effectivement mis en œuvre par les ministères. Ces litiges, qui ont souvent été appuyés par des travaux de recherche factuelle, ont entraîné des changements, notamment sur les plafonds de ressources, l'augmentation des demandes de subvention et la mise en place d'une réglementation allégeant le processus administratif pour les demandeurs. Un fonctionnaire du Trésor a noté que « les litiges ont redéfini les limites relatives à l'engagement du gouvernement en vertu du chapitre 2 de la Constitution ». Ce même responsable a cependant souligné que malgré le succès des litiges pour élargir les responsabilités de l'État, il n'en demeurerait pas moins que les capacités du gouvernement à jouer son rôle ne s'étaient pas améliorées, que ce soit au niveau administratif ou au niveau des ressources disponibles.

## LA CAMPAGNE EST-ELLE RESPONSABLE DES CHANGEMENTS ?

Depuis la création de la CSG en 1998, de nombreux développements importants sont intervenus. Le montant de l'allocation s'élevait à l'origine à 100 roupies par mois, puis augmenta à 110 roupies en juillet 2001. Depuis la création de la CSG en 1998, de nombreux développements sont intervenus. Le montant de l'allocation s'élevait à l'origine à 100 roupies par mois, puis augmenta à 100 roupies en juillet 2001, pour être ensuite revalorisée chaque année à un taux égal ou

## RÉSULTATS ASSOCIÉS À LA CAMPAGNE

- La CSG a été créée en 1998 au taux de 100 roupies par mois et s'élève désormais à 250 roupies par mois.
- En 1998, les enfants de moins de sept ans étaient admissibles à la CSG. Aujourd'hui, l'allocation est proposée aux enfants et aux jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans.
- Le nombre de bénéficiaires de l'allocation a augmenté, passant de 1,9 millions à plus de neuf millions de personnes entre 2001 et 2009.
- Le budget consacré à la CSG a augmenté, passant de 2,4 milliards de roupies (315 millions USD) en 2001 à 14,4 milliards de roupies (1,89 milliard USD) en 2008.

légèrement supérieur à l'inflation. L'allocation budgétaire de la CSG, grâce à ces augmentations, est passée de 2,4 milliards de roupies (315 millions USD) à 14,4 milliards de roupies (1,89 milliards USD) entre 2001 et 2008. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation est passé de 1,9 millions en 2001 à plus de neuf millions en 2009. Des changements dans la cohorte d'âge ont également eu lieu depuis 1998 pour faire bénéficier progressivement les enfants de moins de sept ans, puis élargir la tranche d'âge des bénéficiaires aux enfants et aux jeunes de moins de 18 ans depuis le 1er janvier 2010. Cet élargissement a bénéficié à deux millions d'enfants supplémentaires, avec un coût additionnel estimé à 7,4 milliards de roupies (970 millions USD) au cours des trois années d'extension progressive.

De nombreuses augmentations et améliorations en matière de CSG se sont produites, mais quel rôle la société civile a-t-elle joué pour parvenir à ces résultats ? Les actions de plaidoyer les plus récentes de la société civile pour élargir la tranche d'âge en 2009 ont produit des changements notables. Une date de naissance visant à déterminer l'admissibilité a été choisie de sorte à éviter que les enfants ne soient radiés du système, et même si le gouvernement a conservé le critère obligatoire de la fréquentation scolaire, les directeurs d'école doivent désormais délivrer des rapports de présence aux parents au lieu de laisser les parents demander ces rapports aux écoles. Par ailleurs, une autre avancée, la plus importante peut-être, est que l'impossibilité de présenter la preuve de la fréquentation scolaire ne donne désormais plus lieu à la suspension de la CSG.

Les modifications relatives à la réglementation sur l'élargissement des bénéficiaires correspondent directement aux recommandations soumises par la société civile sur l'avant-projet de loi, ce qui illustre à nouveau l'efficacité de la recherche et du plaidoyer de la société civile. En outre, les litiges relatifs à la CSG entre la société civile et l'administration ont récemment entraîné des changements dans la gestion et les exigences de la subvention qui ont permis à plus d'enfants de bénéficier de la CSG.

L'impact de l'analyse budgétaire sur la CSG par la société civile et les travaux de recherche que les OSC ont entrepris pour évaluer la valeur de la CSG comme outil de lutte contre la pauvreté ont été reconnus par les autorités gouvernementales. Les travaux de recherche de la société civile n'ont pas seulement affecté les politiques relatives à la CSG, mais ont également entraîné des changements au sein de différents ministères impliqués dans l'attribution de cette allocation. John Kruger, l'ex-directeur des services sociaux du Département du Trésor, a noté qu'au cours de ces dernières années, le Trésor a fait des progrès pour commander les « bons travaux de recherche », « poser les bonnes questions » et « cibler les domaines d'intérêt », ce qui est en partie le résultat de ses interactions avec les organisations de la société civile telles que CASE, le Children's Institute et l'IDASA. Selwyn Jehoma, ancien directeur général de la politique de la sécurité sociale au ministère du Développement social, reconnaît que le DSD serait plus pauvre si la recherche et l'analyse de la société civile n'existaient pas.

S'agissant des travaux prouvant la valeur de la CSG comme outil de lutte contre la pauvreté, les acteurs de la société civile citent son importance critique face aux arguments idéologiques et aux préoccupations de coûts, la qualifiant « d'élément vital de plaidoyer ». Les représentants du gouvernement ont également reconnu la valeur de ces travaux de recherche. Selwyn Jehoma reconnaît que ces travaux de recherche fondés sur des preuves ont été régulièrement utilisés par le ministère du Développement social, tandis que John Kruger note que ce sont ces mêmes travaux qui ont permis d'obtenir le « soutien général » au sein du Trésor que la CSG devait être mise en place « aussi vite que possible en fonction de la situation financière. » Faisant écho à cette déclaration, Plaatjies Daniel, l'ancien directeur de la Protection et de la Sécurité sociale au Trésor, remarqua que la participation intense de la société civile avec la CSG avait « placé fermement les besoins des enfants dans l'ordre du jour » et a encouragé les changements intervenus aussi bien dans la façon d'allouer le budget que dans la perception du gouvernement de ses responsabilités vis-à-vis des enfants.

## CONCLUSION

Les modifications apportées à la CSG qui ont été mises en œuvre au fil des années ont eu un impact significatif. Les travaux de recherche ont montré que les subventions ciblent les groupes vulnérables de manière efficace,

améliorant la capacité des parents à répondre aux besoins fondamentaux des enfants, et ont en partie contribué à réduire de plus de 9 pour cent le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté en Afrique du Sud. Un faisceau croissant de preuves démontre également que la CSG améliore la nutrition des enfants, facilite un meilleur accès à l'éducation et contribue au paiement de services de base, tels que l'électricité.

Selwyn Jehoma a souligné que société civile s'était engagée dans la question de la CSG avec le DSD « pleinement, sous différentes formes et avec des moyens différents, pacifiques et fermes, et que ces deux extrêmes avaient été utiles. » Il a également noté que cet engagement avait apporté la preuve « irréfutable » que la société civile avait joué un rôle positif dans le développement de la CSG.

Compte tenu de la politique macroéconomique qui régnait au cours de la dernière décennie, il semble tout à fait remarquable que 30,8 milliards de roupies (4 milliards USD) soient consacrés à la CSG dans l'exercice fiscal en cours. Ces seuls faits démontrent clairement le succès du plaidoyer de la société civile à l'égard de l'élargissement continu de la CSG.

La pression provoquée par l'engagement des coalitions des OSC et les campagnes ont joué un rôle important pour garantir la croissance de cette allocation, tant en termes de montant qu'en termes de bénéficiaires. Ce type de campagne multiforme pourrait engager l'État sur une variété de fronts, en fonction des circonstances. Les discussions animées lors des litiges, les travaux de recherche et les campagnes médiatiques ont permis à cette question importante d'évoluer pendant plus de dix ans, qui ne montre aucun signe d'essoufflement.

---

i La décision relative à une procédure judiciaire concernant l'élargissement de l'allocation aux moins de 18 ans est attendue.

ii Chapitre 2 de la Bill of Rights qui inclut le droit à la sécurité sociale.

---

## Bureaux de l'International Budget Partnership

820 First Street, NE  
Suite 510  
Washington, DC 20002  
États-Unis  
Tél. : +1 202 408 1 080  
Télécopie : +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601  
Del Carmen, Coyoacan, C.P.  
04100 Mexique, D.F.  
Tél. : +5255 5658 3165  
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,  
Buchanan Square  
160 Sir Lowry Road Woodstock,  
Afrique du Sud  
Tél. : +27 021 461 7211  
Télécopie : +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis  
Near SVP School,  
off Mira-Bhayender Road, Beverly  
Park, Mira Road (E)  
401107 Mumbai, Inde  
Tél. : +91 22 2811 4868  
+91 96 6507 1392