

# ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

## SUIVI BUDGÉTAIRE PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE

### QUESTION :

Quelle est le rôle des organisations de la société civile (OSC) dans le contrôle budgétaire ? Comment coopèrent-elles avec les autorités publiques pour mener à bien des activités de contrôle ? Quel sont les compétences nécessaires aux OSC pour l'analyse budgétaire ?

### OBJET

Cette question contribuera à évaluer des propositions de lutte contre la corruption au Togo, en équipant les ONG des outils nécessaires au suivi des dépenses et des budgets publics.

### CONTENU

- 1 Le rôle de la société civile dans le processus budgétaire public
- 2 Stratégies des OSC pour les travaux liés au budget
- 3 Outils des OSC pour la participation et le suivi budgétaires
- 4 Conclusions
- 5 Références

### Auteur(s)

Roberto Martinez B. Kukutschka  
tihelpdesk@transparency.org

### Réviser(s) :

Finn Heinrich, Transparency International.  
tihelpdesk@transparency.org

Date: 13 octobre 2016

© 2016 Transparency International. Tous droits réservés.

*Ce document ne doit pas être considéré comme étant représentatif de la position officielle de la Commission ou de Transparency International. Ni la Commission européenne, ni Transparency International, ni une entité quelconque agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations suivantes.*

*Cet Anti-Corruption Helpdesk est dirigé par Transparency International et est financé par l'Union européenne.*

### RESUME

Au cours des vingt dernières années, l'engagement de la société civile dans les différentes étapes du processus budgétaire est devenu pratique courante. Les activités budgétaires des OSC peuvent impliquer plusieurs stratégies, depuis la formation aux connaissances du domaine budgétaire jusqu'à la formulation d'un budget gouvernemental alternatif.

Ce document porte sur les outils et stratégies que les OSC peuvent mettre en œuvre pour contrôler les budgets gouvernementaux et également sur les compétences nécessaires pour ce faire. De surcroît, il présente des exemples succincts du contexte dans lequel chacun de ces outils a été mis en œuvre.

## 1 LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE PUBLIC

Il y a une vingtaine d'années seulement, l'opinion qui prévalait généralement dans les principales agences de développement international était que les budgets publics devaient être élaborés et dirigés par le ministère des finances et que ce processus devait se dérouler largement en vase clos. Les acteurs de la société civile et d'autres acteurs non gouvernementaux n'avaient pas voix au chapitre dans le processus, et même le corps législatif ne jouait qu'un rôle limité (International Budget Partnership 2014: 2). Par ailleurs, un processus budgétaire transparent et associant toutes les parties était considéré au mieux inefficace et au pire dangereux pour l'économie : il était allégué que les marchés connaîtraient de brusques fluctuations, les investisseurs chercheraient la stabilité sous d'autres cieux, les déficits s'aggravaient sous la pression des dépenses liées au clientélisme, et la croissance économique baisserait fortement au détriment de tous les citoyens (International Budget Partnership 2014).

Cela dit, de nos jours, les gouvernements et les bailleurs de fonds reconnaissent de plus en plus que les citoyens et les organisations de la société civile (OSC) ont un rôle important à jouer pour veiller à ce que les ressources publiques atteignent leurs bénéficiaires. Prendre part au travail budgétaire est donc devenu pour les acteurs de la société civile une stratégie à laquelle ils recourent volontiers en vue de renforcer la redevabilité, de réduire la corruption, de limiter le plus possible le détournement des fonds publics et d'améliorer la prestation des services publics (Banque mondiale 2007 : 2).

Cette nouvelle perspective s'est traduite par diverses initiatives tendant à favoriser la transparence, la redevabilité et la participation citoyenne, et a contribué à se détacher de la logique selon laquelle les budgets des gouvernements sont par définition obscurs et complexes. En outre, la transparence budgétaire, qui était auparavant jugée indésirable, a évolué pour devenir un pilier de la bonne gouvernance (Carlitz 2013: 549).

Dans de nombreux pays, les autorités ont également commencé à se rendre compte que la collaboration avec la société civile et son inclusion dans les discussions et les décisions budgétaires peuvent leur être bénéfiques. Les OSC peuvent aider les législateurs à obtenir des informations importantes sur les besoins et les priorités du public et peuvent appuyer leur analyse des politiques et les hypothèses de travail incluses dans les propositions budgétaires de l'exécutif. Les OSC peuvent également contribuer aux processus d'autorisation en exploitant leurs compétences techniques pour analyser le budget proposé et porter cette analyse à la connaissance du corps législatif.

Les institutions supérieures de contrôle (ISC), souvent appelées instances de contrôle ou contrôleurs généraux, peuvent également bénéficier de la coopération avec les OSC. Les ISC sont chargées d'examiner la gestion financière des entités du secteur public pour s'assurer que les transactions ont été entreprises en prenant dûment en compte leur intégrité et leur régularité. Ces dernières années, les ISC ont également assumé la responsabilité de déterminer si les fonds affectés aux projets et programmes publics ont été dépensés avec discernement.

Les OSC sont en mesure d'appuyer les ISC en les informant de problèmes éventuels affectant la prestation des services et de possibles cas d'utilisation abusive des fonds publics. Les ISC ont tendance de plus en plus à faire activement participer les citoyens et les OSC en vue d'identifier les domaines qui feront l'objet d'audits et également en vue de collaborer aux évaluations.

Bien que les ISC jouent un rôle crucial dans la lutte contre la corruption, favoriser une bonne gouvernance et encourager une gestion plus efficace des finances publiques, leurs capacités et leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif sont souvent limitées, en particulier dans les pays en développement. Dans de telles circonstances, le rôle que jouent les OSC en tant que gendarmes des processus budgétaires est encore plus important.

Au vu de cette évolution, l'engagement des OSC dans les questions budgétaires est devenu pratique

courante. Les chiffres indiqués par Partenariat budgétaire international (International Budget Partnership - IBP) permettent de noter l'élargissement et la diversification des acteurs impliqués dans cet engagement, de quelques groupes actifs dans un petit nombre de pays vers la fin des années 1990 jusqu'aux centaines d'organisations opérant dans plus de 100 pays à l'heure actuelle.<sup>1</sup> Par ailleurs, les OSC ont développé des compétences permettant de compiler, comparer, évaluer, interpréter, simplifier et diffuser des informations portant sur les recettes fiscales et les budgets publics de manière continue.

## 2 STRATÉGIES DES OSC AU REGARD DES TRAVAUX LIÉS AU BUDGET

Même si les détails des processus budgétaires peuvent varier d'un pays à l'autre, ces processus comportent généralement quatre étapes<sup>2</sup>:

- **Formulation** : cette étape se déroule souvent en vase clos, au niveau du pouvoir exécutif. À ce stade, le gouvernement détermine la façon dont les ressources financières seront assurées et affectées dans l'ensemble des programmes et activités. Le budget proposé constitue pour le gouvernement un plan d'action qui peut, également, être interprété comme un énoncé de ses priorités et ses engagements.
- **Adoption** : dans cette phase, l'exécutif porte le budget proposé à la connaissance du corps législatif et du public. Ceci déclenche un processus d'examen législatif, durant lequel le parlement débat des propositions de l'exécutif.
- **Exécution** : pendant la phase d'exécution du budget, les ressources sont finalement affectées aux divers organismes, conformément au budget approuvé, les organismes engagent les dépenses directement ou par la fourniture de biens et de services, et les paiements sont effectués. Toutefois, dans la pratique, il est rare que la mise en œuvre des budgets adhère exactement à leurs critères d'approbation. Il peut y avoir de légitimes raisons à cela, telles que les ajustements des politiques en réponse aux évolutions des conditions économiques, ou pour des raisons négatives, y compris des

irrégularités de gestion, ou bien des cas de corruption ou de fraude.

- **Évaluation** : étape finale du cycle budgétaire, elle consiste dans la plupart des cas à établir si les ressources publiques ont été employées de manière appropriée et efficacement. Pour que cette étape puisse favoriser la bonne gouvernance et l'emploi efficace et efficient des ressources publiques, les évaluations de l'exécution du budget et de son impact doivent inclure les évaluations faites par des organes qui sont indépendants du gouvernement et ont les capacités et les ressources suffisantes pour accomplir leurs tâches.

Les OSC peuvent développer différentes stratégies visant à influencer le processus budgétaire à chacune de ses phases. Elles peuvent, par exemple, utiliser les statistiques économiques et sociales, ainsi que les indications générées par leurs activités, pour préconiser ou déconseiller les dépenses susceptibles de faire partie de la proposition budgétaire de l'exécutif. À ce stade, elles peuvent également communiquer des informations concernant les besoins et les priorités du public. Pendant la phase de l'adoption, les OSC peuvent soumettre une analyse indépendante de la proposition budgétaire de l'exécutif et en informer les législateurs, de manière à ce que ces derniers puissent mieux comprendre le budget et en débattre.

Toutefois, le rôle de la société civile est particulièrement important pendant les étapes de l'exécution et de l'évaluation, notamment dans les pays en développement dans lesquels les institutions de suivi et de contrôle peuvent ne pas disposer du pouvoir, des compétences ou des ressources nécessaires pour vérifier comment l'argent public est dépensé. Les OSC ont réussi à faire pression sur les gouvernements pour qu'ils signent des initiatives internationales sur la transparence des revenus et les principes budgétaires. Elles peuvent exercer des pressions sur les gouvernements en leur demandant de fournir des informations, des chiffres et des analyses, en évaluant l'exactitude des informations fournies par le gouvernement et en réalisant des enquêtes sur les divergences constatées.

<sup>1</sup> Voir [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

<sup>2</sup> Voir [www.internationalbudget.org/why-budget-work/](http://www.internationalbudget.org/why-budget-work/)

Bien qu'il y ait pour les OSC de très nombreuses façons de s'engager dans un travail budgétaire, la plupart d'entre elles se rangent dans trois catégories :

- sensibilisation aux questions budgétaires : compréhension améliorée des données du budget pour les décideurs, les citoyens et d'autres OSC ;
- transparence budgétaire : examen minutieux et indépendant, diffusion des statistiques gouvernementales et amélioration de l'accès à ces données ;
- participation au processus et au contrôle budgétaires : amélioration de l'engagement civique et législatif et contrôle des politiques budgétaires.

Cette Helpdesk Answer porte essentiellement sur la dernière catégorie et sur les outils convenant particulièrement aux phases d'exécution et d'évaluation du processus budgétaire.

### 3 OUTILS DES OSC POUR LA PARTICIPATION ET LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRES<sup>3</sup>

Les OSC peuvent être engagées dans le processus budgétaire gouvernemental de diverses manières. Leur engagement peut revêtir plusieurs aspects : de la simple identification et communication des besoins et des préférences de la société et de ses groupes les plus vulnérables, jusqu'à la participation à l'affectation des ressources, en passant par le suivi de l'emploi des fonds publics. Cette section décrit quelques-uns des outils auxquels les OSC ont recours pour identifier les cas d'irrégularités de gestion, de gaspillage et de détournement des fonds publics. Elle recense également les compétences et les ressources requises pour mettre en œuvre ces outils, fournit des exemples de pays dans lesquels ils ont été

<sup>3</sup> Cette section repose essentiellement sur les ressources incluses dans le référentiel de gouvernance participative CIVICUS (accessible en ligne à la page : <http://www.civicus.org/index.php/en/14-what-we-do/pg-exchange/2224-participatory-governance-toolkit>) et le guide de référence en matière de responsabilité sociale (Social Accountability Sourcebook) de la Banque mondiale (accessible en ligne à la page : [http://www.worldbank.org/socialaccountability\\_sourcebook/](http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/)). Ces documents constituent une vue d'ensemble plus détaillée et plus complète de ces outils et des mécanismes permettant de les mettre en œuvre.

employés et présente leurs atouts et inconvénients majeurs.

### Processus budgétaire participatif (PBP)

Le Processus budgétaire participatif (PBP) est globalement défini comme un mécanisme ou un processus par lequel les citoyens participent directement aux différentes phases de la formulation du budget, de la prise de décisions et du suivi de l'exécution du budget (Banque mondiale 2007 : 10). Les résidents d'une région peuvent directement participer aux dotations budgétaires de leurs autorités locales, à un secteur spécifique (par exemple, l'éducation, la santé, les transports publics) ou à un organisme public spécifique (par exemple, une école ou un hôpital). Les initiatives de PBP ont habituellement l'ambition spécifique d'impliquer les groupes traditionnellement exclus ou désavantagés, tels que les femmes, les jeunes ou les pauvres (Malena & Khallaf 2007: 1).

Le PBP permet également aux citoyens d'obtenir des informations à propos des ressources publiques disponibles, de travailler collectivement à classer par ordre de priorité les besoins de leur localité, de proposer des projets, des investissements et des services, et de répartir les ressources d'une manière plus démocratique et transparente (Malena & Khallaf 2007: 1).

Cet outil a été mis en œuvre pour la première fois au niveau municipal au Brésil vers la fin des années 1980, à une époque où le pays connaissait une mobilisation sociale sans précédent en faveur de la redémocratisation et de la décentralisation. C'était aussi à moment où le pays traversait une crise de la crédibilité gouvernementale. Certains maires nouvellement élus, confrontés à de sérieuses contraintes fiscales et à un vif mécontentement des citoyens à l'égard des services publics, se sont rendus compte que faire activement participer les citoyens à la prise de décisions difficiles sur les ressources pouvait améliorer leur piètre image publique. (Banque mondiale: 2007) 13; Sintomer, Herzberg & Roecke 2008: 166-167.)

La société civile joue un rôle crucial dans le PBP. Bien que ces initiatives soient généralement lancées par les autorités locales, le processus budgétaire participatif est fréquemment mis en

œuvre en réponse aux demandes des OSC et/ou des citoyens d'avoir davantage voix au chapitre pour décider où et comment les ressources publiques doivent être dépensées. Les OSC sont donc d'une grande importance pour ce processus. Elles peuvent aider à accomplir les actions suivantes :

- accéder aux informations sur le budget, les analyser et les diffuser
- effectuer des recherches pour évaluer les besoins et les préférences de la population
- organiser les citoyens et les former aux questions liées aux enjeux budgétaires
- faciliter la communication et les relations entre les citoyens et les autorités publiques

Cet outil offre la possibilité d'informer les citoyens et de leur donner des moyens d'agir et aussi de renforcer les relations entre les citoyens et le gouvernement. Le PBP contribue également à promouvoir la transparence et la redevabilité des gouvernements et également la réactivité et l'efficacité des programmes et services que ceux-ci mettent en place (Malena & Khallaf 2007).

### *Compétences et ressources nécessaires*

Étant donné que le processus budgétaire participatif peut être mis en œuvre de diverses manières, il peut également être appliqué avec des degrés divers de complexité (Banque mondiale 2007:11; Malena & Khallaf 2007: 2). Une stratégie de PBP peut nécessiter une stratégie de communication professionnelle, ou bien le recrutement de facilitateurs compétents pour les relations publiques, mais elle peut également être mise en œuvre avec des ressources humaines, techniques et financières limitées. Il est cependant fondamental pour la pérennité du processus que les OSC sachent comment obtenir/procurer des informations fiables sur les prévisions et l'exécution budgétaires (Banque mondiale 2007: 13).

Selon l'IBP, la société civile doit également avoir la capacité de constituer des alliances avec d'autres acteurs, tels que les médias, d'autres OSC ou décideurs, afin de susciter un soutien plus large à la participation directe des citoyens aux réunions où sont élaborées les politiques. Les gouvernements ne sont pas très enclins à pratiquer la délégation

d'autorité s'ils perçoivent qu'un programme a été accaparé par un petit groupe.

### *Où cet outil a-t-il été utilisé ?*

Après avoir été mis en œuvre au Brésil pendant plusieurs années, le PBP s'est élargi à d'autres pays de différents niveaux de développement et à toutes les régions du monde. En Amérique latine, par exemple, différentes formes de PBP ont été observées en Argentine, au Chili, en République dominicaine, au Salvador, au Mexique, au Nicaragua, au Pérou et en Uruguay ; en Europe, l'Albanie, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, l'Espagne et la Suisse ont également fait l'expérience du PBP. Les gouvernements du Cameroun et de l'Afrique du Sud ont également utilisé cet outil et, en Asie, des pays tels que l'Inde, le Sri Lanka, l'Indonésie et les Philippines ont fait de même (Banque mondiale 2007:14).

### *Avantages et défis potentiels*

En règle générale, le PBP offre la possibilité de renforcer la citoyenneté et la démocratie, favorise une plus grande équité dans la répartition des ressources publiques en encourageant la redistribution des dépenses en faveur des quartiers les plus pauvres et promeut des relations de travail productives et constructives entre le secteur public, les OSC et les collectivités (Malena et Khallaf 2007: 4).

D'autre part, le PBP a été associé à des résultats positifs dans la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale, ainsi qu'à une amélioration de la planification, de l'investissement et de la prestation de services par les pouvoirs publics. Il a également été lié à un degré plus élevé de respect des obligations fiscales et à une atténuation de la méfiance du public à l'égard des pouvoirs publics (Banque mondiale 2007: 14). Ces avantages résultent d'une meilleure compréhension par le public des modalités d'emploi et de répartition des ressources et des contraintes existantes, contribuant de la sorte à susciter des attentes plus réalistes chez les citoyens (Malena & Khallaf 2007: 14).

Le PBP, toutefois, n'est pas une solution magique permettant de traiter toutes les questions de gestion budgétaire et de gouvernance. Sa mise en œuvre s'accompagne de plusieurs défis et d'écueils potentiels (voir Malena & Khallaf 2007: 4; Banque mondiale 2007: 15), tels que :

- Faire naître de faux espoirs : si le gouvernement n'est pas transparent à propos des informations fiscales ou ne peut pas fournir une prévision budgétaire, les citoyens resteront dans l'ignorance des contraintes fiscales existantes et exigeront des services que le gouvernement n'est pas en mesure de fournir.
- Atteindre un niveau de participation approprié : les groupes marginalisés sont souvent confrontés au coût élevé que représente la participation au PBP (principalement au regard du temps consacré et des moyens de transport). Par conséquent, il peut s'avérer difficile d'inclure les groupes les plus marginalisés au processus. D'un autre côté, les classes moyennes et le secteur privé ont d'habitude facilement accès aux services publics et sont peu incités à participer. Finalement, les disparités sur le plan du savoir entre les pauvres et les gens plus aisés peuvent également affecter la qualité de la participation et l'équité des priorités budgétaires finales.
- L'insuffisance de volonté politique pour impliquer les citoyens au processus budgétaire : il se peut que les gouvernements n'éprouvent pas d'intérêt à impliquer les citoyens et la société civile au processus budgétaire. Ils peuvent considérer qu'il s'agit d'une immixtion dans leur légitimité politique et d'une menace à cet égard, ou douter de la compétence des citoyens pour identifier les priorités et en convenir. Le fait de familiariser les hauts fonctionnaires aux initiatives de PBP réussies peut aider à favoriser la volonté politique.
- Insuffisance des ressources publiques : l'introduction du PBP nécessite que les gouvernements consacrent des ressources et du temps à organiser les activités requises, à fournir des informations budgétaires et à veiller à ce que les citoyens comme les hauts fonctionnaires comprennent les principes et le bien-fondé de l'exercice. Cependant, de nombreux gouvernements manquent de capacités pour entreprendre ces activités. Dans

de tels cas, les bailleurs de fonds et les OSC peuvent apporter une assistance.

- Pérennité : les citoyens ont une tendance à abandonner les processus de PBP une fois leurs demandes satisfaites. Les périodes électorales sont habituellement préjudiciables à la qualité de la participation, car les discussions se transforment alors en débats politiques. Les partis d'opposition sont également moins soucieux de mobiliser leur électorat et de soutenir le processus de PBP. Les changements politiques dans les administrations peuvent éventuellement perturber le processus de PBP, en particulier lorsque le PBP est utilisé comme outil politique.
- Éviter la cooptation de la société civile : l'autonomie des organisations de la société civile peut être compromise si les pratiques de PBP sont utilisées pour accroître le clientélisme.

### Alternatives budgétaires

Les initiatives d'alternatives budgétaires consistent à mettre en évidence les limitations des budgets publics au regard des secteurs et enjeux essentiels de la société. Ces initiatives mettent en œuvre une telle stratégie en mettant l'accent sur la défaillance du budget officiel à servir les intérêts de groupes spécifiques (tels que les femmes, les enfants, les personnes handicapées et les pauvres) ou à traiter les questions intersectorielles (tels que la préservation de l'environnement et l'équité sociale). Après avoir mis en évidence ces défaillances, une nouvelle proposition de budget prenant en compte ces questions est présentée.

Les OSC peuvent utiliser des alternatives budgétaires pour accomplir les actions suivantes :

- révéler les priorités et la partialité sous-jacentes du budget réel du gouvernement
- sensibiliser davantage le public aux effets tant positifs que négatifs du budget gouvernemental sur certains groupes ou sur certaines questions d'intérêt public
- mettre en demeure le gouvernement de justifier ses choix budgétaires et d'expliquer comment ceux-ci sont en corrélation avec les priorités déclarées d'une politique

En dernier lieu, les alternatives budgétaires peuvent être utilisées pour influencer les affectations budgétaires et pour compléter d'autres pratiques publiques de suivi des dépenses publiques.

### *Compétences et ressources nécessaires*

Par rapport à d'autres outils destinés à l'engagement civique dans le processus budgétaire, l'alternative budgétaire est l'une des plus exhaustives, car il lui faut prévoir une politique de dépense, une politique fiscale et une politique monétaire alternatives (Çağatay, et al. 2000 : 29). Elle doit également considérer les liens entre les finances et la budgétisation au niveau mondial, national et local. Cet exercice est donc l'initiative la plus complète à ce jour. Elle peut également être l'une des plus influentes. Elle exige toutefois un niveau élevé de compétences techniques, une compréhension approfondie du budget gouvernemental, une aptitude à la recherche empirique rigoureuse pour retracer les effets de ce budget sur la société et les groupes sociaux spécifiques, ainsi que la capacité de calculer les coûts et d'élaborer des modèles économiques afin de pouvoir exposer clairement une proposition complète de budget alternatif. (Malena & Heinrich 2007: 1).

### *Où cet outil a-t-il été utilisé ?*

De nombreuses organisations ont essayé d'élaborer une alternative budgétaire, mais la plupart de ces tentatives ont échoué en raison du coût financier et des compétences en matière de modélisation des données et de modélisation économique exigées en vue d'élaborer un budget parallèle détaillé (Krafchik 2004: 64). Aujourd'hui, seules deux de ces initiatives survivent, portant à la fois sur un thème défini ou sur des secteurs limités : l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral<sup>4</sup> au Canada, préparé par le Centre canadien de politiques alternatives, et les propositions d'imposition alternative élaborées par l'Institut d'études fiscales au Royaume-Uni (Krafchik 2004).

Dans le cas du Canada, l'alternative budgétaire a fait son apparition en tant que remise en question

des budgets du gouvernement fédéral qui entendaient réduire la taille du secteur public pour réduire le déficit du pays. L'approche adoptée par le gouvernement pour la réduction du déficit a été de faire des coupes budgétaires dans les programmes, en faisant valoir que les coupes budgétaires entraîneraient une baisse des taux d'intérêt et une revitalisation de l'économie. L'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral canadien a inversé la logique du schéma macroéconomique du gouvernement en argumentant que les taux d'intérêt élevés étaient dus à la politique monétaire poursuivie par le gouvernement (Loxley 2004: 69) et a recommandé des mesures qui permettraient qu'un assouplissement de la politique monétaire entraîne la baisse des taux d'intérêt et l'introduction de contrôles des capitaux pour réduire la vulnérabilité du Canada à la volatilité des flux de capitaux.

### *Avantages et défis potentiels*

Comme indiqué plus haut, l'un des principaux avantages de l'alternative budgétaire est qu'elle souligne les priorités et les carences du gouvernement ainsi que les besoins non satisfaits de groupes spécifiques marginalisés ou moins privilégiés. Elle fournit également une solide base pour mettre en place des campagnes de sensibilisation avec des objectifs spécifiques et elle contribue à renforcer la prise de conscience des processus, des contenus et des problèmes de l'élaboration d'un budget par les citoyens et la société civile (Malena & Heinrich 2007: 3). Il existe toutefois des difficultés et des limitations dans la mise en œuvre de cet outil, et plus particulièrement :

- Les exigences en matière d'information : pour les OSC ayant des ressources humaines et financières limitées, l'élaboration d'une alternative budgétaire et le calcul des coûts peuvent être une opération très difficile. Pour cette raison, les OSC ont besoin d'avoir accès aux mêmes informations auxquelles le gouvernement se réfère dans la formulation de son budget. En conséquence, le succès de cet outil dépend de l'existence préalable de lois sur l'accès à l'information. Lorsque l'accès à l'information est limité, il peut s'avérer nécessaire de forger des alliances avec des ministres favorables et/ou de faire campagne

<sup>4</sup> Accessible en ligne à la page : <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/alternative-federal-budget-2016>

pour une législation sur la liberté de l'information.

- Approche intensive en ressources : un budget parallèle à part entière n'est souvent pas réalisable, en raison de contraintes de temps et de ressources. Dans la plupart des cas, ces efforts ne peuvent être accomplis que par des instituts de recherche ou des organes de réflexion spécialisés, vu les compétences et les ressources requises pour un exercice exhaustif de cette nature. Lorsque les OSC s'impliquent dans une alternative budgétaire, l'initiative est souvent « dictée par les bailleurs de fonds », puisque ce sont les organisations, telles que l'IBP, la Banque mondiale, le Département britannique pour le développement international (DFID) et d'autres organisations multilatérales qui apportent un soutien financier à ces initiatives. Dans de nombreux pays, le niveau des « connaissances budgétaires » maîtrisées par les citoyens et les OSC est généralement faible. Souvent, seules quelques OSC spécialisées ont la capacité de procéder à une analyse budgétaire. Organiser des « écoles budgétaires » pour les activistes dans différents secteurs peut contribuer à la longue à renforcer les connaissances et les compétences en matière d'analyse budgétaire.
- Nécessité de larges coalitions d'OSC : en raison de la complexité inhérente à l'élaboration d'un budget alternatif, il est souvent impossible pour une OSC à elle seule d'accomplir cette tâche. Pour cette raison, une coalition d'OSC est nécessaire, mais ceci s'accompagne d'autres problèmes : il peut être difficile de maintenir une dynamique et de préserver une large coalition en raison de la nature non limitative et de la réalisation de telles initiatives sur une longue période. En conséquence, une alternative budgétaire requiert que des personnes et des organisations clés s'engagent à inscrire le processus sur un horizon prévisionnel à moyen et long terme. Dans certains pays, où la société civile n'a qu'un espace limité pour exprimer ses préoccupations quant au processus budgétaire, des alliances avec les médias et d'autres organisations nationales et internationales peuvent être nécessaires pour faire pression sur les gouvernements afin qu'ils prévoient un espace permettant aux OSC de participer activement au processus budgétaire.

## Audits sociaux

De la même manière qu'un audit financier vérifie comment l'argent est ou a été dépensé, un audit social vérifie comment les programmes et services sont/ont été réalisés et exécutés, pour qu'ils soient améliorés et tiennent mieux compte des objectifs sociaux et environnementaux et de ceux des collectivités. Un audit social vise à apporter des améliorations à un programme ou à un service public en entreprenant une évaluation systématique des dossiers publics et des observations des utilisateurs. Il est destiné à aider les usagers à comprendre et à évaluer les points forts et les points faibles, les succès et les échecs d'un programme ou d'un service public. Un audit social est une manière d'élargir la participation d'une collectivité, de renforcer les liens avec les pouvoirs publics et/ou les prestataires de services, de promouvoir la transparence et la redevabilité publique, et d'instiller un sens de responsabilité chez toutes les personnes concernées.

Les audits sociaux peuvent prendre différentes formes et porter sur une diversité d'acteurs et de pratiques, mais ils commencent souvent sous la forme d'initiatives de la société civile et, par moments, se transforment en actions collaboratives et institutionnalisées au fur et à mesure que le gouvernement se rend compte de ses avantages. Ils peuvent être entrepris de manière indépendante par les collectivités ou les OSC ou conjointement avec le gouvernement.

La première fois qu'une collectivité entreprend un audit social, les OSC lui portent habituellement assistance dans les domaines suivants :

- formation au processus de l'audit social
- accès aux informations nécessaires à la réalisation de l'audit social
- collecte et diffusion des informations à la collectivité
- consigner les conclusions de l'audit social et y donner suite avec les responsables publics en ce qui concerne les changements proposés ou les actions correctrices

Alors qu'un audit social peut bénéficier de l'engagement d'une organisation non

gouvernementale, la participation d'un tel tiers n'est pas toujours nécessaire ; une collectivité habilitée peut entreprendre des audits sociaux de sa propre initiative. Il est important, toutefois, de souligner que cette pratique aboutit à de meilleurs résultats lorsqu'elle est régulièrement adoptée que lorsqu'il s'agit d'un événement non récurrent.

### *Compétences et ressources nécessaires*

Un audit social est un outil très polyvalent. Son échelle et sa portée peuvent être adaptées aux ressources disponibles et peuvent aller d'une analyse exhaustive au niveau national jusqu'à un audit de proximité localisé. Toutefois, les OSC souhaitant réaliser des audits sociaux doivent avoir des compétences juridiques, opérationnelles et en communication. Les OSC doivent avoir ces compétences pour former et pérenniser les coalitions. Même dans les pays où existent une volonté politique, une législation allant dans le sens voulu et des droits fondamentaux, la société civile doit toujours montrer une capacité d'organiser et de promouvoir l'action : une participation spontanée peut susciter l'enthousiasme au début, mais celui-ci est inefficace et éphémère (Berthin 2011:41-42).

### *Où cet outil a-t-il été utilisé ?*

Diverses stratégies, approches et méthodologies ont été élaborées pour réaliser des audits sociaux, telles que les fiches d'évaluation, les chartes citoyennes et les bilans des prestations de services en matière de santé, d'éducation, de transports, d'approvisionnement en eau et d'assainissement. La plupart des initiatives d'audit social sont organisées en réaction à une piètre et/ou inadéquate prestation de services sociaux au niveau local. Dans de nombreuses villes, les citoyens manquent de canaux d'expression de leurs préoccupations et les pouvoirs publics sont dépourvus des mécanismes adéquats pour recevoir des appréciations et des suggestions à propos de la qualité du service qu'ils assurent.

Mazdoor Kisaan Shakti Sangathan (MKSS) est une organisation de ruraux qui est devenue réputée en Inde pour l'usage qu'elle fait des audiences publiques comme un dispositif d'aide à la redevabilité. Basée au Rajasthan, la MKSS a joué un rôle de précurseur en adoptant une approche

novatrice, en fournissant à des groupes de ruraux pauvres un accès aux informations provenant de sources gouvernementales sur les projets, programmes et avantages auxquels ils ont droit. L'organisation a tenu des « audiences publiques » qui ont encouragé les citoyens ordinaires à dénoncer les pratiques abusives dans les travaux publics et les projets et programmes dont ils sont censés bénéficier. Ces audiences ont exposé les méthodes avec lesquelles des fonctionnaires ont détourné des fonds en quantité considérable des budgets affectés à des travaux publics. La lutte de la MKSS en faveur de l'accès aux informations des bureaux administratifs sur ces questions a conduit ses dirigeants à soulever la question auprès du ministre responsable.

La première victoire du mouvement a été la notification du gouvernement, en vertu de la loi Panchayats, que les documents où figurent toutes les dépenses panchayat pouvaient être inspectés par les citoyens. Par la suite, le mouvement a obtenu le droit de photocopier les documents. Le Rajasthan a voté la Loi sur le droit à l'information en 2000, un fait nouveau qui a été grandement influencé par la pression exercée par la MKSS. Naturellement, la nouvelle loi et ses dispositions n'ont pas été sans problèmes, mais cela montre l'influence qu'un mouvement du peuple peut exercer sur un gouvernement pour le contraindre à une plus grande transparence et responsabilité dans ses interactions avec la population. La MKSS a étendu cette lutte à plusieurs districts du Rajasthan et travaille avec des groupes similaires dans d'autres États sur des questions liées au droit à l'information.

### *Avantages et défis potentiels*

Les audits sociaux peuvent contribuer à sensibiliser le public aux affaires budgétaires et à les lui faire mieux connaître. Ils donnent également des moyens d'action aux citoyens en leur permettant de faire des observations, de réunir des preuves, d'interpréter les conclusions et de trouver des solutions à leurs problèmes. Cet outil peut également améliorer la transparence en suscitant une demande d'informations et en facilitant même la législation sur le droit à l'information au sujet de la prestation, de la planification et de l'exécution des services. Les décideurs peuvent également

bénéficier de la mise en œuvre des audits sociaux, au fur et à mesure que ces derniers leur donnent des informations qui améliorent leur compréhension des préoccupations des citoyens. Par ailleurs, lorsqu'ils sont institutionnalisés, les audits sociaux permettent un suivi régulier des institutions publiques, renforçant de la sorte la légitimité des acteurs étatiques et la confiance existant entre les citoyens, les OSC et les autorités.

Toutefois, la réussite de la mise en œuvre de cet outil comporte plusieurs difficultés. Premièrement, les OSC peuvent avoir besoin d'une importante assistance technique et d'un financement externe pour obtenir et analyser les données. L'accès aux documents publics est de la plus haute importance pour procéder à un audit social, mais leur obtention en l'absence de loi sur la liberté de l'information peut dépendre de l'intervention de fonctionnaires bienveillants. Dans de tels cas, faire pression auprès du gouvernement pour que celui-ci dépose un projet de loi accordant aux citoyens l'accès aux documents publics est une solution plus durable.

De même que pour de nombreux autres outils présentés ici, des registres publics exacts sont une condition préalable à la mise en œuvre. Toutefois, dans de nombreux pays, des données de qualité ne sont pas disponibles. Dans des cas tels que celui-ci, les OSC peuvent se concentrer sur les observations des usagers et plaider en faveur d'une amélioration de la tenue des registres, ce qui exigera d'elles qu'elles développent des compétences à la défense d'une cause.

Finalement, un écueil potentiel à prendre en compte est que les audits sociaux peuvent paraître menaçants pour les prestataires de services et les décideurs. Il est par conséquent conseillé de nouer des contacts avec ces acteurs d'une manière constructive dès le début et de s'efforcer d'adresser les critiques aux institutions plutôt qu'aux personnes. Les audits sociaux, s'ils ne sont pas abordés avec doigté, peuvent exacerber les sensibilités et sont susceptibles de mener à des conflits ou à des représailles de la part de ceux qui sont « exposés ». Il est prudent de prévoir l'éventualité d'un besoin de gestion des conflits et de rappeler à tous les participants que le but primordial n'est pas de jeter l'opprobre sur

quelqu'un de particulier mais de susciter des améliorations.

## Suivi de la dépense publique

Le suivi de la dépense publique consiste à retracer les flux des fonds publics destinés à la fourniture de biens ou de services publics de l'origine à la destination. Il peut aider à détecter des goulots d'étranglement, des inefficiences et/ou des cas de corruption dans le transfert des ressources et biens publics ; c'est aussi un outil essentiel aux autorités et aux OSC pour se prémunir contre la corruption et œuvrer à assurer une gestion transparente, responsable et efficace des deniers publics.

Le système de suivi des dépenses publiques (PETS - Public expenditure tracking system) est une méthodologie qui présente les recettes et les dépenses dans un format permettant aux usagers de rapprocher les flux budgétaires. Il permet aux citoyens et aux OSC de suivre les flux de ressources à travers divers niveaux du gouvernement jusqu'aux utilisateurs finaux et d'identifier les fuites. Le PETS est une enquête quantitative qui suit le flux des fonds publics pour déterminer jusqu'à quel point les ressources atteignent effectivement les groupes ciblés. Lorsqu'ils sont utilisés parallèlement aux enquêtes qualitatives sur la perception par les consommateurs de la prestation des services, ces exercices peuvent avoir une grande influence pour mettre en évidence l'utilisation et l'utilisation abusive des deniers publics.

Par exemple, le PETS peut être utilisé pour suivre les fonds éducatifs approuvés par le gouvernement central pour la remise en état des écoles au fur et à mesure que les fonds affectés passent par l'administration du district jusqu'aux écoles. Utilisé pour la première fois par la Banque mondiale en Ouganda, le PETS a depuis lors été utilisé par d'autres organisations multilatérales et organismes nationaux de bailleurs de fonds dans des dizaines de pays.

### *Compétences et ressources nécessaires*

À la différence d'autres outils présentés ici, le PETS demande à ce qu'une OSC ait à sa disposition un groupe de chercheurs formant le noyau dur du

projet ayant les qualifications et l'expérience appropriées pour réaliser l'étude. Le noyau de l'équipe de l'enquête doit avoir l'expertise technique de l'exécution d'un budget, des connaissances spécifiques au secteur (par exemple, sur l'éducation ou la santé), et une connaissance détaillée du contexte institutionnel pertinent. Une expérience du travail quantitatif sur les données d'enquêtes et des entretiens qualitatifs est également nécessaire.

Le coût de la mise en œuvre des PETS peut varier en fonction de plusieurs facteurs, tels que la portée, la taille de l'échantillon, la complexité de l'enquête, le secteur, l'emplacement géographique, et les coûts de la main-d'œuvre et d'enquête dans le pays. Les principales dépenses incluent les services pour la préparation du questionnaire, l'exécution effective de l'enquête ainsi que la compilation et l'analyse des données. Il faut également tenir compte des coûts de diffusion, vu qu'une campagne de communications peut s'avérer nécessaire pour encourager les citoyens à s'engager activement auprès des organismes en vue d'œuvrer à l'amélioration de la qualité des services.

### *Où cet outil a-t-il été utilisé ?*

L'un des premiers PETS a été réalisé en Ouganda en 1996 avec le soutien de la Banque mondiale. L'utilisation de PETS a aidé à repérer et à traiter les goulots d'étranglement et les fuites dans le transfert des ressources destinées à l'éducation et à la santé. La méthodologie du PETS a été par la suite mise en œuvre dans un grand nombre d'autres pays d'Afrique et du monde entier.

Un autre exemple largement cité à propos de la mise en œuvre du PETS vient des Philippines, où une organisation du nom de G-Watch a enquêté sur la prise en charge de contrats lucratifs pour les manuels scolaires des écoles publiques. L'enquête initiale a découvert de sérieuses disparités entre le nombre de manuels commandés et le nombre de manuels livrés, et également que les manuels livrés étaient d'une qualité inférieure aux normes. Pour couronner le tout, les responsables des points de livraison finaux ne savaient pas combien de manuels ils étaient habilités à recevoir et, en conséquence, ils n'étaient pas en mesure de mettre

les fournisseurs en demeure de s'expliquer. L'organisation a publié ses rapports, communiqué les problèmes identifiés et proposé un certain nombre de solutions potentielles aux responsables gouvernementaux. Depuis sa première enquête en 2002, G-Watch a réalisé d'autres enquêtes qui ont révélé un changement positif dans le processus contractuel, que dénotent à présent une efficacité, une qualité et une redevabilité supérieures.

### *Avantages et défis potentiels*

Le PETS peut contribuer à améliorer la prestation des services publics, en identifiant et en traitant les problèmes de goulots d'étranglement bureaucratiques, les inefficiences, la corruption et les fuites. Il peut également établir si les dépenses correspondent aux affectations budgétaires et si les transferts/services atteignent effectivement les groupes ciblés.

Toutefois, il peut s'avérer difficile d'obtenir l'accès aux comptes et aux rapports financiers pertinents et de faire publiquement pression en plaidant en faveur d'un renforcement de l'accès légal à ces documents. Par ailleurs, dans certains cas, il se peut que des registres des dépenses et transferts précis n'existent pas. Dans ces cas-là, les OSC peuvent jouer un rôle important dans le suivi des transferts, en collaboration au niveau local avec les prestataires de services et/ou les usagers.

### **Analyse budgétaire indépendante (IBA)**

L'IBA renvoie aux efforts entrepris par les OSC pour analyser les budgets gouvernementaux proposés et partager leurs conclusions et leurs préoccupations avec le gouvernement et le public afin de plaider en faveur de changements budgétaires. L'IBA accroît la sensibilisation du public aux questions budgétaires essentielles et peut mener à la réaffectation des ressources budgétaires pour mieux tenir compte des priorités et des préoccupations du public.

L'IBA renvoie à un travail d'analyse et de sensibilisation mis en œuvre par la société civile et d'autres organisations indépendantes en vue d'élaborer des budgets publics transparents et à influencer l'affectation des fonds publics.

Le but de l'IBA est le suivant :

- Améliorer le partage de l'information et la compréhension du budget par le public : l'IBA sert à démystifier les formulations très techniques des budgets officiels et à accroître la transparence dans le processus budgétaire.
- Influencer les affectations budgétaires : l'IBA contribue à informer les citoyens de l'impact des affectations budgétaires sur leur vie quotidienne et à encourager l'opinion publique à préconiser une plus grande équité dans les affectations budgétaires.
- Améliorer l'affectation ciblée des fonds destinés aux groupes vulnérables, y compris les femmes et les enfants : l'IBA peut contribuer à renforcer l'autonomie des groupes vulnérables en donnant une voix à leurs préoccupations et en veillant à ce que les fonds répondent plus étroitement à leurs besoins.
- Entamer des débats sur les implications spécifiques au secteur des affectations budgétaires : l'IBA peut aider à améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique en faisant des compromis explicites, en aidant à optimiser l'utilisation de ressources publiques limitées.
- Influencer les politiques de recettes fiscales : en analysant l'impact des impôts et de la réforme fiscale sur différents groupes dans la société, l'IBA peut aider à garantir une plus grande équité dans la perception des impôts.

L'IBA consiste généralement à :

- Renforcer les compétences nécessaires à la compréhension et à l'analyse du budget.
- Analyser les affectations et les priorités déclarées dans les politiques, ainsi que les tendances de la dépense au fil du temps et à différents groupes, régions et/ou secteurs.
- Diffuser l'information, et constituer des coalitions et des alliances.

### *Compétences et ressources nécessaires*

Alors que les ressources financières et le temps nécessaire à mener à bien une IBA varient en fonction de la portée de l'étude et de la disponibilité des données, les OSC s'engageant dans cette activité doivent avoir des capacités analytiques, une

compréhension des formulations techniques des budgets, ainsi que de bonnes compétences en communication (Banque mondiale 2007).

### *Où cet outil a-t-il été utilisé ?*

L'analyse budgétaire est un domaine d'activité croissant pour les organisations de la société civile dans le monde entier. Idasa en Afrique du Sud en était l'un des pionniers, mais à présent l'IBA est utilisée en Albanie, en Argentine, en Arménie, au Bangladesh, en Bolivie, au Brésil, au Cameroun, en Croatie, en Égypte, en Allemagne, au Ghana, en Inde, en Indonésie, en Israël et au Kenya, pour ne citer que quelques exemples.

### *Avantages et défis potentiels*

L'IBA est un puissant outil de sensibilisation aux questions budgétaires, parce qu'elle permet de fonder les campagnes et d'autres actions de sensibilisation sur des preuves et une analyse scientifiques. Elle peut également compléter les besoins intrinsèques du gouvernement en matière de recherche et d'analyse, et apporter aux décideurs de précieuses informations sur des problèmes et des groupes sociaux jusque-là négligés. Cet outil peut également servir à renforcer la confiance et la compréhension entre les citoyens et les institutions publiques. Il met en outre le gouvernement au défi de justifier ses décisions budgétaires, contribuant de la sorte à un renforcement de la transparence et de la redevabilité.

Cela dit, l'IBA doit s'appuyer sur des capacités et une expertise considérables. Lorsqu'une organisation entreprend une analyse budgétaire pour la première fois, il y a de fortes chances qu'elle nécessite une formation dans les techniques et formulations budgétaires. Une autre difficulté est que son impact dépend souvent de la qualité de la coalition réalisant l'IBA. Selon l'IBP, l'impact est le plus fort lorsque les coalitions incluent des instituts de recherche ou des organes de réflexion ayant la capacité d'entreprendre des recherches et une analyse empiriques, des groupes de médias capables d'informer le public et de stimuler le débat public, et des mouvements sociaux et/ou des groupes axés sur la sensibilisation/le plaidoyer capables de mobiliser l'opinion publique.

Un écueil potentiel final pour la mise en œuvre de cet outil est l'absence de suivi de la part du gouvernement. L'utilisation efficace des médias est donc essentielle car ils exercent une pression publique au moyen d'une diffusion plus large de l'information et en raison de leur capacité à mettre en place de vastes réseaux pouvant contribuer à surmonter cet obstacle.

#### 4 COMPÉTENCES REQUISES POUR LE TRAVAIL BUDGÉTAIRE D'UNE OSC

Comme indiqué dans la section précédente, les OSC ont à leur disposition plusieurs outils pour superviser la formulation d'un budget gouvernemental et y contribuer. D'autre part, la plupart de ces outils peuvent être adaptés à la taille de l'organisation et aux compétences dont elle dispose et, même si des projets plus ambitieux - tels qu'un budget alternatif national - requièrent des compétences et des ressources financières plus spécialisées, des exercices plus modestes de contrôle budgétaire peuvent également contribuer à améliorer la prestation de services et à détecter la corruption et le gaspillage global dans la dépense publique.

D'après les recherches de Robinson (2008), tels sont les éléments indispensables à la réussite des interventions budgétaires d'une OSC :

- qualité de l'analyse des politiques : une analyse de qualité et une diffusion efficace et en temps opportun des informations budgétaires améliorent la légitimité du travail budgétaire appliqué
- alliances dans la société civile : l'importance cruciale de l'élargissement des alliances dans la société civile, y compris dans les médias
- des alliés avec des « initiés » politiques : qualité des relations établies avec les décideurs et les législateurs
- ouverture : ouverture et flexibilité du processus budgétaire

L'IBP suggère également que les OSC désireuses de s'impliquer dans le travail budgétaire investissent dans des compétences en

communication, analytiques, collaboratives et interpersonnelles:

Premièrement, les compétences analytiques ont une importance spéciale, parce que les OSC doivent être en mesure d'évaluer l'environnement des politiques et le contexte politique afin d'élaborer une stratégie efficace. Si les défenseurs d'une cause sont en mesure d'évaluer des politiques et des lois existantes relevant de la cause qu'ils défendent, ils doivent être capables d'élaborer de meilleures propositions et des arguments plus solides. Il leur faut également être en mesure d'élaborer des indicateurs qui saisissent les progrès et l'impact de leurs campagnes.

Par ailleurs, les OSC souhaitant s'engager dans le contrôle budgétaire et le plaidoyer devront comprendre le processus budgétaire de leur pays, les besoins et les priorités du pays (à savoir, ce qui est financé par le budget, quelles sont les options disponibles pour produire des ressources, et quelles sont les contraintes qui existent), ainsi que les conventions formelles et informelles intervenant dans le processus de prise de décisions budgétaires.

Les OSC doivent également s'appuyer sur des capacités d'analyse des données et des connaissances juridiques permettant d'accéder aux informations budgétaires et de les analyser. Dans les cas où les données ne sont pas publiquement disponibles ou sont de qualité insuffisante, les capacités analytiques permettant de diagnostiquer les principaux problèmes budgétaires et d'élaborer des politiques pouvant y apporter une solution sont importantes. Dans de tels contextes, les OSC ont pu produire des éléments de preuve utiles en contrôlant ce que le gouvernement est en train d'accomplir avec les crédits budgétaires affectés à des fins diverses.

Deuxièmement, les compétences en communication sont nécessaires pour pouvoir transmettre efficacement les messages aux publics ciblés. Lorsqu'elles effectuent un contrôle et un suivi budgétaires, les OSC doivent cibler divers publics ayant différents intérêts et besoins. Elles peuvent avoir besoin de s'entretenir avec un journaliste, de participer à un rassemblement ou de rencontrer un groupe de législateurs. Par

conséquent, les OSC doivent avoir la possibilité d'ajuster la manière dont elles présentent leur message afin de lui donner plus de poids aux yeux de ces différents publics. Une part essentielle de cet ajustement est de décider du niveau de détail à inclure, ou à ne pas inclure, en tenant compte de la perception et de l'intérêt des divers auditeurs et publics à cet égard. Les OSC doivent être en mesure d'appuyer leurs arguments sur des preuves tangibles, collectées à partir d'une analyse réfléchie de l'information budgétaire, mais également de les présenter dans une formulation accessible et convaincante à un plus vaste public ou de les traduire sous la forme d'options de politiques, d'alternatives et de compromis pour les décideurs.

Finalement, l'IBP conseille aux OSC d'investir dans les compétences collaboratives et interpersonnelles : certains des outils présentés dans la section précédente ne peuvent être mis en œuvre que s'il y a une coalition élargie de la société civile pour ce faire. Les groupes ayant des compétences techniques/analytiques en matière de finances publiques souvent ne possèdent pas de solides compétences en matière de sensibilisation/plaidoyer, et c'est la situation inverse pour les OSC fondées sur une cause particulière. En outre, les actions entreprises pour influencer les budgets requièrent souvent une interaction avec d'autres acteurs, soit pour les persuader d'agir soit pour collaborer avec eux autour d'un objectif commun. Ceci peut entraîner des discussions, des confrontations et des compromis, aussi les OSC doivent-elles être capables d'écouter les autres, d'établir des canaux efficaces de communication, de comprendre les positions des autres et de déterminer le cap à suivre entre des approches ou des programmes conflictuels.

## 5 CONCLUSIONS

Les activités budgétaires des OSC peuvent impliquer plusieurs stratégies, depuis la formation aux connaissances du domaine budgétaire jusqu'à l'analyse budgétaire. De surcroît, nombre de ces stratégies peuvent fluctuer à la hausse ou à la baisse selon les ressources dont dispose l'organisation. Cependant, les compétences analytiques, collaboratives et en communication sont importantes pour que ces outils soient mis en œuvre avec succès et puissent produire les

résultats souhaités. Si les OSC peuvent conjuguer une connaissance approfondie d'un enjeu de politique à une solide connaissance des budgets et à une efficace stratégie de sensibilisation/plaidoyer, la probabilité d'une influence positive sur la politique en question s'accroît.

Toutefois, comme cela a été noté par l'IBP, « l'aptitude de la société civile à participer à la discussion budgétaire peut être contrecarrée par des obstacles d'ordre juridique, institutionnel et politique »<sup>5</sup>. L'insuffisance d'informations publiquement disponibles sur les questions budgétaires a entravé les tentatives d'organisations nationales et locales de participer au débat sur l'utilisation des ressources publiques. À titre d'exemple, environ 20 pays inclus dans l'Indice sur le budget ouvert (IBO) de l'IBP, une mesure comparative de la transparence d'un budget gouvernemental central, ne publient même pas la proposition budgétaire de leur gouvernement. Pour cette raison, les efforts des OSC dans ce domaine commencent souvent comme une action opiniâtre pour plus de transparence et un meilleur accès à l'information publique.

## 6 RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Berthin, G. 2011. « A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency, and Accountability ». (Guide pratique de l'audit social comme outil participatif pour le renforcement de la gouvernance démocratique, de la transparence et de la redevabilité) Panama : PNUD.  
<http://www.pogar.org/publications/ac/books/practicalguide-socialaudit-e.pdf>

Çağatay, N., M. Keklik, R. Lal et J. Lang. 2000. "Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies". (Des budgets comme si les gens comptaient : démocratisation des politiques macroéconomiques) *Série de documents de travail SEPED* :.  
<http://www.in.undp.org/content/india/en/home/library/hdr/thematic-reading-resources/budget-initiatives/budgets-as-if-people-mattered---democratizing-macroeconomic-poli.html>

Carlitz, R. 2013. "Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives". (Améliorer la transparence et la redevabilité dans le processus budgétaire : évaluation d'initiatives récentes) *Development Policy Review*, 31(S1). pp. 549-567.  
<http://www.ruthcarlitz.com/pdf/BudgetProcesses.pdf>

<sup>5</sup> Voir le site Internet d'IBP sur le rôle de la société civile dans le travail budgétaire : [www.internationalbudget.org/why-budget-work/role-of-civil-society-budget-work/](http://www.internationalbudget.org/why-budget-work/role-of-civil-society-budget-work/)

International Budget Partnership. 2014. Nouvelles frontières : Rapport annuel de 2014 . Washington DC: International Budget Partnership.

[http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-annual-Report-2014\\_final.pdf](http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-annual-Report-2014_final.pdf)

Isaksen, J., I. Amudsen et A. Wiig. 2007. "Budget State and People: Civil Society and Transparency in Angola". (Un budget, un État et un peuple : société civile et transparence en Angola) *CMI Report*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

<http://www.cmi.no/publications/2706-budget-state-and-people-budget-process>

Krafchik, W. (2004). "Can Civil Society Add Value to Budget Decision-Making?" (La société civile peut-elle ajouter de la valeur à la prise de décision budgétaire), dans *Citizen Participation and Pro-Poor Budgeting*. (Participation citoyenne et budgétisation en faveur des pauvres) New York : Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2005%20Citizen%20Participation%20and%20Pro-Poor%20Budgeting.pdf>

Loxley, J. 2004. "Making and Disseminating Alternative Budgets" (Élaborer et diffuser des budgets alternatifs) dans *Citizen Participation and Pro-Poor Budgeting* (Participation citoyenne et budgétisation en faveur des pauvres). New York : Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies

(Malena, C. 2006: "Public Expenditure Tracking" (Suivi de la dépense publique) dans CIVICUS "Participatory Governance toolkit" partnership.

Malena, C. et F. Heinrich. "Alternative Budgets" (Budgets alternatifs). CIVICUS

Malena, C. et M. Khallaf. "Independent Budget Analysis" (Analyse budgétaire indépendante). CIVICUS

Malena, C. et M. Khallaf. "Independent Budget Analysis" (Analyse budgétaire indépendante). CIVICUS

Malena, C. R. Forster et J. Singh. 2004. "Social Accountability": An Introduction to the Concept and Emerging Practice". (Redevabilité sociale : introduction au concept et à une pratique émergente). *Social Development Papers* 76. Washington DC: La Banque mondiale. [https://www.ndi.org/files/2065\\_citpart\\_social\\_120104.pdf](https://www.ndi.org/files/2065_citpart_social_120104.pdf)

McNeal, M. et C. Malena. 2007. Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa. (Exigence d'une bonne gouvernance : enseignements tirés des initiatives de redevabilité sociale en Afrique) Washington DC: La Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2478/555460PUB0Dema1EPI1978968101PUBLIC1.pdf?sequence=1>

Pekkonen, A et M. Sadashiva. « Social Audits ». CIVICUS

Ramkumar, V. 2008. *Our Money, Our Responsibility: A Citizen's Guide to Monitoring Government Expenditures*. (Notre argent, notre responsabilité : un guide du citoyen pour le suivi des dépenses publiques) Washington DC: The International Budget Project. <http://www.internationalbudget.org/publications/our-money-our-responsibility-a-citizens-guide-to-monitoring-government-expenditures/>

Shah, A. (ed.) 2007. *Participatory Budgeting*. (Processus budgétaire participatif) Washington DC: La Banque mondiale. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

Sintomer, Y., C. Herzberg et A. Roecke. 2008. « Participatory Budgeting in Europe: Issues and Challenges (Processus budgétaire participatif en Europe : enjeux et défis) *International Journal of Urban and Regional Research*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.452.3010&rep=rep1&type=pdf>

Robinson, M. 2006. "Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action". (Analyse budgétaire et défense d'une politique : le rôle de l'action publique non gouvernementale) IDS Working Paper 279; Brighton, UK: Institute of Development Studies. <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp279.pdf>

Robinson, M. (ed.) 2008. *Budgeting for the Poor*. (Budgétisation pour les pauvres) Royaume-Uni: Palgrave Macmillan.

Shultz, J. 2002. Promises to Keep: Using Public Budgets to Advance Economic, Social and Cultural Rights. (Promesses à tenir : utilisation de budgets publics pour faire progresser les droits économiques, sociaux et culturels) Mexico : Fundar. <http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf>

Souza, C. 2001. Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. (Processus budgétaire participatif dans les villes brésiliennes : limites et possibilités dans l'édification d'institutions

« *Anti-Corruption Helpdesk Answers fournit rapidement sur demande aux praticiens du monde entier des notes d'information sur la corruption. S'inspirant d'informations publiquement disponibles, les notes d'information présentent un aperçu d'une question particulière et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de*

démocratiques) *Environment and Urbanization*, 13(1). <http://www.ucl.ac.uk/dpu->

[projects/21st\\_Century/resources/papers/documents/souza.pdf](#)

UNESCO. 2007. *Social Audits for Strengthening Accountability: Building Blocks for Human Rights-Based Programming*. (Audits sociaux pour le renforcement de la redevabilité : jalons pour les programmes basés sur les droits humains) Bangkok: UNESCO.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001570/157021e.pdf>

UNICEF. 2011. *Public Expenditure Tracking Surveys (PETS): Detailed Methodological Description, including Report Guidelines and Feedback Mechanisms*. (Enquêtes de suivi de la dépense publique : description méthodologique détaillée, incluant les directives du rapport et les mécanismes de retour d'information) Hanoi : Unicef.  
[http://www.unicef.org/vietnam/PET\\_MANUAL\\_TA.pdf](http://www.unicef.org/vietnam/PET_MANUAL_TA.pdf)

Banque mondiale. 2007. *Social Accountability Sourcebook*. (Guide de référence en matière de responsabilité sociale) Washington DC: Banque mondiale.  
[http://www.worldbank.org/socialaccountability\\_sourcebook/PrintVersions/Methods%20and%20Tools%2006.22.07.pdf](http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/PrintVersions/Methods%20and%20Tools%2006.22.07.pdf)

---