



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

From Analysis to Impact Partnership Initiative Case Study Series



A partir du moment où une coalition d'organisations de la société civile commença à s'immiscer dans les affaires de la puissante banque nationale de développement du Brésil, elle contesta le statu quo et exigea la mise en place d'une politique économique plus transparente, équilibrée et démocratique.

Photo offerte gracieusement par l'Institut Ibase.

L'étude de cas suivante décrit les actions menées au Brésil par un réseau d'organisations de la société civile pour exiger des comptes en raison de l'opacité de la banque de développement du pays, la Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Ce document est le résumé d'une étude plus approfondie préparée par Peter Spink dans le cadre du Programme d'apprentissage de l'Partnership Initiative de l'IBP. Ce programme d'apprentissage vise à évaluer et à documenter l'impact de la participation de la société civile dans les budgets publics.

Télécharger l'intégralité du document au format pdf à l'adresse: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/BNDES-Platform-Full-study.pdf>.

BRÉSIL: LA LUTTE CONTRE LE « MUR POLITIQUE » DE LA BNDES

Lorsqu'un groupe d'organisations de la société civile (OSC) lança une campagne apparemment simple pour inciter la banque de développement du Brésil à plus de transparence et de responsabilité, elle découvrit que les enjeux étaient bien plus importants qu'elle ne l'espérait.

Régi par des dictatures militaires et des administrations à la fois conservatrices et progressistes, le Brésil est un pays qui n'a cessé de poursuivre une politique économique qui a créé de puissantes multinationales de l'industrie et des ressources naturelles - tout cela au nom de l'intérêt national.

La Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), une banque de développement appartenant à l'État dotée d'un budget qui dépasse actuellement celui de la Banque mondiale est au cœur de cette stratégie. En raison de ses réalisations historiques et des qualifications professionnelles de son personnel, la BNDES a bénéficié du privilège unique d'être dispensée de pratiquement n'importe quelle forme de contrôle ou d'enquête publique, malgré son statut d'établissement public.

En contestant la BNDES, ces petites organisations aux faibles moyens financiers ont défié les intérêts puissants et bien établis qui ont profité à un dogme économique incontestable. Même si le Brésil a certes fait des progrès considérables sous la

direction de la BNDES, il n'en demeure pas moins que des millions de Brésiliens, dont les intérêts ont été sacrifiés, sont pauvres et mécontents – ceux qui auraient pu profiter d'une stratégie économique différente, ceux qui ont été déplacés par la construction de barrages et les autres projets d'infrastructure industrielle, et ceux qui ont porté le coût de la dégradation de l'environnement due à l'exploitation forestière et minière.

Il ne s'agit pas ici d'une histoire de réussite totale de plaidoyer budgétaire, mais d'un cas qui montre comment le fait de s'immiscer dans les finances d'une institution publique peut déstabiliser le statu quo et informer le public sur la nécessité d'une politique économique plus équilibrée et plus démocratique.

LES ENJEUX: UNE INSTITUTION AU-DESSUS DE TOUT SOUPÇON

La BNDES est un organisme hybride. Il s'agit d'une société privée qui appartient au public. Elle reçoit non seulement des rendements privés à partir des intérêts payés par les emprunteurs (qui sont partagés, en partie, avec ses employés), mais également des fonds publics pour augmenter son capital sur une base régulière. En outre, à travers une filiale qui réalise des investissements de capitaux, la BNDES dispose de participations importantes dans un certain nombre de sociétés différentes.

Les « entreprises dites publiques », telles que la BNDES, fonctionnent sous le contrôle direct du gouvernement. Elles sont néanmoins traitées comme des entreprises privées sur le plan juridique, avec toutes les protections et la confidentialité qui leur sont dues. Un « budget parallèle » est ce que l'on peut décrire comme étant des ressources publiques acheminées par l'intermédiaire des entreprises d'État - et le montant des ressources contrôlées par la BNDES est énorme. La mobilisation fréquente de fonds par la vente d'obligations a permis au Trésor d'injecter un total de 180 milliards de dollars US dans la BNDES au cours de la période 2008-2010.

La BNDES est devenue un mastodonte économique depuis sa création en 1952. Connue sous le nom de BNDE (le S pour « social » ayant été ajouté par la suite), elle a contribué à l'élaboration de la stratégie de croissance économique du Brésil « d'industrialisation par substitution d'importation », une politique de remplacement des importations étrangères de marchandises produites dans le pays - souvent avec interventions dirigées par l'État pour donner aux producteurs nationaux un avantage concurrentiel. Dans les années 1990, la BNDES a connu une réorientation de ses activités vers les industries d'exportation et les infrastructures orientées vers l'exportation.

Pourtant, une caractéristique constante de l'histoire de la BNDES a été le manque d'informations claires, systématiques ou de routine sur les entreprises qui ont bénéficié de son soutien.

Au sein de l'organisation, il existe une croyance forte selon laquelle du personnel professionnel et sélectionné conformément à des procédures strictes fera son travail dans l'intérêt du public sans qu'aucun contrôle externe ou qu'aucune transparence ne soient nécessaires. En effet, la BNDES est connue pour attirer les meilleures personnes et les plus brillantes, ainsi que pour l'établissement de normes élevées lors d'un processus de recrutement hautement compétitif. Pourtant, la BNDES a une vue étroite et formaliste de ses responsabilités parce que la plupart des employés sont issus de milieux similaires dans les affaires, l'économie et l'ingénierie, et proviennent souvent d'une poignée d'organisations éducatives d'élite.

En 2010, par exemple, lorsque les procureurs de l'État de Pará, dans le nord du Brésil firent pression sur la BNDES pour cesser l'octroi de prêts à des entreprises qui étaient accusées de l'enlèvement illégal d'arbres pour l'élevage de bétail, la BNDES refusa de le faire sous prétexte que les entreprises étaient « innocentes jusqu'à preuve du contraire », citant la défense donnée par les entreprises en question que les violations avaient été commises par des entreprises tierces qui n'avaient pas obéi aux ordres. Selon des militants, il est inutile recourir à des « leçons de morale » avec la BNDES lorsqu'il s'agit de répondre avec des arguments strictement juridiques.

Pour être juste, la BNDES a rarement fait l'objet de plaidoyer et de protestation, contrairement à ses clients. Des militants locaux en Amérique latine et en Afrique ont organisé des manifestations contre les grands projets de travaux publics financés par la banque qui ont déplacé des populations, menacé l'environnement et sapé les moyens de subsistance des communautés traditionnelles.

Mais les choses changent peut-être grâce aux efforts décrits dans cette étude de cas. La BNDES a fait l'objet d'inquiétudes croissantes parmi les organisations de la société civile. Certaines organisations se sont focalisées sur la promotion de plus de justice à la banque compte tenu des différents taux de réussite au financement dont semblent bénéficier les différents acteurs économiques. D'autres militants poussent la BNDES à assumer une politique sociale plus efficace, y compris la manière dont les donations directes (subventions) sont octroyées à partir de son important fonds social, qui reçoit une part obligatoire des bénéfices de la banque. Enfin, il y a ceux qui déplorent l'absence de structure de gouvernance et de mécanismes de déclaration efficaces qui assureraient la transparence nécessaire à un débat public rigoureux sur bon nombre de ces questions. Enfin, certains critiques considèrent la BNDES

comme le pivot du modèle de développement actuel du Brésil, qui favorise les entreprises dans les secteurs d'exportation à grande échelle et de manière presque monopolistique.

La situation juridique unique de la BNDES, ses liens avec l'élite brésilienne, sa culture organisationnelle et l'absence d'ordre du jour clair parmi ses détracteurs potentiels sont des facteurs qui font que le plaidoyer est un défi, comme l'illustre la campagne menée par une OSC brésilienne.

LA CAMPAGNE

La présence de la banque dans différents domaines écologiquement et socialement sensibles, son influence croissante et le manque persistant de transparence ont contribué à la décision prise par une organisation de la société civile de Rio de Janeiro, l'*Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas* (Ibase), de lancer un programme sur « le développement et les droits » en 2005. Les objectifs du programme étaient de créer une base d'information indépendante pour les mouvements sociaux et les organisations de la société civile concernés par la façon dont la banque interprétait sa mission publique ; construire des circuits de participation sociale ; et aider à formuler des propositions pour réorienter les actions de la banque vers le développement d'approches alternatives mettant davantage l'accent sur l'éradication des inégalités sociales et économiques. En 2007, en s'appuyant sur cette initiative, 25 organisations et réseaux sociaux, dont plusieurs étaient engagés dans des mouvements de mobilisation sectoriels, se sont réunis pour créer la plateforme BNDES - l'objet de la présente étude de cas.

Avant la création officielle de la plateforme BNDES, l'Institut Ibase et le Réseau brésilien pour les institutions financières multilatérales (*Rede Brasil*) ont tenu des réunions avec la direction sociale de la BNDES pour discuter, entre autres choses, d'une politique d'information transparente. Bien que le personnel de la BNDES était initialement favorable à l'idée, un changement dans la direction de la BNDES a mis fin à l'attitude coopérative de la banque et en 2007, alors qu'une ébauche de politique d'information n'était même pas produite.

Il était clair pour les organisations impliquées dans les discussions que la banque resterait inactive en l'absence de mobilisation sociale à grande échelle. En juin 2007, l'Institut Ibase avait réuni les premiers membres de la plateforme BNDES. Ensemble, ils publièrent un document de 20 pages sur une politique de consensus et formulèrent une demande formelle pour la tenue d'une réunion avec le nouveau président de la BNDES.

Lors de cette réunion, répondant aux exigences de la plateforme, le président de la BNDES décida de rendre publics les 50 prêts destinés aux projets privés les plus importants dans chacun des domaines thématiques de la banque et également d'adopter des clauses sociales dans les contrats de la banque pour couvrir l'esclavage économique et la discrimination fondée sur la race et sur le sexe.

Au début de l'année 2008, la BNDES commença à communiquer plus d'informations sur ses projets les plus importants en vertu d'un nouveau programme, *Transparent BNDES* et la plateforme dévoila son propre site web, qui regroupait et présentait de manière systématique toutes les informations disponibles sur les activités de la banque. Dans le même temps, les membres de la plateforme ont poursuivi le dialogue avec la banque sur les secteurs d'intérêt particulier, tels que l'éthanol et l'hydroélectricité. Un an plus tard, la BNDES publia pour la première fois la liste complète de tous les prêts d'investissement effectués au cours de l'année précédente. Les informations étaient toutefois limitées.

Les informations communiquées par la BNDES n'étaient pas suffisantes pour identifier la localisation précise des nombreux projets et les données ont été publiées dans un format qui ne permettait pas de faire des statistiques sans transcription détaillée.

Pendant ce temps, le dialogue avait été interrompu dans d'autres domaines : des réunions thématiques prévues ont été repoussées et quelques-uns des employés de la banque les plus favorables au changement ont évolué vers des carrières qui les ont détournés de ces objectifs.

À la fin de l'année 2009, la plateforme a tenu une table ronde pour les communautés qui avaient été affectées par différents projets de la BNDES, aboutissant à une manifestation devant la BNDES. Ce fut un tournant décisif pour la plateforme. Il y avait un sentiment chez certains membres que le dialogue avait échoué, et qu'une action directe était nécessaire.

L'Institut Ibase, qui agissait en tant que secrétariat de la plateforme, a toujours suivi une stratégie de plaidoyer qui a souligné la nécessité de trouver un ordre du jour positif commun avec les institutions gouvernementales, et était réticent à mobiliser les protestations. Ainsi, lorsque la BNDES annonça qu'elle aiderait à financer le plan hydroélectrique controversé de Belo Monte, les membres de la plateforme, agissant de manière indépendante, prirent les devants. Les protestations étaient de plus en plus nombreuses et de plus en plus suivies à l'extérieur du siège de la BNDES.

La plateforme s'est concentrée sur le développement d'une carte interactive des projets de la BNDES, et a continué à encourager le personnel technique de la banque à accéder à plus d'informations. Cette situation entraîna une stratégie plus conflictuelle lorsque le vice procureur fédéral du Brésil commença à enquêter sur la responsabilité potentielle de la BNDES dans la violation des droits des personnes lors du financement du barrage de Belo Monte. Les organisations ayant des liens avec les communautés se sont senties obligées de faire une déclaration, et l'ont fait. L'Institut Ibase, *Rede Brasil* et 45 OSC ont publié une déclaration destinée à la BNDES qui indiquait que la banque serait tenue « coresponsable » de tous les impacts environnementaux causés par le complexe de Belo Monte.

Les membres de la plateforme étaient divisés sur la direction que devait prendre la stratégie de plaidoyer ; même si les membres agissaient indépendamment de la plateforme, un manque de consensus a peut-être nui à la plateforme dans son ensemble.

Pourtant, la plateforme a pu organiser une série de séminaires avec des universitaires, des militants et des membres de l'Institut de recherche économique appliquée pour discuter du rôle de la BNDES et des autres entreprises d'État au Brésil. L'Institut Ibase a utilisé ses compétences en matière de surveillance budgétaire pour mener une analyse détaillée des financements de la BNDES et documenter ces discussions. Et en pleine controverse sur Belo Monte, la presse s'est à nouveau intéressée à la BNDES. La plateforme, qui reconnaissait qu'elle avait jusque-là peu d'influence sur les journalistes remarqua que ces derniers consultaient les histoires publiées sur son site web. L'Institut Ibase et la plateforme ont également publié un article d'opinion commune dans l'un des principaux journaux du Brésil, indiquant que le débat sur la BNDES remettait en question le modèle de développement actuel du pays.

L'Institut Ibase commençait à contrecœur à prendre une position plus audacieuse. Malheureusement, le manque de financement a forcé l'organisation à réduire son personnel d'un tiers alors même qu'elle gagnait en confiance et en élan. En dépit de cette situation, la pertinence de l'Institut Ibase et de la plateforme était intacte.

La BNDES s'est de nouveau retrouvée mêlée à une autre affaire controversée en 2011, cette fois liée à un prêt en faveur du rachat par la plus grande chaîne de supermarchés du Brésil, *Pão de Açúcar*, du géant français de distribution, Carrefour. La BNDES avait été prise pour cible à l'époque parce qu'il semblait que le prêt avait été arrangé par le biais d'une rencontre privée entre le président de *Pão de Açúcar* et le président de la banque, ce qui rendait la nature de la relation de la banque avec l'élite des affaires du pays un peu trop ostensible.

La controverse s'est étendue, jusqu'à impliquer la législature. Des propositions ont été formulées par l'opposition pour imposer une limite sur l'émission fédérale de la dette publique, en particulier pour limiter la vente d'obligations pour financer les augmentations de capital de la BNDES. Alors qu'il était clair que le bureau du président opposerait son veto à cette proposition, la question était maintenant posée. La plateforme a réussi à prendre une autre position au cours de cette période, grâce à un rapport qui a été lu et officiellement présenté à la commission qui débattait de l'émission de la dette. Bien qu'aucun changement n'ait été finalement apporté à la vente de la dette cette année, la plateforme a estimé qu'elle avait remporté une victoire morale.



STRATÉGIE UTILISÉE POUR INCITER LA BNDES À PLUS DE TRANSPARENCE ET DE RESPONSABILITÉ

Création d'une coalition

- Constitution d'un réseau d'organisations de la société civile et formulation d'un document de consensus contenant des exigences spécifiques
- Tenue de discussions entre les chercheurs, les militants et les universitaires sur les enjeux plus larges
- Publication d'un rapport présentant une analyse approfondie des implications des activités financières de la BNDES

Mobilisation populaire et sensibilisation des médias

- Mobilisation des communautés touchées par les activités de la BNDES et organisation de manifestations
- Aide aux journalistes pour enquêter et rédiger des textes d'opinion
- Création d'un site web pour agréger systématiquement et de manière accessible toute les informations disponibles sur les activités de la BNDES

Approchant le gouvernement

- Appels directs aux administrateurs de la BNDES pour les exigences, y compris une politique d'information ouverte et des clauses sociales dans les contrats de prêt
- Maintien du dialogue avec le personnel favorable au sein de la banque

Contentieux stratégique

- Menace d'un procès basé sur le concept juridique du Brésil de « coresponsabilité »

CHANGEMENTS DUS À LA CAMPAGNE

Lorsqu'en 2009 il avait été décidé qu'une équipe de chercheurs suivrait le travail de l'Institut Ibase et de la plateforme de la BNDES, il semblait que des changements étaient imminents à la BNDES. En rétrospective, les pratiques de la BNDES se sont avérées plus résistants au changement que prévu. Cela a conduit l'équipe de recherche d'inventer l'expression « mur politique » pour décrire ce qu'elle considérait comme un point stratégique dans une structure plus large d'intérêts bien établis. Les politiques et les pratiques de la BNDES ont non seulement mis en jeu bien plus que la responsabilité de l'organisation, mais également des investissements de grande

envergure et un modèle de développement économique qui a créé l'élite commerciale et politique du Brésil.

Mais des fissures commencent à se dessiner. Le fait d'attribuer ces fissures uniquement à la plateforme reviendrait à exagérer son importance, bien que son rôle n'ait pas été négligeable.

L'Institut Ibase et la plateforme de la BNDES ont été des pionniers dans leurs premières conversations avec la BNDES. Même si beaucoup des promesses faites n'ont pas été remplies, la plateforme a ouvert un espace de débat *au sein* de l'organisation qui n'existait pas auparavant. En outre, même si les nombreuses mesures prises par la BNDES dans le cadre de son programme *Transparent BNDES* ont été purement symboliques, celles-ci ont souvent répondu directement aux demandes formulées par la plateforme et ses membres, ce qui est un début.

La plateforme est également devenue un centre d'échange d'information sur la BNDES. Des nouvelles données sur les activités de la BNDES, des communiqués de presse et des appels à l'action ont mobilisé des centaines de personnes au sein du réseau et au-delà, y compris la presse. Il est vrai que les efforts de la plateforme et de ses principaux membres pour organiser des débats publics sur le rôle de la BNDES ont progressivement encouragé de nouvelles voix à exprimer leurs préoccupations, y compris le directeur d'une école de commerce, qui a écrit un article d'opinion cinglant accusant la BNDES d'être le distributeur du bien-être des entreprises.

Plus important encore, la plateforme a été un terrain d'entraînement de toutes sortes pour les organisations de la société civile. Les débats entre les membres de la plateforme sur l'opportunité de poursuivre une stratégie d'action directe ou l'adoption d'une approche plus collaborative a aidé les organisations à aiguïser leur sens de l'objectif et de la détermination. La plateforme a également été un tremplin pour d'autres. Alors que l'Institut Ibase s'adaptait à la réduction de ses effectifs, plusieurs de ses anciens salariés ont formé une nouvelle organisation, *Mais Democracia* (Plus de démocratie) qui a décidé de se concentrer sur la relation trop confortable entre l'État (y compris les entreprises publiques) et de grands groupes économiques. Lorsque la loi d'accès à l'information du Brésil est entrée en vigueur en mai 2012, *Mais Democracia* l'a immédiatement utilisée pour demander plus d'informations sur les activités, les projets, les études d'impact, et les autres documents de la BNDES.

La plate-forme n'a peut-être jamais fusionné en un mouvement cohérent, mais elle a laissé sa marque sur les efforts importants et continus visant à démocratiser la BNDES.



RÉSULTATS DE LA CAMPAGNE MENÉE PAR LA PLATEFORME DE LA BNDES

- Le programme Transparent BNDES a été lancé pour partager des informations sur les prêts octroyés par la BNDES
- La BNDES a invité les mouvements sociaux à discuter de ses procédures pour la première fois de son histoire
- Une table ronde organisée à l'attention des communautés affectées par les projets financés par la BNDES a initié une série de manifestations
- Un réseau vaguement lié de groupes d'activistes a déployé des efforts considérables sur la BNDES
- Les journalistes et les universitaires ont été plus efficaces pour soulever leurs préoccupations sur la BNDES
- Un rapport rédigé par la Plateforme a été présenté comme élément de preuve devant une commission du Congrès qui examinait les procédures de délivrance de la dette
- La prise de conscience sur le rôle central de la BNDES dans un certain nombre de questions politiques importantes s'est accrue.

CONCLUSIONS

Quelqu'un doit toujours faire le premier pas. La réussite d'un cas de plaidoyer est généralement précédée d'une réussite moindre qui a permis de préparer le terrain.

La plateforme de la BNDES représente cet effort de pionnier et désormais, elle n'est plus seule. Les médias et les autres acteurs institutionnels, y compris la communauté universitaire, ajoutent une pression sur la BNDES. Même si le « mur politique » n'est pas totalement tombé, une nouvelle coalition de plaidoyer est en cours de formation, et la plateforme de la BNDES a joué un rôle central pour inverser la tendance.

La plateforme a démontré que les procédures de la BNDES sont des choix politiques déguisés en décisions techniques. Et il est probable qu'une nouvelle génération d'activistes et de critiques assureront que ces choix soient faits en toute transparence et de manière démocratique.

International Budget Partnership offices

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

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