

---

# TABLE DES MATIÈRES

---

Avant-propos

## Partie I. Introduction au guide et au travail budgétaire appliqué

<b>1. VUE D'ENSEMBLE.....</b>	<b>6</b>
<b>2. LE TRAVAIL BUDGÉTAIRE APPLIQUÉ : SA CROISSANCE ET SON POTENTIEL .....</b>	<b>8</b>
2.1 Qu'est-ce que le travail budgétaire appliqué ?.....	8
2.2 Pourquoi les ONG s'intéressent-elles au travail budgétaire .....	9
2.3 Le contexte international.....	10
2.4 Le travail budgétaire appliqué et ses contributions potentielles .....	11
2.5 <i>L'International Budget Project</i> .....	13
<b>3. EXEMPLES DE GROUPES TRAVAILLANT SUR LE BUDGET APPLIQUÉ .....</b>	<b>14</b>
3.1 <i>Le Center on Budget and Policy Priorities</i> , États-Unis.....	14
3.2 <i>The Budget Information Service of Idasa</i> , Afrique du Sud .....	15
3.3 <i>Le Centre for Budget Analysis and Policy Priorities</i> , (DISHA), Inde.....	16
3.4 De nombreuses expériences différentes voient le jour .....	17
<b>Partie II. Premiers principes.....</b>	<b>18</b>
<b>4. ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX D'UN BUDGET.....</b>	<b>19</b>
4.1 Les étapes du cycle budgétaire et les opportunités de participation des ONG .....	19
4.2 Les problèmes fréquents de la budgétisation .....	22
4.3 Les composantes d'un système budgétaire sain.....	24
<b>5. S'ENGAGER DANS LE TRAVAIL BUDGÉTAIRE APPLIQUÉ .....</b>	<b>28</b>
5.1 Des produits précis, accessibles et opportuns .....	28
5.2 L'importance d'un travail budgétaire continu et pleinement engagé .....	30
5.3 Questions relatives aux médias et à la diffusion.....	31
5.4 Travailler avec les responsables politiques.....	33
5.5 La sélection des premiers projets.....	33

**Partie III. Types de travail budgétaire appliqué..... 36**

<b>6. PROMOUVOIR L'ÉDUCATION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>37</b>
6.1 Les guides budgétaires .....	37
6.2 Séances de formation budgétaire .....	38

**7. ÉVALUATION DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE ET DES SYSTEMES BUDGÉTAIRES .....**

<b>7.1 Les études sur le processus et le système budgétaires .....</b>	<b>41</b>
7.2 Rapports sur la transparence et la participation .....	43
7.3 La budgétisation participative.....	46

**8. L'ANALYSE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES..... 48**

8.1 Analyse des projets de budget de l'exécutif .....	48
8.2 Analyse sectorielle .....	49
8.3 Analyse des conséquences sur différents groupes de population .....	50
8.4 Les budgets et les droits économiques et sociaux.....	52
8.5 Analyse d'économie générale .....	52
8.6 Analyse des recettes .....	53

**Partie IV. Pour plus d'informations**

**9. LES RESSOURCES DE L'IBP .....**

9.1 Les sites web de l'IBP et du CBPP .....	57
9.2 Publications.....	58
9.3 Formation et assistance technique .....	59
9.4 Conférences et réunions régionales .....	58
9.5 <i>L'Africa Budget Project</i> .....	60

**10. AUTRES RESSOURCES..... 61**

10.1 Où trouver les informations sur les questions budgétaires dans un pays donné .....	61
10.2 Les rapports par pays des institutions internationales.....	62
10.3 Sites web internationaux et cours de formation .....	63
10.4 Lectures recommandées.....	65

**Partie V. Annexes**

Annexe I : L'évolution du <i>Center on Budget and Policy Priorities</i> et les enseignements tirés ....	68
Annexe II : Historique du travail budgétaire de l'Initiative DISHA en Inde.....	73
Annexe III : Glossaire des principaux termes budgétaires .....	77

Annexe IV : Formation budgétaire à l'attention des journalistes : un atelier de deux jours en Zambie .....	82
Annexe V : Étude de cas d'une analyse du budget de l'exécutif : <i>Budget Information Service</i> , Idasa, Afrique du Sud .....	85
Annexe VI : Plan du site web de l'IBP .....	91

---

# Avant-propos

---

Cette publication est notre deuxième guide sur le travail budgétaire appliqué. Lorsque Stefan Falk et moi-même avons rédigé le premier guide en 1999, l'*International Budget Project* était relativement récent. Nous n'étions pas certains que l'intérêt initial sur le travail budgétaire appliqué exprimé par les organisations non gouvernementales continuerait de croître – compte tenu plus précisément de la résistance de longue date de la part de nombreux pays à conduire des discussions et des évaluations transparentes sur le budget — et nous ne savions pas s'il serait possible de produire un document pertinent qui tienne compte des différents contextes existant dans les pays en développement et les démocraties émergentes. Heureusement, le guide a reçu un accueil positif et le travail budgétaire appliqué continue de susciter l'intérêt. Aujourd'hui, nombreuses sont les organisations non gouvernementales dans le monde à avoir intégré l'analyse budgétaire dans leur travail ou dont l'objectif principal est l'analyse budgétaire. En effet, le travail de ces ONG a non seulement servi de source d'inspiration, mais a également permis de fournir les nombreux exemples cités tout au long de ce nouveau guide. Leurs efforts confirment bien que le travail budgétaire appliqué peut apporter une contribution significative pour résoudre les problèmes des pauvres et pour améliorer les systèmes de gouvernance.

Ce guide révisé est le produit conjoint de l'ensemble du personnel de l'*International Budget Project* (le Projet budgétaire international) et des autres membres du personnel du *Center on Budget and Policy Priorities* (Centre pour les priorités budgétaires et politiques). Même si Stefan Falk et moi-même avons assuré la coordination de ce projet, d'autres membres de l'IBP - Rocio Campos, Joel Friedman et Warren Krafchik – ont également participé à cette aventure, en rédigeant des sections entières et en révisant les nombreuses versions du document. Michelle Bazie, Toni Kayatin, Richard Kogan, Shamarukh Mohiuddin, Ellen Nissenbaum et John Springer ont également fourni de précieuses informations. Ann Brown, Wendy Burnette, Chip Hooper, Tina Marshall et Tom Zanol ont aidé à produire le guide.

Nous tenons à remercier la *Ford Foundation*, dont le soutien financier a rendu possible la publication de ce guide, et dont le leadership a contribué à concrétiser l'importance du travail budgétaire appliqué.

Enfin, nous souhaitons remercier tout particulièrement le grand nombre d'ONG dont les expériences et les publications nous ont inspirées pour élaborer ce guide. Nous espérons que le guide pourra transmettre non seulement la richesse du travail dont nos collègues font la promotion, mais également le potentiel que représente le travail budgétaire appliqué pour permettre aux organisations non gouvernementales d'atteindre leurs objectifs.

Isaac Shapiro  
Directeur, International Budget Project  
Center on Budget and Policy Priorities  
Washington, DC États-Unis

---

## **Partie I. Introduction au guide et au travail budgétaire appliqué**

---

---

# 1. VUE D'ENSEMBLE

---

« Comment pouvons-nous commencer à renforcer notre capacité à évaluer et à améliorer le budget de notre gouvernement ? » Cette question est de plus en plus soulevée par les membres des organisations non gouvernementales (ONG) dans le monde, en particulier dans les pays en développement ou dans les nouvelles démocraties. Les ONG ont pris conscience que leur capacité à faire progresser leurs objectifs — qu'il s'agisse de lutter contre la pauvreté ou de consolider les pratiques démocratiques — ne sera renforcée que si elles réussissent à conduire des analyses budgétaires.

« Ce qui nous rassemble ... est notre conviction que les peuples ont le droit d'influencer les choix publics qui façonnent nos vies. Les budgets publics sont les principaux instruments par lesquels les gouvernements prennent ces décisions, et la société civile l'outil le plus important pour veiller à ce que les citoyens participent à ce processus. »

- Jim Shultz, Centre pour la  
Démocratie  
en Bolivie lors de la troisième conférence de l'IBP

Les groupes non gouvernementaux qui se penchent sur la manière dont le travail budgétaire peut les aider à atteindre leurs objectifs sont dans une position nettement meilleure que ne l'étaient leurs homologues qui ont commencé ce travail il y a quelques années seulement. Un nombre important de groupes ont commencé à s'engager dans le travail budgétaire dans des dizaines de pays au cours de ces dernières années. Ces groupes rédigent des évaluations générales des budgets gouvernementaux ; ils tentent de promouvoir l'éducation budgétaire dans leurs pays par le biais de formations budgétaires et d'autres actions pédagogiques ; ils cherchent à rendre les systèmes budgétaires plus transparents et participatifs ; et ils portent souvent un intérêt particulier sur les politiques qui affectent les pauvres. Pour les nouveaux entrants dans ce domaine, de nombreuses expériences peuvent servir d'enseignements.

Ce guide s'appuie sur les expériences existantes et tente de rassembler en un seul document cohérent des lignes directrices utiles pour réaliser le travail budgétaire. Il offre un aperçu systématique des différents aspects de l'analyse budgétaire efficace, en mettant l'accent sur les activités et les approches qu'une organisation non gouvernementale pourrait adopter dès le début de ses activités budgétaires. Même si ce guide est principalement destiné aux groupes ou aux individus qui portent un intérêt nouveau ou relativement nouveau dans le travail budgétaire, il peut également intéresser ceux qui sont engagés dans ce travail depuis un certain temps et qui souhaitent examiner les principes de base de ce travail, et disposer d'exemples de ressources utiles et de meilleures pratiques.

*L'International Budget Project* a publié le manuel intitulé *A Guide to Budget Work* en septembre 1999. Or, dès la révision du guide au début de l'année 2001, il est aussitôt apparu qu'une révision approfondie et substantielle était nécessaire pour refléter les progrès rapides des groupes non gouvernementaux dans le travail budgétaire et inclure les nombreux exemples à examiner. Cette deuxième version du guide est composée de cinq parties.

**Partie I : Introduction au Guide et au travail budgétaire appliqué.** Le deuxième chapitre présente une description générale du travail budgétaire appliqué, ainsi que l'examen des facteurs sous-jacents à sa croissance. Le chapitre 3 présente ensuite quelques exemples de groupes qui travaillent sur le budget appliqué.

**Partie II : Premiers Principes.** Le chapitre 4 se compose d'une courte présentation des étapes du cycle budgétaire et la façon dont les ONG peuvent contribuer à chaque étape, ainsi que d'un bref résumé des principaux concepts et problèmes budgétaires. Le chapitre 5 présente les enseignements fondamentaux nécessaires pour être efficace dans

l'analyse budgétaire appliquée. Il s'agit notamment d'une discussion sur certains « mots d'ordre » utilisés dans le cadre du travail budgétaire appliqué — exactitude, accessibilité, rapidité — ainsi que d'une discussion sur les médias, les problèmes de diffusion et la collaboration avec les décideurs politiques.

**Partie III : Les types de travail budgétaire appliqué :** Cette partie du guide décrit les principaux domaines du travail budgétaire appliqué qui ont été menés par les groupes et donne des exemples de ces travaux, ainsi que certaines indications sur le choix des activités. Le chapitre 6 traite des activités qui peuvent être menées pour promouvoir l'éducation budgétaire, et le chapitre 7 explique comment les groupes peuvent s'engager dans des activités liées aux systèmes et aux processus budgétaires. Le chapitre 8 examine les catégories suivantes d'analyses budgétaires : les rapports sur le budget au moment de sa publication par l'exécutif ; les analyses sectorielles (analyses des domaines budgétaires particuliers, tels que les questions de santé ou d'éducation) ; les analyses de distribution ou de groupe qui examinent les impacts des budgets sur différents groupes de revenus ou différentes parties de la société (comme par exemple les femmes ou les enfants) ; les analyses qui associent les questions budgétaires et les questions relatives aux droits ; les analyses de l'impact économique général du budget ; et les analyses sur l'imposition et la perception des recettes.

**Partie IV : Pour plus d'informations.** Les deux derniers chapitres du présent guide mettent l'accent sur les ressources pouvant intéresser le lecteur et qui visent à mieux faire connaître le travail budgétaire appliqué et les questions budgétaires. Le chapitre 9 résume les ressources proposées par l'*International Budget Project*. Le chapitre 10 décrit les ressources disponibles dans chaque pays et celles produites par des institutions internationales comme la Banque mondiale.

**Partie V : Annexes.** Les annexes comprennent ; un glossaire des termes budgétaires fréquents ; l'histoire de deux groupes de travail budgétaire ; le programme d'un cours de formation sur le budget ; l'étude de cas d'une analyse d'une ONG sur le budget de son gouvernement ; et le plan du site web de l'IBP.

La plupart des nombreux documents référencés dans le corps principal du texte peuvent être consultés via l'Internet et les adresses web sont indiquées tout au long de ce guide. Le guide est également consultable sur le site web de l'IBP ; cette version permet au lecteur d'accéder directement aux documents et aux sites référencés. Notre souhait de mettre en évidence les rapports qui sont facilement accessibles via le web et qui sont disponibles en anglais a limité le nombre de sources, mais nous avons tenté de fournir un échantillon représentatif.

En outre, le guide est disponible sur CD-ROM qui contient également la plupart des documents de référence cités. Autrement dit, les documents font partie du CD lui-même afin de les rendre plus faciles d'accès sans connexion Internet.

Nous espérons que la version mise à jour du guide vous sera utile et nous vous invitons à nous faire part de toute question ou suggestion en nous écrivant à l'adresse suivante :

The International Budget Project  
Center on Budget and Policy Priorities  
820 First St., NE Suite 510  
Washington, D.C. 20002  
États-Unis  
Téléphone : 1-(202) 408-1080  
Télécopie : 1-(202) 408-1056  
Courriel : [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org)  
Site Internet : <http://www.internationalbudget.org>

---

## 2. LE TRAVAIL BUDGÉTAIRE APPLIQUÉ : SA CROISSANCE ET SON POTENTIEL

---

À la fin de l'année 1997, l'*International Budget Project* entrepris de nombreuses démarches dans le monde pour que 50 personnes provenant de 14 pays participent à notre première conférence. Seuls, quelques participants étaient engagés dans le travail budgétaire appliqué — c'est-à-dire, des travaux de recherche budgétaire spécialement conçus pour influencer le processus politique. En revanche, pour notre troisième conférence en novembre 2000, peu d'efforts ont été déployés pour « recruter » les participants, avec près de 100 participants provenant de 25 pays. La grande majorité des participants venaient de pays en développement ou de démocraties émergentes et avaient plus d'un an d'expérience dans le travail budgétaire appliqué. La croissance de l'engagement des organisations non gouvernementales dans le travail budgétaire a été tout simplement remarquable au cours de ces dernières années.

Ce chapitre commence par une courte description du travail budgétaire appliqué. Il décrit ensuite quelques-uns des facteurs qui expliquent l'intérêt croissant pour le travail budgétaire appliqué, avant de discuter de quelques-unes de ses contributions potentielles au débat budgétaire. Le chapitre se termine par un bref examen du rôle de l'IBP pour promouvoir ce travail.

« L'initiative DISHA - une organisation de terrain à Ahmedabad, en Inde — prit conscience de la nécessité de l'analyse budgétaire alors qu'elle faisait pression sur le gouvernement pour qu'il augmente le salaire d'un million de femmes tribales, cueilleuses de fleurs « Tendu », régularise les droits fonciers des cultivateurs tribaux de terres forestières et traite les autres questions relatives au bien-être général des communautés vivant dans les zones tribales du Gujarat. La prise de conscience prit de l'ampleur avec chaque combat : faute d'informations sur l'argent dépensé par les gouvernements national et régionaux, il serait difficile pour l'initiative DISHA de représenter équitablement les intérêts du développement tribal. Finalement, cette prise de conscience incita DISHA à apprendre à analyser le budget de l'État. »

-M.D. Mistry, *Centre for Budget Analysis and Policy Priorities*, DISHA, Inde

### 2.1 Qu'est-ce que le travail budgétaire appliqué ?

Reconnaissant l'importance des budgets dans la vie des populations pauvres et dans le développement de sociétés ouvertes et participatives, ce guide encourage les groupes non gouvernementaux à s'engager dans le travail budgétaire appliqué. L'analyse appliquée est réalisée avec l'intention explicite de promouvoir des objectifs politiques, comme par exemple, aider les personnes les plus défavorisées de la société. Il ne s'agit pas simplement de faire de la recherche au nom de la recherche. Bien que le travail budgétaire appliqué exige une analyse de qualité, ses conclusions doivent être présentées d'une manière qui maximise son impact sur le débat politique. L'analyse doit être accessible à un large éventail de lecteurs — en particulier aux décideurs politiques, aux médias et au public — et doit être disponible en cas de besoin pour éclairer les décisions politiques.

Le travail budgétaire appliqué tient également compte des efforts visant à faire progresser la compréhension des questions budgétaires. Les objectifs sont d'élever le niveau d'éducation budgétaire parmi ceux qui sont engagés dans le débat des politiques budgétaires, afin de l'améliorer et d'inviter davantage de participants à y prendre part.

## Typologie du travail budgétaire appliqué

### Types de groupes œuvrant sur le budget appliqué

appliqué

- \* Institutions politiques appliquées
- \* Institutions académiques ou de recherche qui ont ajouté une composante sur le budget
- \* Organisations militantes qui ont ajouté une composante sur la recherche budgétaire
- \* Fonctionnent à tous les niveaux du gouvernement : national, provincial, local, municipal

### Nature générale des produits relatifs au budget appliqué

- \* Tenter d'être précis, accessible et rapide
- \* Mener des évaluations indépendantes
- \* Tenter d'influencer les politiques

### Principales activités du travail budgétaire appliqué

- \* Promouvoir l'éducation budgétaire
- \* Évaluer le processus budgétaire et les systèmes budgétaires
- \* Analyser les politiques budgétaires

### Publics ciblés

- \* Les décideurs politiques, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif
- \* Les médias
- \* Les autres ONG
- \* L'ensemble de la population
- \* Les chercheurs / les universitaires

L'encadré ci-dessus présente une typologie des types de groupes engagés dans le travail budgétaire appliqué ; de la nature générale des produits relatifs au budget appliqué ; des activités du travail budgétaire appliqué et des publics ciblés. Le guide détaille cette typologie dans les chapitres suivants.

## 2.2 Pourquoi les ONG s'intéressent-elles au travail budgétaire

Il paraît bien normal que le travail des ONG commence à se concentrer sur les budgets des administrations publiques. Le budget est l'instrument de politique économique le plus important pour les gouvernements. Il reflète les priorités de politique économique et sociale d'un gouvernement plus que tout autre document. Il traduit les politiques, les engagements politiques et les objectifs en décisions sur la destination des fonds et décrit comment les fonds doivent être collectés. Un système budgétaire qui fonctionne bien est indispensable pour élaborer une politique budgétaire durable et encourage la croissance économique. Dans de nombreux pays, les problèmes économiques sont aggravés par des systèmes budgétaires faibles et des choix budgétaires erronés.

Alors que le budget d'un gouvernement affecte la vie de tous ses citoyens, directement ou indirectement, ce sont souvent les personnes les plus modestes qui sont les plus affectées. Elles sont davantage victimes d'une faible croissance économique ou d'une inflation élevée. Le bien-être actuel des personnes à faible revenu, ainsi que leurs

perspectives d'avenir, peuvent également dépendre de décisions budgétaires dans des domaines tels que la santé et l'éducation. Pourtant, les compressions budgétaires ont tendance à concerner les programmes qui bénéficient aux pauvres, sachant que les autres questions telles que les intérêts de la dette ou la masse salariale du secteur public sont plus susceptibles d'être prioritaires sur les ressources limitées. En outre, même lorsque des fonds ont été alloués à des programmes de lutte contre la pauvreté, la diminution des dépenses et la faiblesse de la gestion des programmes — accompagnées du manque de pouvoir politique entre les pauvres — peut signifier que l'argent ne parvient jamais aux bénéficiaires visés.

Le processus budgétaire et le système budgétaire d'un pays jouent un rôle crucial pour déterminer le niveau de transparence, de démocratie et de participation d'un gouvernement. Dans de nombreux pays, l'absence généralisée d'informations sur les questions budgétaires — en particulier dans des formes accessibles et non techniques — a sérieusement entravé les efforts des organisations nationales et locales à participer aux discussions sur la répartition des ressources publiques. En outre, la capacité de la société civile à participer au débat budgétaire peut être contrecarrée par des obstacles juridiques, institutionnels et politiques. Les ONG peuvent travailler pour combler les lacunes de l'information budgétaire et du processus budgétaire, et donc améliorer la structure du processus de prise de décision de leur gouvernement.

Pour toutes ces raisons — l'importance du budget pour le fonctionnement global de l'économie d'un pays, pour la politique de lutte contre la pauvreté et les autres politiques gouvernementales, et pour des processus de prise de décision ouverts — les organisations et les chercheurs ont beaucoup à gagner en étudiant les questions budgétaires. En raison de l'étendue de la portée et de l'impact des décisions budgétaires, les chercheurs et les ONG qui s'intéressent à une question particulière peuvent être plus efficaces dans leur travail lorsqu'ils ont une bonne compréhension de l'élaboration du budget, du processus qui le transforme en lois et de sa mise en œuvre. En d'autres termes, le fait de combiner une connaissance approfondie sur une question de politique, comme la santé ou l'éducation, et une solide connaissance des budgets s'est avéré être une méthode exceptionnelle pour influencer les décisions politiques.

## 2.3 Le contexte international

Les raisons énumérées ci-dessus expliquant pourquoi les ONG s'intéressent au travail budgétaire ne sont pas vraiment nouvelles. Le budget, par exemple, n'est pas subitement devenu le document de politique économique le plus important d'un pays. Il l'est depuis longtemps. La nouveauté est le contexte international du travail des ONG qui a contribué à créer un terrain propice sur lequel les groupes peuvent participer aux questions budgétaires.

Il convient de noter que des transformations spectaculaires sont survenues dans les systèmes des administrations publiques au cours de la dernière décennie. De nombreux pays ont subi une transformation et les sociétés autrefois fermées se sont ouvertes, et s'efforcent de mettre en place des processus de prise de décision qui soient plus démocratiques et participatifs. Les objectifs de ce processus continu vont bien au-delà de la tenue d'élections libres. Les sociétés ouvertes et démocratiques vont de pair avec une citoyenneté éclairée, une participation publique et des processus gouvernementaux transparents — défis de taille, en particulier dans les pays qui ont toujours été gouvernés par des régimes non démocratiques. Les transitions démocratiques dans certains de ces pays ont conduit à une plus grande disponibilité des informations et des opportunités budgétaires permettant aux personnes qui n'appartiennent pas au gouvernement de contribuer au processus de prise de décision.

Alors que la tendance vers la création de processus de prise de décision plus ouverts et démocratiques a vraisemblablement été le principal facteur expliquant le nouvel intérêt et les possibilités du travail sur le budget, le calendrier de cette évolution reflète plusieurs autres développements internationaux.

- ***Un rôle nouveau pour le gouvernement, les marchés et les ONG dans la lutte contre la pauvreté*** : Un consensus naissant sur les rôles complémentaires des acteurs gouvernementaux et

non-gouvernementaux voit le jour dans la promotion du développement économique. Aujourd'hui, la plupart des institutions internationales considèrent que les partenariats publics, privés et à but non lucratif créent de nouvelles opportunités pour améliorer la gouvernance et mettre en place des stratégies efficaces de réduction de la pauvreté.

- **Les réformes de la gestion des dépenses publiques** : Les progrès du travail budgétaire indépendant reflètent également l'adoption par de nombreux pays de nouvelles pratiques de gestion des finances publiques. Ces pratiques encouragent et appuient une plus grande transparence dans les systèmes budgétaires, ainsi qu'un rôle plus important de la surveillance indépendante proposée par la société civile et les organes législatifs. Le désir d'accroître la transparence s'explique à son tour par la notion que le manque de transparence économique était un facteur favorisant la crise financière asiatique. Depuis cette crise, les marchés financiers exigent en effet davantage de transparence.
- **La décentralisation** : La démocratisation a souvent été accompagnée d'un processus de décentralisation, rapprochant non seulement le budget et les communautés, mais rendant le budget plus concret aux yeux des communautés. Sachant que la décentralisation est susceptible de compliquer la coordination et le suivi des budgets à l'échelle nationale, elle peut créer l'opportunité pour les citoyens et les législatures locales de s'impliquer davantage. Si l'on tient compte du manque de capacités de nombreuses institutions étatiques et locales, la décentralisation peut offrir des possibilités de formation et d'analyse pour les groupes budgétaires non gouvernementaux.

## 2.4 Le travail budgétaire appliqué et ses contributions potentielles

L'idée d'impliquer les ONG dans le travail budgétaire équivaut à un changement substantiel dans l'approche traditionnelle du processus décisionnel budgétaire. Dans la plupart des pays, les budgets publics ont longtemps été considérés comme l'apanage de l'exécutif. L'ouverture des processus décisionnels budgétaires à la consultation publique n'a été jugée souhaitable que récemment dans certains pays. Dans de nombreux pays en développement, des idées reçues négatives ont limité le travail budgétaire de la société civile, des législatures et des médias notamment :

- Les budgets doivent être élaborés dans le secret, sachant qu'un processus plus ouvert peut perturber les marchés.
- Les législateurs et la société civile ne mettent en avant que les intérêts de leurs électeurs plutôt que les intérêts du pays dans son ensemble. Ainsi, leur participation au débat budgétaire constitue un biais s'agissant de choisir ce qu'il y a de mieux pour le pays.
- L'exécutif a pour mandat de produire le budget selon un processus fermé et ses prérogatives dans ce domaine sont de faire avaliser le budget par l'organe législatif.

Un examen minutieux suggère que ces idées sont davantage des mythes. Des budgets publics clairs et accessibles peuvent faciliter une planification plus précise du secteur privé, alors que le secret peut provoquer la déstabilisation de la spéculation des marchés plutôt qu'un ajustement permanent à des choix politiques connus. Des changements ont également été observés dans la réflexion relative à l'impact du débat public sur le budget. Selon une étude récente examinant les expériences de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une plus grande implication de l'organe législatif dans le processus budgétaire peut être compatible avec des objectifs de discipline budgétaire. (Voir le document intitulé *Can national legislatures regain an effective voice in budgetary policy?* à l'adresse <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/legislatures.doc>>.) La conclusion de

ce document pourrait bien appuyer les groupes dédiés au budget appliqué. Sachant que leur engagement dans les processus budgétaire est croissant, les groupes budgétaires sont plus susceptibles de se concentrer sur les questions de priorisation et d'amélioration de l'efficacité et l'efficience des dépenses, plutôt que sur l'augmentation du budget ou de programmes particuliers.

Enfin, rares sont ceux qui pourraient contester le fait que le mandat de l'organe exécutif est produire le budget ; mais cela ne signifie pas qu'il doive dominer le processus dans son intégralité ou que le processus soit un système fermé. En outre, le gouvernement peut avoir des retombées positives lorsqu'il accepte que les groupes budgétaires jouent un rôle complémentaire dans la politique budgétaire. Des désaccords seront probables, mais au fil du temps, les groupes budgétaires pourront fournir des informations utiles qui permettront d'améliorer les décisions budgétaires.

La participation constructive de la société civile peut améliorer la qualité du débat budgétaire ainsi que résultats budgétaires à travers différents moyens :

- **La formation** : De nombreuses organisations de la société civile développent une expertise en matière de formation budgétaire qui vise le plus souvent à augmenter la capacité d'analyse et de plaider des autres organisations de la société civile et des législatures, entraînant des interventions et une surveillance plus fortes. Plusieurs groupes proposent également une formation destinée aux ministères et aux institutions internationales.
- **La mise en évidence des informations essentielles et des questions politiques** : Les groupes budgétaires de la société civile ont souvent une importante capacité d'analyse budgétaire sous l'angle des populations pauvres. Ils peuvent entrer en contact étroit et régulier avec les différents secteurs et les groupes d'intérêt de la société et alimenter ces perspectives dans le processus décisionnel budgétaire. Ils peuvent mettre en évidence des informations essentielles et des questions politiques qui n'auraient autrement pas reçu suffisamment d'attention.
- **L'identification des meilleures pratiques** : Une analyse indépendante peut contribuer à identifier les meilleures pratiques locales et internationales qui aident les ministères du gouvernement et les assemblées législatives à mettre sur pied de meilleures politiques budgétaires.
- **Le renforcement de la responsabilité** : Grâce à leurs analyses, les organisations de la société civile peuvent renforcer les modalités de la reddition des comptes. Cela peut se produire, par exemple, lorsque des groupes fournissent des informations accessibles aux citoyens et au pouvoir législatif sur les conclusions du contrôleur général.

Dans l'ensemble, les groupes de la société civile ont le potentiel de rendre le budget plus accessible et compréhensible pour un large éventail de parties prenantes extérieures à l'exécutif – qu'il s'agisse de l'organe législatif ou des groupes d'intérêt — qui pourraient autrement considérer que le budget est trop obscur et confus pour justifier leur intérêt. Le travail budgétaire appliqué peut aider à « démystifier » le budget pour ces parties prenantes et les faire participer au débat sur l'allocation des ressources d'un pays dans le but de répondre à ses besoins les plus urgents.

## 2.5 L'International Budget Project

L'*International Budget Project* (IBP) a été créé en 1997 au *Centre on Budget and Policy Priorities* dans le but de développer la croissance du travail budgétaire appliqué et indépendant dans le monde. L'IBP aide les organisations non gouvernementales et les chercheurs à analyser les politiques budgétaires et améliorer les processus, les systèmes et les institutions budgétaires. Le projet fait plus précisément la promotion de la recherche appliquée et apporte son assistance pour déterminer l'impact des politiques budgétaires sur les populations pauvres. L'IBP travaille essentiellement avec des organisations qui effectuent des analyses dans les pays en développement ou dans les nouvelles démocraties.

L'IBP apporte également son aide à l'organisation de conférences et d'ateliers ; maintient une base de ressources sur le travail budgétaire des ONG ; mène des recherches sur les questions budgétaires ; facilite l'échange d'informations entre les chercheurs et les groupes budgétaires ; fournit une assistance et une formation techniques ; et s'efforce de rehausser le profil du travail budgétaire. Le projet vise également à élaborer des matériels didactiques, dont le présent guide est une illustration. Le chapitre 9 de ce guide fournit une description détaillée des différentes ressources qu'offre l'IBP pour tenter de promouvoir le travail budgétaire appliqué.

---

### 3. EXEMPLES DE GROUPES TRAVAILLANT SUR LE BUDGET APPLIQUÉ

---

Quelle que soit la région du monde dont vous provenez, quel que soit le rôle de la société civile dans votre pays, quelles que soient les questions sur lesquelles vous travaillez, vous trouverez certainement des exemples d'ONG ayant émergé ces dernières années grâce à leur travail budgétaire encourageant. Ces groupes sont actifs à tous les niveaux du gouvernement (national, étatique et local) ; ils travaillent dans un large éventail d'environnements gouvernementaux ; et proviennent de milieux différents, qu'ils soient militants sur le terrain ou chercheurs universitaires.

Pour avoir une idée du type de groupes budgétaires appliqués qui ont émergé et de la nature de leur travail, ce chapitre décrit brièvement trois des organisations les plus expérimentées dans différentes régions du monde. Ces organisations ont entre six et 20 ans d'expérience dans le travail budgétaire appliqué. Le chapitre se termine en faisant

référence à toute une variété d'autres groupes émergents et aux études de cas qui sont disponibles.

« *Strategy* gère un projet appelé « Créer un budget que la population peut comprendre et influencer », qui vise à rendre le processus budgétaire plus transparent et à élargir la participation des ONG. Le projet a débuté à Saint-Pétersbourg et collabore directement avec les personnes clés du département financier de la ville qui sont conscientes de l'importance de la transparence. *Strategy* joue également le rôle de médiateur pour les besoins des ONG et du public en matière d'informations et de participation budgétaires, en dirigeant des programmes de sensibilisation par la tenue de biais d'audiences publiques et la production de publications pour démystifier le budget et mettre en exergue les questions importantes. »

-Alexander Sungorov, Président de *Strategy*, Russie, lors de la troisième conférence de l'IBP.

#### 3.1 Le *Center on Budget and Policy Priorities*, États-Unis

L'*International Budget Project* fait partie du *Center on Budget and Policy Priorities*. Le Centre, situé à Washington DC, analyse les données et effectue des recherches sur la façon dont les programmes budgétaires, fiscaux et gouvernementaux affectent les personnes à revenus faible et moyen. Le Centre n'est ni une organisation locale ni une institution académique. Il se définit lui-même comme étant une « institution politique appliquée » qui s'engage dans la recherche pour contribuer à éclairer le débat politique. Le Centre ne reçoit pas de fonds gouvernementaux, il est financé par des fondations privées. Depuis près de 20 ans, il produit des rapports analytiques destinés aux fonctionnaires, aux organisations à but non lucratif et aux médias. Les analyses produites sont souvent relativement courtes, en partie parce qu'elles peuvent être préparées de manière opportune et avoir une influence sur les débats politiques en cours.

Le Centre a démarré en 1981 avec un effectif de trois personnes qui se sont concentrées sur certaines questions budgétaires d'ordre général et certains programmes américains de lutte contre la faim. Depuis, le Centre a considérablement grandi depuis et emploie aujourd'hui près de 70 personnes. Cette croissance s'est faite de manière progressive, sachant que le Centre n'a approfondi que les domaines dans lesquels il disposait d'une expertise ou

dans lesquels il pouvait développer une expertise. Le Centre a pris non seulement conscience que sa crédibilité dans un domaine d'activité précis affecterait sa crédibilité dans tous les autres domaines d'activité, mais également que la crédibilité de ses travaux de recherche était au cœur de son efficacité. Au niveau national, le Centre affiche désormais une expertise dans le processus budgétaire, les questions fiscales et une variété de programmes de lutte contre la pauvreté, comme les soins de santé, le logement, l'aide alimentaire, l'aide au revenu et les retraites. La majorité de son personnel professionnel se compose de chercheurs et de personnes qui se penchent spécifiquement sur les relations avec les médias et les responsables publics.

Au cours de ses dix premières années d'activité, le Centre s'est concentré principalement sur les questions nationales. En 1992, le Centre a officiellement élargi ses programmes pour prendre en compte l'analyse nationale et gouvernementale. Grâce à ses nouvelles activités, le Centre a acquis une expertise en aidant les organisations étatiques et chargées du budget de l'Etat à partager les informations. Il a également fourni une assistance technique à ces groupes pour les aider à accroître leur capacité à mener une analyse efficace (voir <http://www.cbpp.org/sfai.htm>). Le Centre dispose également d'un projet de sensibilisation qui vise à assurer que les personnes à faible revenu reçoivent effectivement les prestations gouvernementales auxquelles elles ont légalement droit. L'*International Budget Project* du Centre, créé en 1997, est l'unité la plus récente de l'organisation.

L'Annexe I présente l'évolution du Centre. Ce dernier a un site web (<http://www.cbpp.org>) qui comptabilise 800 000 connexions par mois et contient tous les principaux rapports qui ont été publiés depuis 1996. Au cours du premier semestre de l'année 2001, le Centre a publié plus de 100 rapports sur des questions budgétaires, fiscales, ainsi que sur la pauvreté.

### **3.2 Le *Budget Information Service* de l'Idasa, Afrique du Sud**

Le *Budget Information Service* (BIS) (Service d'information budgétaire) de l'*Institute for Democracy in South Africa* (Idasa) (Institut pour la démocratie en Afrique du Sud) est chargé d'analyser la répartition et l'utilisation des ressources publiques pour comprendre l'impact du budget de l'Afrique du Sud sur les pauvres. L'Idasa est une organisation indépendante, à but non lucratif et d'intérêt public qui œuvre pour la promotion de la démocratie. La priorité du BIS est d'améliorer les efforts de plaidoyer et d'élaboration des politiques de la société civile et des législatures. Le BIS estime que la société civile peut apporter une valeur ajoutée aux choix économiques décidés par le gouvernement, et qu'une participation plus large dans le processus budgétaire peut contribuer à élargir le consensus sur ces choix.

Suite à la fin de l'apartheid, des élections démocratiques ont été organisées en Afrique du Sud en 1994. Le BIS a été créé en 1995, alors même que les nouveaux parlementaires nationaux en Afrique du Sud étaient confrontés à leur premier processus budgétaire complet. Ses premiers efforts d'information consistaient à informer chaque commission parlementaire et sénatoriale. Des séances d'information ont constitué la base des premiers modules de formation développés pour la société civile par le BIS. Ces modules de formation se sont affinés au fil du temps, et comprennent désormais des cours flexibles d'une durée de un à trois jours qui fournissent des informations sur les questions budgétaires actuelles et des outils nécessaires permettant de jouer un rôle dans le processus décisionnel budgétaire. Le travail du BIS met l'accent sur les ministères de la santé, de l'éducation et de la protection sociale – qui représentent la majorité des dépenses sociales – et se concentre sur la situation des femmes, des enfants et des personnes handicapées, qui constituent une partie importante des membres les plus pauvres et les plus vulnérables de la société sud-africaine.

Le BIS produit des analyses accessibles sur des questions budgétaires et socio économiques. Le BIS diffuse le matériel qu'il produit à travers différents médias (presse écrite, électronique et radio). Son travail prend les formes suivantes :

- Suivi des budgets et des processus budgétaires nationaux et provinciaux ;
- Conduite de travaux de recherche et d'analyses qui peuvent être utilisés pendant le processus politique et budgétaire :
- Étude des problèmes qui sont au cœur de la transparence et de l'accès au système budgétaire, tels que les pouvoirs d'amendement de l'Assemblée législative ;
- Conduite de formations budgétaires ; et
- Coordination de l'*Africa Budget Project* (Projet sur les budgets africains), qui appuie la promotion du travail budgétaire appliqué dans l'ensemble de l'Afrique.

Pour plus d'information sur le projet budgétaire de l'Idasa, veuillez consulter le site du BIS.

([http://www.idasa.org.za/m\\_main.php?webzone\\_id=2000](http://www.idasa.org.za/m_main.php?webzone_id=2000)) ou la transcription de la présentation des activités du BIS lors de la deuxième conférence de l'IBP à (<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/idasa.htm>).

### **3.3 Le Centre for *Budget Analysis and Policy Priorities, Development Initiative for Social and Human Action* (DISHA), Inde**

Fondée en 1985, DISHA est une organisation qui se consacre à l'organisation et la syndicalisation des travailleurs forestiers, et au renforcement des capacités des organisations locales qui travaillent sur les questions qui touchent les habitants des zones tribales de l'État du Gujarat dans l'ouest de l'Inde. Depuis 1992, DISHA travaille sur les questions de politique nationale par le biais de l'analyse budgétaire et du plaidoyer politique dans le but de faire avancer les intérêts de ses membres. Le mélange inhabituel de mobilisation du public, de renforcement des institutions parmi les pauvres et de lobbying entre plusieurs cercles politiques a apporté une profondeur et une crédibilité uniques aux activités de DISHA. Le travail budgétaire a récemment été intégré dans une unité appelée le *Centre for Budget Analysis and Policy Priorities* (Centre pour l'analyse du budget et les priorités politiques).

Dans ses programmes de formation et d'analyse budgétaire, DISHA mène une stratégie claire en faveur des pauvres. L'organisation étudie la structure des dépenses et examine les politiques gouvernementales de lutte contre la pauvreté telles qu'elles sont exprimées par les dotations budgétaires. Sachant que DISHA a un appui politique naturel chez les pauvres, elle estime que son mandat consiste à défendre leurs opinions auprès du gouvernement et à aider d'autres groupes dédiés à la justice sociale en Inde à obtenir les informations nécessaires pour promouvoir la lutte pour l'équité et la justice sociale.

DISHA a sérieusement étudié comment elle pouvait se démarquer et mettre ses analyses sur les questions budgétaires en haut de la pile des documents que les élus reçoivent du gouvernement chaque jour au cours de la session budgétaire. L'organisation décida de préparer de courtes notes – de six pages au plus, puis d'envoyer ces courtes analyses aux ministres et aux bureaucrates du gouvernement, ainsi qu'à la presse, aux institutions académiques et aux organismes bénévoles. Très vite, l'organisation DISHA constata que de nombreux membres de l'Assemblée nationale ne pouvaient plus se passer de ses notes.

DISHA a constaté que le mot « budget » était suffisant pour convaincre la plupart des militants en faveur des droits sociaux, y compris, dans un premier temps, ceux de son propre groupe. Le débat et les études sur les budgets nationaux et de l'État sont en général l'apanage des universitaires et des chercheurs. DISHA a découvert, cependant,

que l'analyse budgétaire peut être un outil puissant pouvant être utilisé par les groupes de terrain dans leurs relations avec le gouvernement.

Voir l'Annexe II pour consulter l'histoire du développement de DISHA. Cette annexe se compose d'un article rédigé par le fondateur du travail budgétaire auprès de DISHA et comprend cette observation : « Le budget est préparé par un très petit groupe de personnes dans la bureaucratie. Le fait de connaître le processus brise ce monopole. »

### 3.4 De nombreuses expériences différentes voient le jour

Notre propre liste d'ONG engagées dans le travail budgétaire comprend des groupes provenant du monde entier. La Section « Groupes » de notre site web contient actuellement de courtes descriptions des ONG budgétaires et des chercheurs des pays suivants : Argentine, Bangladesh, Bolivie, Brésil, Chili, Croatie, Égypte, Allemagne, Ghana, Inde, Indonésie, Israël, Kenya, Liban, Malawi, Mexique, Mozambique, Namibie, Népal, Nigéria, Pérou, Philippines, Pologne, Russie, Afrique du Sud, Suède, Tanzanie, Ouganda, États-Unis et Cisjordanie / Palestine. Les coordonnées sont présentées sur le site, et les groupes sont généralement favorables à l'échange d'informations. Par ailleurs, cette liste ne cesse de s'allonger. (Voir <http://www.internationalbudget.org/groups/index.htm>.)

En bref, il est important de rappeler aux nouveaux groupes budgétaires qu'ils ne sont pas seuls. Il existe de nombreux modèles qui peuvent être adoptés et modifiés. Voici quelques-unes des initiatives qui ont vu le jour au cours de ces dernières années :

- *Le Centre for Budget and Policy Studies à Bangalore, Inde.* Cette organisation se consacre à la recherche et travaille sur les questions liées aux budgets municipaux et nationaux dans le sud de l'Inde.
- *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) à Mexico.* Le CIDE est une institution de recherche universitaire ; son travail budgétaire est axé sur les questions nationales et infranationales et inclut tant des analyses sur la culture budgétaire que sur le budget.
- *St. Petersburg Strategy Center, Russie (Strategia).* *Strategia* est une organisation militante qui se livre à des travaux d'analyse du budget au niveau de la ville de Saint-Pétersbourg. Elle a joué un rôle fondamental pour que des groupes et des chercheurs de toute la Russie participent aux activités liées à la transparence budgétaire.

Des courtes études de cas sur le développement de ces trois organisations sont disponibles. Veuillez consulter <http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>. En outre, le travail budgétaire élaboré par le *Centre for Budget and Policy Studies* et le CIDE ont fait l'objet de présentations lors de la deuxième conférence de l'IBP. Elles peuvent être consultées à l'adresse suivante : <http://www.internationalbudget.org/conference/2<sup>nd</sup>/india.htm> et <http://www.internationalbudget.org/conference/2<sup>nd</sup>/cide.htm>.

---

## **Partie II. Premiers principes**

---

---

## 4. ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX D'UN BUDGET

---

Ce chapitre comprend une introduction de base et une discussion sur les différentes questions liées à la budgétisation publique. Plus précisément, il :

- Décrit les étapes générales du cycle budgétaire, avec une brève discussion sur les actions éventuelles de la société civile à chaque étape ;
- Résume certains problèmes centraux sur les budgets dans les pays en développement et en transition ; et
- Décrit certains des principes clés qui sont essentiels à un système budgétaire efficace, tels que l'importance de la transparence et des mécanismes de contrôle.

« Les budgets et les politiques budgétaires sont élaborés sur une base continue. C'est pourquoi l'un des aspects intéressants des budgets est qu'ils sont toujours là, le processus ne se termine jamais. »

-Vinod Vyasulu, *Centre for Budget and Policy Studies*,  
Bangalore, Inde, lors de la deuxième conférence de l'IBP

Pour plus d'informations sur les questions budgétaires de base, veuillez consulter la section Références présentée dans le chapitre 10 de ce guide, ainsi que la liste de plusieurs documents internationaux qui décrivent le processus budgétaire et les questions budgétaires dans les moindres détails. L'Annexe III fournit un glossaire des termes budgétaires clés.

### 4.1 Les étapes du cycle budgétaire et les opportunités de participation des ONG

Techniquement, le budget est le document qui comporte les propositions de dépenses et de recettes du gouvernement, et qui reflète ses priorités et ses objectifs financiers. Mais le document budgétaire n'est qu'un aspect ou qu'une manifestation d'un processus décisionnel budgétaire continu et du système de gestion et d'évaluation des politiques fiscales et des dépenses d'un pays donné. Le fait de se pencher de manière isolée sur un aspect quelconque du système budgétaire global ne montre pas l'interaction importante entre les différentes parties. Dans cette section, nous discuterons du cycle budgétaire, qui se compose des principaux événements ou des étapes du processus décisionnel budgétaire, et de la mise en œuvre et de l'évaluation de ces décisions.

Le cycle budgétaire se compose généralement de quatre étapes :

- *L'élaboration du budget*, lorsque le plan budgétaire est mis en place par le pouvoir exécutif du gouvernement ;
- *L'adoption du budget*, lorsque le plan budgétaire peut être débattu, modifié et approuvé par le pouvoir législatif ;
- *L'exécution du budget*, lorsque les politiques budgétaires sont réalisées par le gouvernement, et

- *L'audit et l'évaluation du budget*, lorsque les dépenses réelles du budget sont comptabilisées et évaluées pour leur efficacité

Chacune de ces étapes soulève des opportunités différentes pour la participation des ONG. Une brève description de ces opportunités est présentée ci-dessous. (Un examen plus détaillé des types de travail budgétaire que les ONG peuvent mener au cours de différentes étapes du cycle budgétaire peut être trouvé dans un document produit récemment par l'IBP, intitulé *Can civil society add value to budget decision-making?* Ce document est consultable à l'adresse : <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>.)

### **L'élaboration du budget**

L'élaboration initiale du budget se déroule presque exclusivement au sein de la branche exécutive du gouvernement, même si elle peut inclure un certain nombre d'autres acteurs. En règle générale, un bureau — généralement le bureau du budget du ministère des Finances — coordonne et gère l'élaboration du budget, en demandant des informations auprès des ministères et en proposant les arbitrages nécessaires pour adapter le budget aux priorités gouvernementales concurrentes dans les dépenses budgétaires totales. Ce processus peut prendre quelques semaines à plusieurs mois, et dépend en grande partie de la mesure de la participation et de la prise en compte des avis des ministères.

En règle générale, les budgets ne sont jamais élaborés de bout en bout d'une année à l'autre. Les nouveaux budgets ont plutôt tendance à se baser du budget le plus récemment adopté par la loi comme point de départ (ou comme référence) ; les changements étant mesurés à partir de ce dernier. Cela ne signifie pas que toutes les modifications budgétaires sont purement incrémentales. Le budget peut être modifié considérablement d'année en année en réponse à des changements dans la situation économique ou dans les priorités du gouvernement.

Les grandes lignes du budget sont déterminées en partie par les prévisions de ses paramètres clés — tels que la croissance économique, l'inflation ou les changements démographiques — qui auront un impact sur l'ensemble des revenus et des dépenses. Les grandes lignes d'un budget sont également influencées par des objectifs primordiaux, tels que le maintien du déficit ou de la dette à un certain niveau, l'augmentation ou la réduction des impôts ou la hausse des dépenses dans certains domaines prioritaires.

*Le rôle des ONG* : Le pouvoir exécutif élabore généralement le budget annuel à huis clos. Dans certains cas, l'exécutif peut publier à l'avance un document de discussion ou un aperçu du budget, mais généralement, la législature et la société civile ont rarement un accès direct à ce stade du processus. Néanmoins, parce que le budget est souvent basé sur des éléments existants, les principaux aspects du budget peuvent être connus par les intervenants qui ne font pas partie de l'exécutif. Cela crée une opportunité d'analyse et de plaider au stade de l'élaboration. Lors de la formulation du budget, les groupes non gouvernementaux peuvent publier des analyses sur les questions en cours d'examen ou les questions qu'ils estiment prioritaires, dans l'espoir d'influencer le budget en cours d'élaboration. Les ONG ont également la possibilité de mettre en place des lignes de communication informelles avec les représentants du pouvoir exécutif. Dans les pays où le processus législatif a peu d'impact sur le budget, les ONG peuvent se concentrer sur la phase d'élaboration, sachant que les décisions sont prises lors de cette étape.

### **L'adoption du budget**

La deuxième étape du cycle budgétaire se produit lorsque le budget de l'exécutif est discuté par l'Assemblée législative préalablement à son adoption. Cette étape commence lorsque l'exécutif soumet officiellement le budget à l'Assemblée législative. L'Assemblée examine ensuite le budget. Cette étape peut s'accompagner d'audiences publiques et de votes par les commissions législatives. Le processus se termine lorsque le budget est adopté par l'Assemblée législative, soit sous sa forme originale soit avec des amendements. Le budget peut également être

rejeté par l'Assemblée législative, et dans certains pays, peut même être remplacé par sa propre proposition.

L'étape relative à l'adoption du budget survient généralement lorsque les informations budgétaires sont largement disponibles et communiquées au public. Dans l'idéal, l'Assemblée législative dispose des ressources et du temps nécessaires pour examiner la proposition de l'exécutif et soumettre des amendements. Dans la pratique, le cadre juridique du processus budgétaire ou du système politique d'un pays donné peut limiter l'impact que l'Assemblée législative peut avoir sur le budget. De nombreuses législatures sont également freinées en raison du manque de personnel et d'expertise budgétaire. Néanmoins, ces contraintes laissent d'autres options à l'Assemblée législative, qui peut traiter les questions budgétaires en tenant des audiences publiques, en créant des commissions spéciales, en demandant des informations à l'exécutif ou en tenant des débats publics.

*Le rôle des ONG* : Les possibilités de participation des groupes non gouvernementaux sont les plus élevées au cours de cette étape du cycle budgétaire. Sachant que le débat public et l'intérêt suscité par le budget sont généralement à leur point culminant lorsque l'exécutif présente son budget à l'Assemblée législative, les analyses budgétaires des groupes non gouvernementaux peuvent obtenir une couverture médiatique. En outre, dans les pays où la législature joue un rôle plus actif dans le processus budgétaire, les groupes non gouvernementaux sont souvent invités à témoigner en qualité d'experts et à formuler des observations sur les propositions budgétaires. Leurs analyses et témoignages peuvent influencer le débat et mettre en évidence les questions importantes relatives à l'impact des propositions budgétaires sur les pauvres.

### **L'exécution du budget — la mise en œuvre, le suivi et le contrôle**

L'étape suivante du processus budgétaire se déroule une fois que le budget a été adopté. La façon de réglementer et de contrôler les dépenses pour assurer le respect des budgets varie selon les gouvernements. Dans certains cas, le Trésor (ou le ministère des Finances) exerce un fort contrôle central sur les dépenses, examine les allocations aux ministères et approuve les principales dépenses. Lorsque les ministères sont plus indépendants, les trésoreries assurent le suivi des dépenses en exigeant, par exemple, la production de rapports réguliers sur les dépenses de chaque ministère.

Dans la pratique, les budgets ne sont pas toujours mis en œuvre dans la forme exacte sous laquelle ils ont été adoptés ; les niveaux de financement ne sont pas respectés et les fonds autorisés ne sont pas dépensés conformément aux fins prévues. Des écarts peuvent résulter de décisions politiques délibérées ou en réaction à l'évolution des conditions économiques, mais la situation devient préoccupante lorsque des différences considérables entre les budgets alloués et les budgets réels sont observées et ne peuvent pas illustrer une politique saine. Bien que ces situations peuvent être le fruit d'abus purs et simples du pouvoir exécutif, elles peuvent également être le signe que le système budgétaire est défaillant ou qu'il existe des problèmes techniques, rendant difficile pour l'exécutif de mettre en œuvre le budget conformément à ce qui avait été adopté par la loi. Par exemple, les objectifs prévus de fonds particuliers inclus dans le budget peuvent manquer de clarté ou les lacunes du système de suivi peuvent limiter la disponibilité des informations dont l'exécutif a besoin pour surveiller le flux des dépenses.

*Le rôle des ONG* : La mise en œuvre du budget est, bien sûr, une fonction exécutive. Les groupes non gouvernementaux auront une capacité limitée à contrôler le flux des fonds si l'exécutif ne publie par régulièrement des rapports sur l'état des dépenses en cours d'année. Il va de soi que les groupes non gouvernementaux sont en faveur d'un système de suivi efficace et transparent qui favorise le respect du budget et réduit la mauvaise gestion ou la corruption. Les groupes peuvent plaider en faveur de réformes budgétaires visant à améliorer le contrôle budgétaire. De même, ils peuvent s'engager dans certaines activités de contrôle. Par exemple, les ONG peuvent examiner si les montants alloués à des projets spécifiques, comme une école ou une route, ont été utilisés aux fins prévues. Ils peuvent également évaluer la qualité des dépenses pour voir si les objectifs de la politique liés à l'allocation budgétaire sont atteints et si les fonds publics sont utilisés avec efficacité.

### **Évaluation des résultats et rapports – Audits et évaluations des performances**

La dernière étape du cycle budgétaire comprend un certain nombre d'activités qui visent à déterminer l'utilisation efficace des ressources publiques. Dans l'idéal, le pouvoir exécutif doit largement communiquer sur ses activités financières à l'Assemblée législative et au public. Ces activités financières doivent également faire l'objet d'un examen régulier par un organisme indépendant établi et professionnel, comme les institutions de contrôle ou le bureau du contrôleur général. Le bureau de vérification doit avoir la capacité de produire des rapports précis en temps opportun.

L'évaluation et l'audit ne sont pas seulement nécessaires pour que l'organe législatif exerce sa fonction de supervision, ils font partie intégrante du système global de gestion des dépenses publiques. Les rapports sur la performance sont nécessaires pour assurer le meilleur usage possible des ressources publiques. Les réformes budgétaires modernes mettent fortement l'accent sur la nécessité de fournir aux entités et aux organismes publics des informations sur la performance afin qu'ils améliorent leurs opérations.

*Le rôle des ONG* : Cette étape budgétaire représente une occasion unique pour les groupes budgétaires d'obtenir des informations sur l'efficacité de certaines initiatives budgétaires et de promouvoir la responsabilisation en évaluant si les pouvoirs législatif et exécutif répondent de manière appropriée aux conclusions des rapports d'audit. Il peut s'agir d'un domaine où les opportunités potentielles n'ont pas été suffisamment exploitées par les organisations qui travaillent sur le budget appliqué. Lorsqu'ils sont disponibles en temps opportun, les rapports d'audit documentent souvent une variété de dépenses mal utilisées, de mauvaises dépenses et des irrégularités dans les marchés publics. Les ONG doivent s'efforcer de diffuser ce type d'informations à large échelle et de les utiliser pour faire avancer les réformes.

## **4.2 Les problèmes fréquents de la budgétisation**

Chaque étape du cycle budgétaire pose ses propres problèmes pour un bon fonctionnement. Alors que le processus décisionnel budgétaire peut être fortement politique pendant les étapes d'élaboration et d'adoption du budget, les questions de gestion et de comptabilité sont prédominantes dans d'autres parties du cycle budgétaire. La réalisation des objectifs politiques escomptés du budget dépend en grande partie de la capacité du système budgétaire d'un pays à traiter les différentes questions politiques et de gestion avec efficacité. Bien que les systèmes budgétaires des pays en développement et des démocraties émergentes varient selon leur cadre politique, leur histoire coloniale, leurs systèmes administratifs et leur développement économique, ces pays rencontrent pour la plupart des problèmes identiques.

Le budget, en qualité de principal document de planification économique d'un pays, reflète nécessairement les hypothèses sur les principaux indicateurs économiques et fiscaux. Pourtant, les pays en développement sont généralement confrontés à une série de circonstances macro-économiques — allant d'une capacité limitée à absorber les chocs externes, telles que la baisse des termes des échanges ou la réduction des bases d'imposition qui entraînent des niveaux de revenus erratiques — qui compliquent la budgétisation et la planification pluriannuelles. Vulnérables aux changements rapides des conditions économiques sous-jacentes, ces pays rencontrent plus de difficultés à respecter les objectifs de dépenses et de recettes et à équilibrer les plans budgétaires les mieux conçus.

Même si les économies émergentes n'ont aucun contrôle sur certains de ces facteurs macro-économiques, les problèmes qui en résultent sont aggravés par des mauvaises pratiques de budgétisation. Il peut être plus facile pour les gouvernements de s'appuyer sur des astuces budgétaires et comptables pour dissimuler la véritable situation du budget, plutôt que d'essayer de concilier les nombreuses revendications concurrentes du budget dans un cadre budgétaire viable. Bien que l'insuffisance de ces pratiques budgétaires trouve généralement son origine au sein du pouvoir exécutif, la faiblesse des institutions qui n'appartiennent pas à l'exécutif — telles que l'Assemblée législative ou le bureau du contrôleur général — peut encourager la persistance de ces problèmes. Des institutions

indépendantes sont nécessaires pour assurer le contrôle et la responsabilité, même si leur efficacité est souvent limitée. Par exemple, par manque d'indépendance et de poids politique, un contrôleur général pourra être dans l'incapacité de mener des enquêtes controversées et de publier des rapports qui peuvent mettre en évidence une mauvaise gestion financière, voire même les cas de corruption. À l'identique, le pouvoir de l'Assemblée législative peut paraître plus impressionnant dans la loi que dans la pratique (voir l'encadré sur la page suivante pour plus de détails).

Le problème le plus répandu auquel sont probablement confrontés les pays en développement et les démocraties émergentes est le manque de données budgétaires et de statistiques socioéconomiques précises. Alors que certaines données cruciales n'existent pas, les problèmes de rapidité, d'accessibilité et de fréquence biaisent les données qui sont disponibles. Ces insuffisances de données compliquent non seulement tous les aspects du cycle budgétaire — de la préparation du budget à son exécution et à son contrôle — mais entravent également les efforts visant à améliorer la transparence et la responsabilité. Ces lacunes accentuent un autre problème plus général auquel sont confrontés ces pays, à savoir leurs capacités limitées, tant en termes de personnel qualifié que de matériel moderne.

La liste des problèmes risque d'être longue et les solutions nécessaires sont souvent systémiques plutôt que fragmentaires. C'est pourquoi de nombreux pays en développement tentent de résoudre ces problèmes au moyen d'une réforme budgétaire complète, en introduisant les principes et les pratiques décrites dans la section suivante. Les ONG ont fort intérêt à promouvoir de telles réformes du système budgétaire, car ce sont généralement les pauvres et les impuissants qui sont les plus touchés par un système budgétaire faible ou corrompu. Un système qui ne parvient pas à promouvoir un lien étroit entre ce qui est décidé et ce qui est exécuté est peu susceptible d'entraîner une politique de développement axée sur la pauvreté. Dans ces circonstances, même lorsque les ressources du gouvernement sont, de par la législation, consacrées aux dépenses sociales ou aux investissements dans les infrastructures qui profitent aux pauvres et qui ont un large soutien populaire, des intérêts bien établis peuvent exercer une influence disproportionnée sur l'allocation des maigres fonds du secteur public. Un système budgétaire sain — transparent et responsable — est beaucoup plus susceptible de produire des résultats qui reflètent la volonté du peuple.

## De nombreux facteurs peuvent affaiblir le rôle budgétaire de l'Assemblée législative

Compte tenu du rôle du pouvoir législatif en qualité de représentant des citoyens, il est souvent considéré comme la composante la plus appropriée dans laquelle la société civile peut exercer une influence budgétaire. L'efficacité de ce type de participation de la société civile dépend, cependant, sur le pouvoir de la législature.

En théorie, les organes législatifs ont un pouvoir important sur le budget. Les Constitutions empêchent généralement les fonds publics d'être dépensés sans autorisation législative. Le débat mené par l'organe législatif peut être complété par le pouvoir de convoquer des témoins experts et des membres du gouvernement pour apporter des éléments de preuves. Ces pouvoirs sont augmentés de façon significative lorsque l'organe législatif a les capacités de modifier le budget.

Dans la pratique, le travail des législatures est souvent sapé par plusieurs facteurs, notamment :

- Le système et les pratiques politiques d'un pays donné peuvent limiter l'impact que la législature a sur le budget. Dans les systèmes parlementaires, par exemple, où la base du pouvoir politique contrôle les pouvoirs législatif et exécutif, une forte pression sur la majorité législative est exercée pour que celle-ci adopte le budget sans amendements importants.
- Le cadre juridique et les règles législatives limitent souvent le rôle de l'organe législatif. Celui-ci peut, par exemple, disposer de très peu de temps pour examiner le budget ou peut être autorisé à ne faire que quelques amendements mineurs, voire aucun.
- La plupart des assemblées législatives des pays en développement législatives sont également limitées par leur manque de personnel et d'expertise budgétaires. En l'absence de capacités suffisantes, les assemblées législatives sont incapables d'évaluer les propositions budgétaires et de recommander des changements.

Ces contraintes n'existent pas dans tous les pays et n'excluent pas le recours à d'autres options. Les législateurs peuvent s'engager dans les questions budgétaires en tenant des audiences, en créant des commissions spéciales, en demandant à l'exécutif de lui apporter certaines informations ou en tenant des débats publics. En outre, malgré les obstacles cités ci-dessus, une certaine pression est exercée dans plusieurs pays pour accroître la participation de l'organe législatif en renforçant des capacités de recherche et ses prérogatives juridiques. C'est actuellement le cas au Kenya, au Malawi, au Mexique, au Pérou, en Afrique du Sud, en Ouganda et en Zambie, entre autres.

Les assemblées législatives et les groupes budgétaires de la société civile peuvent s'associer pour établir un partenariat de contrôle potentiellement puissant, notamment par la participation de la société civile, qui peut augmenter la portée limitée et les capacités d'analyse des assemblées législatives. Des possibilités de participation budgétaire plus fortes au sein de l'organe législatif entraîneront inévitablement les mêmes possibilités dans la société civile.

### 4.3 Les composantes d'un système budgétaire sain

Surmonter les problèmes de dysfonctionnement des processus budgétaires ou des mauvais systèmes de gestion budgétaire dans les pays en développement n'est pas une tâche facile. Dans certains cas, cela peut nécessiter l'identification et la réparation d'un maillon faible dans le processus. Mais le plus souvent, il faudra vraisemblablement réviser le processus, et éventuellement adopter de nouvelles lois pour fournir une orientation utile.

Pour répondre à ces questions, il conviendra de prendre en compte les éléments centraux d'un système budgétaire sain, même s'ils se chevauchent parfois :

- Un cadre juridique visant à définir les rôles et les responsabilités institutionnelles, y compris les

mécanismes de contrôle ;

- Un budget exhaustif qui englobe la totalité des opérations financières du gouvernement ;
- Des informations et des projections précises et opportunes ; et
- Un processus qui est à la fois transparent et permet une participation significative de l'organe législatif et de la société civile.

La plupart de ces composantes sont de nature transversale et sont difficiles à mettre en œuvre séparément les unes des autres. Par exemple, il n'est pas possible d'avoir un système budgétaire transparent si le budget ne donne pas une image exhaustive de l'implication du gouvernement dans tous les secteurs de l'économie.

### **Le cadre juridique**

Un cadre juridique complet est généralement considéré comme une composante essentielle d'un système budgétaire efficace et durable. Ce cadre peut être faire partie des documents juridiques clés d'un pays donnée, tels que sa constitution, ou peut être adopté par une autre législation.

Un des objectifs clés d'un cadre juridique est d'assurer que des mécanismes de contrôle appropriés ont été instaurés pour le système budgétaire. Ainsi, le cadre juridique peut garantir que la législature et les institutions de contrôle indépendantes ont un rôle à jouer et peuvent se prémunir contre toute domination totale et abus potentiel du système budgétaire par l'exécutif.

Un cadre juridique qui clarifie les rôles et les responsabilités des pouvoirs exécutif et législatif dans le système budgétaire, et des institutions indépendantes, telles que le bureau du contrôleur général, est essentiel pour définir les responsabilités. La clarification des rôles et des responsabilités peut également s'étendre aux différents niveaux de gouvernement, en indiquant clairement quels échelons sont responsables de la fourniture des services publics ou du recouvrement des recettes.

Un cadre juridique doit également établir des règles et des règlements qui orienteront le processus budgétaire décisionnel et la gestion des recettes et des dépenses publiques. Même des règles simples peuvent être importantes, comme le fait de fixer les dates clés du processus budgétaire et de définir les obligations d'élaboration des rapports pour l'exécutif. Ces règles peuvent également dicter la portée du budget ou détailler les procédures souvent complexes qui entourent l'acquisition de biens et de services par le secteur public. Pourtant les approches sont variables. Certains cadres juridiques comptent de nombreux détails procéduraux, alors que d'autres accordent davantage de souplesse aux responsables publics. Même dans ce dernier cas, le cadre juridique devra inclure un ensemble minimum de modalités pour veiller à ce que les responsables soient évalués et l'intérêt public préservé.

### **La présentation exhaustive du budget**

Dans l'idéal, le budget doit englober l'ensemble des transactions financières du gouvernement — les recettes totales à recouvrer, les fonds à dépenser, les dettes à rembourser et les passifs anciens et nouveaux devant être engagés. La situation exacte du statut financier du gouvernement ne peut pas être mesurée lorsque certains programmes, agences ou engagements sont « hors budget » ou en dehors du budget.

En l'absence de budget exhaustif, il est pratiquement impossible de tenir un débat constructif sur l'allocation des ressources rares en faveur de certains services publics. Par exemple, certaines entités publiques sont souvent partiellement incluses dans le budget global au motif qu'elles sont semi-autonomes, voire autosuffisantes. Pourtant, si ces entités (qu'il s'agisse d'entreprises de services publics ou de compagnies aériennes nationales) rencontrent des difficultés financières, elles seront généralement renflouées par des fonds publics. Ces dépenses imprévues et non comptabilisées peuvent bouleverser le budget et pénaliser le financement d'autres secteurs prioritaires.

## L'approche « GDP » dans l'élaboration d'un système budgétaire sain

La gestion des dépenses publiques (GDP) est un phénomène relativement nouveau dans la budgétisation. Cette approche a été promue essentiellement par des institutions multilatérales et s'est révélée être une méthode importante pour améliorer l'élaboration du budget dans de nombreux pays en transition et en développement. Bien que l'approche GDP s'appuie sur un certain nombre de principes budgétaires fondamentaux, elle place généralement l'accent sur les résultats politiques.

Le concept GDP est basé sur trois grands principes :

- La discipline budgétaire globale — les dépenses totales doivent illustrer les décisions explicites qui sont conformes à une politique économique et fiscale durable axée sur la croissance et non pas seulement sur les exigences de dépenses des différents acteurs influents ;
- L'efficacité allocative — l'allocation des ressources, et par conséquent les dépenses, doit être fondée sur des priorités explicites et l'efficacité des programmes ; et
- L'efficacité opérationnelle — la fourniture de biens et de services publics doit être rentable et de haute qualité.

Ces principes nécessitent le recours à une approche de budgétisation qui va au-delà du cycle budgétaire annuel traditionnel. Par conséquent, une réforme souvent associée à la GDP est la mise en place d'un cadre appelé le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Le CDMT est une approche pluriannuelle de la budgétisation, réalisée généralement sur une période de trois ans, qui tente de renforcer les liens entre la planification, l'élaboration des politiques et les budgets (voir le site de la Banque mondiale, *Public Expenditure On-Line* pour plus d'informations sur les questions liées à la GDP et au CDMT à l'adresse : <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/>)

L'exhaustivité implique également qu'il est indispensable de fournir des données qui couvrent plusieurs années. Au minimum, les budgets doivent inclure des informations sur les niveaux estimés des dépenses et des recettes au cours de l'année précédant immédiatement l'année budgétaire, ainsi que les niveaux réels des deux années précédentes. La présentation des niveaux de dépenses et de recettes réelles constitue une référence importante pour évaluer les propositions budgétaires. L'exhaustivité d'un budget est également améliorée si elle projette les tendances de la politique budgétaire au fil du temps — par exemple, au cours des deux ou trois années qui suivent l'exercice budgétaire.

### Des informations et des projections exactes, pertinentes et opportunes

Des informations exactes et disponibles en temps opportun sont des éléments essentiels pour aboutir à un système budgétaire sain. Des données de qualité sont nécessaires à tous les stades du cycle budgétaire : d'une part pour déterminer le type et l'ampleur des services publics devant être financés par le budget, et d'autre part, pour déterminer l'impact que la dépense de ces fonds a eu sur la réalisation des objectifs stratégiques visés. En l'absence de données appropriées, le gouvernement fonctionne dans l'opacité et les institutions ne peuvent pas jouer leur rôle avec efficacité.

Malheureusement, les pays en développement, en particulier, manquent souvent d'informations précises et à jour. Même si aujourd'hui la présence d'ordinateurs personnels et de logiciels peut aider le processus de collecte des informations appropriées, le développement de procédures de collecte et de communication des informations souhaitées est susceptible de prendre des années. Cependant, la disponibilité de « faits », même s'ils sont sujets à des interprétations diverses, est la composante clé d'un système budgétaire satisfaisant.

Les budgets doivent également être basés sur des projections raisonnablement précises des ressources disponibles. Le fait d'anticiper des taux de croissance économique ou d'inflation trop optimistes peut fausser le budget et saper les tentatives de mise place d'une politique budgétaire durable, en particulier sur le moyen et long terme. Dans les

marchés émergents, où les informations précises font souvent défaut et où l'impact des tendances économiques mondiales peut être particulièrement puissant, ces agrégats sont difficiles à prévoir. Mais l'incapacité à faire des projections prudentes peut conduire au bouleversement des décisions d'affectation budgétaire lorsque les fonds ne parviennent pas à se matérialiser. Souvent, de tels écarts affectent les programmes de lutte contre la pauvreté et des dépenses sociales plus sévèrement que les autres types de dépenses, tels que les paiements des intérêts de la dette, les salaires du secteur public ou les programmes politiques importants.

### **La transparence et la participation**

La transparence et la participation transcendent le processus budgétaire et reflètent la nature de la bonne gouvernance dans une société. Les sociétés ouvertes et démocratiques sont caractérisées par une population bien informée, des canaux officiels permettant la participation du public, des mécanismes de reddition de comptes et des processus de gestion de la transparence. La transparence et la participation sont donc la clé de voûte d'un processus budgétaire démocratique. Malheureusement, les possibilités de participation non gouvernementale dans le processus budgétaire n'existent pas toujours dans les pays en développement où les institutions démocratiques sont encore faibles et les capacités techniques limitées.

La transparence peut être une question de traditions et de lois. Certains pays ont une forte tradition d'ouverture et du droit d'informer le public sur toutes les activités gouvernementales. D'autres pays sont moins ouverts. Dans ce nombreux cas, ce caractère secret peu refléter des traditions administratives plutôt que des décisions délibérées, mais continuera à influencer le fonctionnement de tous les niveaux de gouvernement. Des règles et des règlements progressistes sur la mise à disposition d'informations au public peuvent ainsi avoir un fort impact sur le système budgétaire, ainsi qu'un engagement forts des institutions et organismes extérieurs au gouvernement qui travaillent sur les questions budgétaires. La transparence budgétaire peut être prise en charge par des lois, qui règlementent généralement les procédures de budgétisation, des rapports économiques et d'audit. (Deux exemples bien connus illustrant comment des nouvelles lois budgétaires ont amélioré l'information budgétaire sont l'Australie (<http://scaletext.law.gov.au/html/comact/9/5802/top.htm>) et la Nouvelle-Zélande (<http://www.treasury.govt.nz/legislation/fra/explanation/>))

Un système de budgétisation transparent peut promouvoir, sans nécessairement garantir, la participation des législatures et de la société civile dans les questions budgétaires. Pourtant, une transparence cohérente n'est pas seulement une question de mise à disposition de l'information. Elle a toute son importance dans le débat public et l'élaboration des politiques. Ainsi, il convient de ne pas dissocier la transparence et la participation et de rappeler que l'objectif de transparence est de promouvoir une plus grande participation. En effet, bon nombre d'objectifs liés à la transparence — comme le fait de demander des comptes au gouvernement, d'accroître le soutien en faveur des décisions gouvernementales ou d'améliorer l'efficacité des programmes et des projets gouvernementaux — ne peuvent pas être pleinement réalisés sans la participation complémentaire des législatures et de la société civile. Par exemple, l'information peut permettre aux législatures de contrôler les décisions et les performances de l'exécutif, mais en l'absence d'opportunités permettant d'agir sur l'information qu'elles reçoivent, leur surveillance sera inefficace et les incitations à de bonnes performances inexistantes.

En règle générale, la transparence et la participation peuvent contribuer à assurer que les autres aspects d'un système budgétaire sain puissent atteindre leur potentiel maximal. Des citoyens engagés et informés représentent un mécanisme de contrôle supplémentaire. Une participation plus large approfondit le débat et rend possible un plus grand consensus social sur des arbitrages difficiles.

---

## 5. S'ENGAGER DANS LE TRAVAIL BUDGÉTAIRE APPLIQUÉ

---

L'analyse budgétaire appliquée est une méthode qui consiste à mener des recherches sur le budget qui sont en rapport direct avec les débats politiques en cours. La recherche vise à être solide et précise, mais également à avoir une utilité pratique pour les décideurs politiques. Pour accroître l'efficacité de la recherche appliquée, un certain nombre de questions cruciales doivent être abordées préalablement à la publication d'une analyse, notamment la façon de définir et de présenter la question budgétaire ; l'identification des données ou des informations qui sont essentielles pour les décideurs ; le moment de publier le rapport, sans négliger les dates ou les étapes clés du cycle budgétaire gouvernementale ; la manière de présenter les informations et à qui les présenter.

“La crédibilité, l'accessibilité et l'opportunité sont devenues notre devise.”

-Jim St. George, *The Massachusetts Budget and Policy Center*, États-Unis, lors d'un atelier sur l'analyse budgétaire et le plaidoyer politique en Inde.

Ce chapitre se compose essentiellement d'une discussion sur quelques solutions relatives à l'efficacité de tout groupe budgétaire, notamment en accordant une attention sur la façon dont les produits sont diffusés, en particulier aux médias, et en travaillant avec les décideurs. Le chapitre se termine par quelques réflexions d'ordre général sur la sélection des projets initiaux et la construction d'un public.

### 5.1 Des produits précis, accessibles et opportuns

Une analyse budgétaire appliquée doit, pour réussir, être précise et solide (et donc crédible), accessible et opportune. Voir l'Annexe I pour une description de la façon dont ces lignes directrices relatives à l'analyse budgétaire appliquée ont influencé le travail du *Center on Budget and Policy Priorities*.

#### La précision

L'accent mis sur la solidité de la recherche est important, notamment pour assurer la crédibilité à long terme d'une organisation. Les décideurs politiques et les médias accorderont davantage de poids à une organisation s'ils sont convaincus que son travail est correct et fiable. Le rapport d'une ONG qui a un contenu digne d'intérêt sera susceptible d'attirer l'attention des médias, même si le travail sous-jacent n'est pas solide ; mais au fil du temps, les travaux futurs recevront moins d'attention si les documents et rapports produits par une organisation ont été inexacts. De nombreux groupes et chercheurs ont développé une expertise dans un domaine politique particulier avant de s'engager dans le travail budgétaire ou ont acquis une réputation parce qu'ils plaident en faveur d'une certaine question politique.

Les travaux de recherche de ces groupes sur le budget pourraient être considérés comme étant biaisés en faveur de leur cause, du moins au début, simplement en raison de leur orientation précédente. Il peut être difficile de transformer la réputation d'un groupe qui plaide en faveur d'une cause unique et de lui donner celle d'un groupe budgétaire qui travaille avec une perspective plus large. La précision est un élément clé dans cette transformation, tout comme l'est l'accent qui sera placé sur les faits, en évitant toute rhétorique enflammée ou partisane.

Du temps et des efforts sont nécessaires pour être précis et acquérir une bonne réputation. La précision concerne non seulement les rapports écrits, mais également toutes les communications avec les médias, les décideurs politiques et le public. Pour les nouveaux groupes, il est important de veiller à la façon dont l'organisation est présentée et dont les analyses et les produits initiaux sont sélectionnés. La précision du travail initial peut avoir des conséquences durables sur la crédibilité d'un groupe.

L'exigence de précision est l'une des raisons pour lesquelles les groupes dédiés au travail budgétaire peuvent souhaiter collaborer avec d'autres groupes ou d'autres chercheurs qui peuvent apporter une expertise différente. Cela signifie qu'une recherche commune ou des efforts conjoints peuvent permettre d'analyser un éventail plus large de sujets et de mener des recherches approfondies. En outre, la précision peut être améliorée en faisant appel à des experts externes à l'organisation pour examiner et commenter les projets de rapports. Pourtant, sur le long terme, les organisations doivent tenter de développer des capacités internes si elles doivent construire leur propre profil de recherche et base de connaissances.

### **L'accessibilité**

L'accessibilité des travaux de recherche est tout aussi importante pour réaliser un travail budgétaire efficace. Les groupes ne peuvent pas savoir qui sera leur public. Ils devront souvent créer ce public et lui montrer la valeur du travail budgétaire. Le public cible ne sera généralement pas familier avec les détails liés à la question politique examinée. Il est donc impératif de produire des documents en tenant compte des besoins d'un public plus large. Pour cela, les rapports doivent être rédigés dans un langage clair, avec des termes compréhensibles et le jargon doit être évité. La présentation des informations et des données doit être bien structurée, suivre un format utile et inclure des graphiques éclairants.

Il convient de garder à l'esprit que la recherche budgétaire peut être difficile à interpréter pour les groupes qui ne se concentrent pas uniquement sur les questions budgétaires. Néanmoins, les groupes de défense et les organisations de terrain n'hésiteront pas à utiliser la recherche qui concerne les questions qui les intéressent. Il sera parfois utile d'organiser des séances d'information et des présentations orientées vers ce public. Il peut être utile et efficace de produire plusieurs versions des mêmes travaux de recherche dans différents formats et de les orienter vers les différents niveaux d'expertise technique pour atteindre chacun des publics cibles.

Pour être efficaces, les rapports budgétaires ne doivent pas nécessairement être longs, exhaustifs et détaillés. Des analyses plus longues peuvent être utiles, en particulier dans les phases initiales d'un débat particulier, lorsque les positions générales sont exprimées. Dans de nombreux cas, toutefois, des analyses courtes seront les produits phares les plus utiles que les ONG doivent produire. Ces brèves analyses découlent souvent de documents de fond plus longs. Par exemple, une fois qu'un groupe aura établi son expertise en rédigeant un document long et complet sur les programmes de réduction de la pauvreté, il pourra alors évaluer dans une forme plus courte les changements spécifiques apportés à ces programmes.

L'originalité de ces analyses courtes et rapides à rédiger est qu'elles sont peu susceptibles d'être préparées par des chercheurs universitaires. Ce sont également des analyses qui peuvent intéresser les décideurs politiques et les médias, sachant que ces publics souhaitent accéder à des travaux de recherche accessibles sur les problèmes immédiats auxquels ils sont confrontés. Dans la plupart des cas, les législateurs et les médias sont plus susceptibles de lire une brève analyse qu'un document long ou un document synthétique plutôt qu'un rapport entier.

Enfin, les groupes doivent être conscients que la majorité de leur public ne suivra probablement pas les recherches universitaires ou les données gouvernementales les plus récentes, ou qu'elles ne leur seront pas accessibles. Cette situation peut être un créneau — en particulier pour les nouveaux groupes qui peuvent commencer à élaborer leurs propres capacités d'analyse et ne sont peut-être pas prêts à produire leurs propres rapports originaux — pour fournir des résumés courts et accessibles sur des travaux de recherche d'actualité ou des séries de données intéressantes.

### **Le caractère opportun**

Le caractère opportun des travaux de recherche comprend à la fois la capacité à identifier les opportunités de recherche pertinentes au bon moment et la capacité à publier le travail achevé lorsqu'il est susceptible d'avoir l'impact le plus important sur les décideurs politiques. Une organisation doit toujours être bien informée du processus politique et être en mesure d'allouer des ressources à une question spécifique en cas de besoin. Afin de pouvoir adapter leur travail pour répondre aux débats urgents, les groupes ne doivent pas concentrer la totalité de leurs ressources sur des projets à long terme et aux calendriers fixes. Le caractère opportun de la recherche est facilité par une base de données budgétaires fiables et actualisées et des statistiques budgétaires permettant de réaliser des analyses rapides.

Le caractère opportun exige que le calendrier politique et budgétaire influence le calendrier de travail d'un groupe. Pour se tenir informés des changements de processus qui sont fréquents, il sera utile pour les groupes d'établir des contacts avec le parlement et les médias. Ces relations se révéleront utiles pour la diffusion en temps opportun de documents aux publics cibles. Certains groupes vont un peu plus loin en mandatant du personnel spécifique pour établir des relations avec le pouvoir législatif et les médias.

### **Trouver du personnel spécialisé dans le budget**

Il est fréquent que les groupes rencontrent certaines difficultés à trouver des personnes qualifiées pour travailler sur les questions budgétaires. Il conviendra de rechercher des personnes qui ont suivi une formation spécifique et qui ont une expérience professionnelle dans les questions budgétaires. Il pourra s'agir de personnes qui ont travaillé au ministère des Finances ou des professionnels, tels que des fonctionnaires, des auditeurs et des comptables. Mais ces options ne s'offrent pas toujours aux groupes, qui risquent de douter de leur capacité à constituer la bonne équipe, sachant que le travail budgétaire peut être techniquement difficile. Ces préoccupations peuvent être exagérées. Le fait de croire que seuls des économistes formés ayant travaillé au ministère des Finances sont efficaces en matière budgétaire est un mythe. Le directeur de l'un des groupes budgétaires les plus expérimentés, par exemple, a fait remarquer lors de plusieurs réunions internationales comment il avait trouvé les meilleures personnes pour son organisation une fois qu'il avait appris cette leçon, et que ses meilleurs employés comptaient des personnes qui avaient une expérience dans des domaines telles que la philosophie. Il suffit donc de trouver des personnes dotées de fortes compétences analytiques et de communication et être convaincu qu'avec le temps, elles pourront en apprendre davantage sur les questions budgétaires et devenir des collaborateurs efficaces.

## 5.2 L'importance d'un travail budgétaire continu et pleinement engagé

Le travail budgétaire appliqué est susceptible d'être plus efficace lorsqu'il est réalisé sur une base pleinement engagée et continue. Le travail intermédiaire — tel que la préparation d'analyses uniquement au moment de la publication du projet de budget de l'exécutif — peut avoir un certain impact, mais est susceptible d'être limité et parfois seulement temporaire.

Le travail budgétaire doit s'étaler sur l'année tout comme le cycle budgétaire. Les différentes étapes — l'élaboration, l'adoption, l'exécution et l'évaluation — s'étendent sur plusieurs années et sont interconnectées. Lorsqu'un groupe est impliqué dans toutes ou presque toutes ces étapes, il sera plus efficace à chaque étape particulière. De nombreuses activités peuvent être conduites à n'importe quel moment de l'année.

Un engagement à temps plein dans le travail budgétaire est également important parce que l'expertise budgétaire a plus de chance de se développer lorsque l'immersion dans les questions budgétaires est totale. Le fait de passer d'une activité à une autre complique le travail de recherche du groupe ou du chercheur, qui rencontrera plus de difficultés pour rester pleinement informé sur les enjeux actuels.

Le contenu technique du travail budgétaire a contribué à faire en sorte que les questions budgétaires ont été monopolisées par une communauté spécialisée au sein du gouvernement, du secteur privé et des institutions académiques. L'acquisition de l'expertise technique pour élargir la communauté de ceux qui comprennent et influencent les budgets nécessite souvent un investissement à temps plein dans le travail budgétaire.

Le fait d'admettre que le travail budgétaire continu est susceptible d'avoir le plus d'impact a des implications non seulement pour les ONG — qui peuvent souhaiter organiser leurs activités en conséquence — mais également pour la communauté des bailleurs de fonds. Le soutien de cette dernière du travail budgétaire des ONG est tout aussi susceptible d'avoir le plus d'impact lorsqu'il est axé sur la nécessité de fournir des financements continus permettant à une ONG donnée de développer et de poursuivre son travail budgétaire d'une manière complète, flexible et évolutive.

## 5.3 Questions relatives aux médias et à la diffusion

La préparation d'un rapport ne doit être considérée que comme la première étape du travail budgétaire appliqué. L'objectif est non seulement de rédiger une analyse importante, mais de la mettre entre les mains des personnes qui sont censées la lire, puis de les inciter à la lire. Cela signifie qu'une attention particulière doit être portée sur la manière et le moment de diffuser les produits.

Il est donc essentiel d'élaborer une stratégie de publication bien avant que le rapport ne soit terminé. Il faut déterminer quels publics — et quels individus spécifiques au sein de ces groupes cibles — sont susceptibles d'être les plus intéressés par l'information, ainsi que ceux que vous souhaitez convaincre de lire votre rapport. Il faut ensuite définir la meilleure façon de leur transmettre l'information. La liste des lecteurs cibles ne comportera parfois qu'une dizaine de personnes et d'autres fois, des centaines.

Une stratégie médiatique est particulièrement importante. Les médias sont avides d'informations rapides et peuvent mettre en avant la nature du travail budgétaire en fournissant une publicité gratuite pour les analyses ou les conclusions d'un groupe. Entre autres choses, une stratégie médiatique doit identifier les pans prioritaires des médias. Dans certains pays, la presse écrite (en particulier les quotidiens et les journaux hebdomadaires) est la meilleure cible. Dans d'autres pays, où l'alphabétisation est plus faible, l'accent sera mis de préférence sur la radio et / ou la télévision. Souvent une stratégie médiatique recommandera l'utilisation de différents types de médias. Ainsi, les groupes prendront conscience que l'utilisation efficace des communiqués de presse et des séances d'information, la rédaction d'articles d'opinion destinés aux éditeurs et le développement des compétences de présentation à la radio et à la télévision sont tous des aspects importants pour la mise en œuvre d'une stratégie médiatique réussie.

Établir une relation de travail positive avec les médias exige des efforts répétés. Cela prendra du temps pour que les journalistes considèrent qu'une organisation est une source d'information fiable. Plus les journalistes évalueront les

rapports d'une organisation, plus ils se familiariseront avec ses activités. La communication doit être à la fois proactive et réactive. Un groupe doit être accessible, prêt à fournir des informations d'ordre général et répondre aux questions des médias dans les délais les plus brefs. De même, les groupes doivent être sensibles aux besoins et aux intérêts spécifiques des médias. Par exemple, les journalistes disposant de peu de temps ne seront vraisemblablement pas en mesure de lire un long rapport et pourraient préférer une synthèse. Si les groupes apprennent à bien travailler avec les médias, ils auront plus de chance d'obtenir l'exposition médiatique qu'ils souhaitent. .

Le fait de savoir à quel moment il convient de publier un rapport — et d'identifier les questions à mettre en évidence — dans le but de recevoir une attention médiatique maximale est une compétence qui se développe au fil du temps. Une partie de cette compétence implique non seulement d'obtenir une couverture médiatique, mais également le type approprié de couverture. Dans leur recherche de perspectives originales, les médias ne rapporteront pas toujours les résultats d'une analyse de la manière souhaitée par un groupe budgétaire. Les médias préfèrent les histoires qui provoquent, ce qui signifie souvent que le conflit est préférable à une discussion raisonnée. Les médias pourront présenter les problèmes en termes simples et dépouillés, en ignorant les nuances qui peuvent être importantes dans un débat public. Les médias, en outre, ne sont pas toujours indépendants. Lors de vos contacts avec les médias, il sera important de préciser la nature d'un entretien, le cadre dans lequel il sera utilisé, la manière d'intituler l'article qui en découlera, ainsi que les éléments officiels et officieux. Cela permettra de réduire l'écart entre votre analyse et la manière dont les médias la rapporteront. Compte tenu des problèmes pouvant survenir, les relations avec les médias sont souvent réservées à un membre du personnel qualifié dans certains groupes. Cependant, il est également important que les analystes, qui sont les plus familiers avec les détails techniques, acquièrent au minimum les compétences de base nécessaires pour interagir avec les médias.

De nombreux groupes sont conscients que l'un de leurs principaux rôles est d'éduquer les médias sur les questions budgétaires. Ces questions peuvent intimider les journalistes qui n'ont pas de formation quantitative ou économique. Lorsque les journalistes ne comprennent pas très bien les thèmes à traiter, ils seront réticents à les couvrir ou rédigeront des articles moins percutants. Il existe plusieurs façons d'éduquer les médias, comme l'organisation de séances d'information en tête-à-tête pour discuter d'un thème particulier. Des réunions d'information générale à l'attention des médias seront parfois utiles pour discuter de questions budgétaires qui revêtent une importance ou une complexité particulières. Ces réunions d'information n'entraîneront peut-être pas la publication d'articles sur ces questions, mais permettront d'améliorer les connaissances des journalistes, de sorte qu'une fois le moment venu, les articles rédigés seront mieux documentés.

Une autre approche que de nombreux groupes ont utilisée avec succès consiste à organiser des cours de formation budgétaire spécifiquement conçus pour les médias (voir l'exemple présenté à l'annexe IV). Non seulement cette approche peut être un moyen précieux de discuter des questions politiques actuelles, mais elle peut aussi créer un climat de confiance et contribuer à établir des relations de travail.

## 5.4 Travailler avec les responsables politiques

Le travail budgétaire appliqué doit cibler un public clé, notamment les responsables politiques. Dans le but d'informer et d'influencer les politiques, les produits issus du travail budgétaire appliqué doivent en effet être accessibles aux responsables politiques qui participent aux débats et aux prises de décisions politiques. Le processus d'élaboration des politiques varie selon les pays — en fonction de la forme du gouvernement, des principaux acteurs du processus budgétaire et d'autres facteurs — et les stratégies visant à influencer le processus politique également. Il est donc important d'identifier à l'avance les principaux responsables impliqués dans les processus politiques et l'étape appropriée de ces processus au cours de laquelle il convient d'éclairer le débat ou d'influencer une décision.

Par exemple, dans certains cas, les décisions clés seront prises au sein de l'exécutif, et dans d'autres cas, au sein de l'organe législatif.

### Liste de contrôle à l'attention des décideurs politiques pour l'élaboration des rapports

- \* Identifier les décideurs et le personnel clés ;
- \* Adapter les documents
- \* L'attention des médias encourage les réactions politiques
- \* « Pas d'amis permanents, pas d'ennemis permanents ». Trouver le bon compromis.
- \* Partager la gloire

Tout comme les documents doivent être accessibles aux personnes qui ne sont pas expertes dans les médias, ils doivent également être adaptés aux responsables politiques. Les fonctionnaires s'intéressent généralement aux rapports qui sont concis, opportuns et dignes d'intérêt. Les analyses conçues pour un groupe particulier de responsables politiques (tels que les responsables des zones rurales ou les représentants des minorités) sont plus efficaces si elles rapportent les questions en mettant en évidence les perspectives et les priorités du groupe. En outre, les élus seront généralement attirés par les avantages des propositions politiques qui peuvent intéresser le public et offrir une reconnaissance politique. En effet, les politiciens espèrent non seulement obtenir une couverture médiatique, mais ils sont également influencés par les médias et les autres leaders d'opinion connus. Ainsi, de bonnes relations avec les médias, ainsi que la capacité à générer la couverture médiatique des analyses, sont essentielles pour entretenir des relations avec les responsables politiques.

Même si certains responsables politiques s'intéresseront aux détails techniques d'une proposition ou d'un programme politique particulier, ces détails relèveront le plus souvent de la compétence du personnel qui les aide. Ce personnel peut avoir une influence considérable sur le processus politique. Ainsi, le fait d'identifier le personnel clé et de fournir des analyses en temps opportun peut être un autre moyen d'influencer l'élaboration des politiques. Il est également important de comprendre les distinctions entre le personnel. Par exemple, un fonctionnaire de carrière (à savoir, un membre de la bureaucratie du pouvoir exécutif) peut s'intéresser à des questions les plus courantes, telles que celles qui impliquent l'administration d'un programme particulier, tandis qu'un membre du personnel au service d'un élu se penchera plus facilement sur les ramifications politiques d'une proposition.

John Samuels, du *National Centre of Advocacy Studies* à Pune, en Inde a présenté une approche de plaidoyer budgétaire qui a suscité un intérêt général lors de la troisième conférence de l'IBP. Cette approche consiste à débattre du sens et des concepts du plaidoyer budgétaire axé sur les personnes. La présentation se rapporte en partie à la question de la collaboration avec les responsables politiques, mais elle inclut également une discussion générale sur l'efficacité d'un plaidoyer. Voir

<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy/advocacy&communication.htm> - John

## 5.5 La sélection des premiers projets

Les trois prochains chapitres de ce guide se penchent sur l'éventail des activités qui constituent le travail budgétaire appliqué. Ils expliquent que le travail budgétaire comporte de nombreux éléments et une variété d'activités qui se déroulent à différentes étapes du cycle budgétaire. Le travail peut impliquer la formation des personnes sur les questions budgétaires, la rédaction de documents sur le processus et le système budgétaires ou l'analyse de questions de politique budgétaire spécifiques. Le travail budgétaire peut évaluer le budget au cours son élaboration, son adoption, sa mise en œuvre ou sa vérification.

Lorsqu'un groupe commence ce travail, il lui est impossible d'entreprendre l'ensemble des activités budgétaires. En sélectionnant les premiers projets, il sera naturellement raisonnable pour un groupe de s'appuyer sur ses propres forces. Un groupe doté de compétences en matière de formation souhaitera se concentrer, au départ, sur l'éducation budgétaire. Un groupe qui possède une expertise dans un secteur — tel que la santé — préférera de concentrer sur des questions liées au budget de la santé.

Lors de la sélection des premiers projets, il est également important de cibler les domaines pour lesquels il existe une demande d'informations. Lorsque le budget est publié par l'exécutif, les demandes d'information sont importantes. C'est la raison pour laquelle de nombreux groupes pensent qu'il est judicieux de publier des rapports sur le budget de l'exécutif. En outre, dans la plupart des pays et à tous les niveaux de prise de décision, il est généralement admis par les différents acteurs intéressés par les questions budgétaires — les médias, les parlements, les ONG et même les autres membres de l'exécutif — qu'ils ne comprennent pas ces questions ou ce processus budgétaires aussi bien qu'ils le souhaiteraient. Tous sont des sources potentielles de demande de formation budgétaire (comme cela est discuté dans le chapitre suivant).

Lors de la sélection des premiers domaines d'activité, le travail sur le processus et le système budgétaires n'apparaîtra pas immédiatement comme étant le premier choix. Dans de nombreux cas, cependant, cela *sera* un bon point de départ. L'apprentissage et l'analyse du système budgétaire sont importants pour construire l'expertise propre

### **Découvrir la demande inexploitée et créer un public**

Lors des premières étapes du travail budgétaire, certains groupes pourront être découragés par l'intérêt apparemment faible suscité par ces questions. Dans de tels cas, il est bon de noter que, selon de nombreux groupes, le travail budgétaire permet de découvrir une demande jusque-là inexploitée et qu'il est possible d'être stratégique s'agissant de créer un public. Par exemple, lors du démarrage du projet budgétaire de l'Idasa, le groupe a commencé à travailler avec les nouveaux parlementaires qui n'avaient joué aucun rôle dans les étapes de la rédaction du budget. Lors de la publication du budget de l'exécutif, l'Idasa a aidé les commissions législatives en tant qu'expert technique dans le but d'élaborer des questions et des stratégies dans le cadre des audiences publiques sur le budget. Ce travail initial a contribué à établir les relations à long terme de l'Idasa avec les assemblées législatives nationales et provinciales. Depuis, chaque année au moment de l'adoption du budget, l'Idasa connaît une demande croissante de services de formation et de services informels de la part de ces premiers stagiaires. Il convient également de noter que le travail budgétaire de l'Idasa a reçu peu d'attention médiatique au début de ses activités, alors qu'aujourd'hui, le groupe est très connu dans la société.

La communication d'informations pertinentes et accessibles est susceptible de créer une demande dans de nombreux domaines liés au travail budgétaire. C'est ce que confirment les groupes qui travaillent sur un large éventail de questions budgétaires et fiscales.

d'une organisation. En outre, lorsqu'un processus budgétaire national, étatique ou local n'est pas conçu de manière à être accessible et à donner les informations au public, l'analyse budgétaire ne servira pas à grand-chose. L'élaboration d'un processus et un système budgétaires viables est indispensable pour qu'une analyse budgétaire puisse avoir un impact sur le débat politique.

Bien sûr, les enjeux politiques actuels dans le débat national sur les finances publiques peuvent dicter la portée et l'orientation du travail des groupes. Le *Center on Budget and Policy Priorities (CBPP)*, par exemple, a déployé des efforts considérables au cours du premier semestre de l'année 2001 pour analyser les allègements fiscaux proposés par le président Bush. Le Centre ne s'attendait pas à consacrer autant d'attention et de ressources en personnel dans des questions fiscales, mais l'élection présidentielle américaine en 2000 a porté au pouvoir un nouveau président dont le programme politique était largement basé sur des réductions d'impôt, et les travaux du CBPP devaient réagir en conséquence.

Un autre exemple porte sur les Documents stratégiques sur la réduction de la pauvreté (DSRP) dans les pays qui bénéficient du programme renforcé d'allégement de la dette dans le cadre des conditionnalités de l'Initiative Pays pauvres et très endettés (PPTE). Les DSRP influencent le débat politique national, et les groupes ont dû axer une partie de leur travail sur la participation à ce processus. Un autre exemple est l'Idasa en Afrique du Sud qui a récemment intensifié ses efforts pour analyser l'impact de la crise du VIH / sida sur les budgets, à la suite de la publication des données sur le niveau élevé d'incidence du VIH / SIDA au sein des populations pauvres.

---

## **Partie III. Types de travail budgétaire appliqué**

---

---

## 6. PROMOUVOIR L'ÉDUCATION BUDGÉTAIRE

---

Dans ce chapitre et les deux suivants, nous présentons une variété d'activités qui peuvent être entreprises au cours des premières années de travail sur le budget. Le fait de savoir quelles sont les activités les plus appropriées dépend de l'histoire d'un groupe donné, de son environnement opérationnel et de ses objectifs. Par exemple, certains groupes ont traditionnellement mis l'accent sur la recherche universitaire et peuvent entreprendre des activités qui sont différentes de celles des groupes de terrain. Malgré ces différences, les guides budgétaires et les séances de formation se sont révélés être utiles pour une variété de groupes.

Les groupes ont différentes motivations lorsqu'ils réalisent des travaux sur des guides et des formations. Un objectif commun des groupes consiste à améliorer leur compréhension du budget national. Les guides et les formations font également partie des éléments nécessaires pour promouvoir l'éducation budgétaire dans la société. En outre, il existe un large public qui demande des informations facilement accessibles et pertinentes sur les questions budgétaires. Ce public peut inclure différents groupes non gouvernementaux, des journalistes, des législateurs et d'autres parties prenantes.

### Un avant-goût de réussite dans la promotion de l'éducation budgétaire

En 2000, l'*Institute of Public Finance* en Croatie a publié un guide qui fournit une introduction générale au budget de la Croatie. Il analyse les aspects fondamentaux des budgets nationaux et locaux, y compris les recettes, les dépenses, les fonds extrabudgétaires et le budget consolidé des administrations publiques. Le guide croate décrit également les différentes étapes du budget. Il a été publié lorsque le projet de budget de l'exécutif de l'année financière suivante était en discussion au Parlement, et a été largement cité et commenté dans les médias croates. Peu après avoir reçu le guide, l'un des membres du parlement se leva, agita le document et dit au ministre délégué aux Finances : « Maintenant, nous n'avons plus à vous écouter, nous avons un guide ! »

### 6.1 Les guides budgétaires

Un guide budgétaire présente généralement les éléments de base du budget, un débat sur les questions budgétaires clés et une description du processus budgétaire décisionnel. Les guides sont conçus pour expliquer et faire comprendre le budget et le processus budgétaire au grand public.

Un guide budgétaire est un projet préalable utile tant pour le développement organisationnel que pour la génération de documents pertinents. L'élaboration d'un guide peut être un excellent processus d'apprentissage pour l'auteur du guide, et une façon de jeter les bases d'une connaissance approfondie du budget dans une organisation. Il peut également contribuer à établir le statut d'un groupe comme étant une source importante d'information sur le budget. En outre, dans de nombreux pays, il n'existe pas de guide budgétaire de base, ce qui rend plus difficile pour une grande partie de la communauté de comprendre les enjeux budgétaires et leur importance. Un certain nombre d'activités peuvent être organisées autour d'un guide budgétaire, tels que des séances de formation pour d'autres groupes souhaitant acquérir davantage de connaissances en matière de budget.

Les systèmes budgétaires diffèrent considérablement et il n'est pas possible de rédiger un guide pouvant s'appliquer uniformément aux systèmes budgétaires qui existent dans le monde. Les guides qui sont disponibles sont néanmoins

utiles comme point de départ, au fur et à mesure que les groupes élaborent des manuels conçus pour leurs propres pays. En plus du guide croate (voir la version en anglais [http://www.ijf.hr/eng/budget\\_guide/proen.pdf](http://www.ijf.hr/eng/budget_guide/proen.pdf)) mentionné au début de ce chapitre, voici quelques exemples de guides ci-dessous :

**Exemple :** *Essentials of the Budget Process of the State Government*, Centre for Budget Studies, Inde, 1999. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/essentials.pdf>

Il s'agit d'une introduction de base au budget de l'Etat indien. L'auteur décrit la nécessité d'un guide budgétaire de la manière suivante : « Il est urgent de démystifier les budgets, qu'il s'agisse des budgets du gouvernement central ou des budgets de l'État. Il est également nécessaire d'éliminer le caractère secret qui entoure la préparation du budget. L'ensemble du processus d'élaboration du budget doit être aussi transparent que possible. »

**Exemple :** *A Citizen's Guide to the United States Budget*, Gouvernement fédéral des États-Unis, Office of Management and Budget, 2001. <http://www.gpo.gov/usbudget/fy2001/guidetoc.html>

Ce document est un exemple de guide préparé par un gouvernement. Le Guide du citoyen décrit « comment le gouvernement national recouvre les recettes et dépense l'argent, la manière dont le président et le Congrès adoptent le budget et ce que le président espère accomplir avec ... [le] budget. »

**Exemple :** *The Budget — A Tool for Change*, Idasa, Afrique du Sud, 1998. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/trainingmanual.doc>

Ce guide est un exemple de présentation du budget et des questions budgétaires facilement accessible qui est utilisé comme un manuel de formation pour les défenseurs des intérêts sociaux.

## 6.2 Séances de formation budgétaire

Les séances de formation budgétaire sont étroitement liées aux guides budgétaires. Un guide budgétaire bien conçu est une base parfaite pour dispenser des formations budgétaires. Le matériel de formation peut également être développé pour l'ensemble du processus budgétaire ou pour certains aspects du budget. Par exemple, du matériel de formation peut être préparé pour l'analyse des budgets provinciaux, des budgets sectoriels ou d'autres aspects pertinents du budget.

De nombreux groupes placent l'accent sur les formations budgétaires. À l'identique des guides budgétaires, les formations budgétaires ont plusieurs objectifs communs : créer un public et des alliés, développer les capacités au sein de l'organisation et élargir la base des observateurs avertis du budget. Les cours de formation présentent l'organisation aux participants et améliorent sa crédibilité en tant que future source d'information budgétaire. La conduite d'une formation budgétaire améliore les capacités propres d'une organisation, parce que son personnel doit acquérir une expertise sur les questions budgétaires et apprendre à les communiquer par le biais d'une formation efficace. Les formations sont productives, car l'objectif principal de nombreuses ONG budgétaires est d'améliorer la compréhension du budget par d'autres chercheurs et organisations. Ce rôle éducatif reconnaît qu'un large spectre d'une société doit avoir une certaine compréhension du budget pour que le débat autour du budget soit constructif.

Certaines formations budgétaires sont axées sur d'autres ONG et membres de la société civile, mais des programmes ont également été conçus à l'attention des responsables gouvernementaux et des médias. La présentation citée précédemment par le groupe mexicain CIDE comprend une discussion de leurs travaux sur les formations budgétaires (<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/cide.htm>). La formation du CIDE est un programme complet de trois jours de formation (Voir le site :

<http://www.internationalbudget.org/resources/howto/CIDetrainingcourse.pdf> pour consulter le programme détaillé du cours). Ce cours intensif propose aux participants une compréhension générale des grandes

lignes du budget fédéral du Mexique, et remonte à son origine, au processus d'approbation, à sa gestion et à ses effets. Le cours a pour objectif d'enseigner les connaissances de base qui permettent de procéder à un examen analytique du budget du Mexique. Il est conçu pour les membres du Congrès, le personnel législatif, les journalistes spécialisés dans la couverture du budget et les membres des ONG.

Deux autres présentations se sont penchées en détail sur les formations budgétaires lors de la deuxième conférence de l'IBP. Elles portaient sur le travail mené par la DISHA à Ahmedabad, en Inde, et le travail de l'*Institute for Social-Economic Studies* (INESC) à Brasilia, au Brésil. Les présentations sont en ligne sur le site web de l'IBP : <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/disha.htm> et <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/inesc.htm>.

L'Annexe IV comprend un autre exemple de programme de formation : *Budget Training for Journalists: A Two Day Workshop in Lusaka, Zambia*, février 2000 (Formation budgétaire à l'attention des journalistes : un atelier de deux jours à Lusaka). Cet atelier a été organisé par l'ambassade de Suède à Lusaka. Une assistance technique a été fournie par plusieurs ONG, dont l'*Economics Association of Zambia*. Les objectifs de l'atelier étaient de sensibiliser les participants à l'importance du système budgétaire, du processus de gouvernance et de tous les grands domaines politiques, ainsi que de promouvoir la participation des parties extérieures (ONG et médias) aux questions budgétaires.

Enfin, trois exemples de cours complets sur la budgétisation et la gestion des dépenses publiques organisés par la Banque mondiale sont énumérés ci-dessous. Le premier cours se penche sur les questions intergouvernementales, les deuxième et troisième cours sont plus généraux. Ces cours – ainsi que les liens qu'ils comportent vers les documents de référence et d'autres documents – peuvent être adaptés aux cours de formation des ONG.

**Exemple :** *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, Institut de la Banque mondiale. [http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course\\_Topics.htm](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course_Topics.htm)

Il s'agit d'un cours complet sur les relations fiscales intergouvernementales et la gestion locale des finances publiques. Il est adapté pour traiter les intérêts nationaux et régionaux particuliers d'un pays et est très utile, en partie ou dans son intégralité. Il propose un cadre pour identifier les questions clés et renforcer les rôles et les responsabilités entre les gouvernements. Le cours comprend 13 thèmes majeurs ; chacun d'entre eux est accompagné de recommandations d'articles et de lectures.

**Exemple :** *Budgetary Processes and Public Expenditure Management*, Institut de la Banque mondiale, 2000. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>

Ce guide est un programme de formation complet pour les responsables politiques de haut niveau dans les pays clients de la Banque mondiale. Le cours peut être utile en grande partie pour sa structure et en tant que source d'information sur différents sujets que les groupes veulent approfondir. Les thèmes abordés comprennent la gestion courante des dépenses publiques et les questions de budgétisation, telles que : la discipline budgétaire, l'allocation des ressources et l'élaboration des politiques, les relations intergouvernementales, la mesure de la performance, la réduction de la pauvreté, l'évaluation, l'échelonnement des réformes budgétaires, la comptabilité d'exercice et l'utilisation des outils de diagnostic des dépenses publiques.

**Exemple :** *Public Expenditure Analysis and Management Training Course*, Banque mondiale, 22-24 mai 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>

Selon ses propres termes, le Groupe de la Banque mondiale définit ce cours comme « le programme phare sur l'analyse et la gestion des dépenses publiques. Le cours a été conçu pour présenter aux participants une gamme complète de questions liées aux dépenses publiques — la

politique, l'analyse et la gestion économiques, et les institutions. Les participants ont été formés aux concepts dans ces domaines et des outils pratiques leur ont été présentés pour être utilisés dans les activités économiques et sectorielles et dans des programmes de prêt. Dans le cadre des programmes de prêt, les développements actuels sur les instruments de prêt visant à financer les dépenses publiques aux niveaux macroéconomique, sectoriel et des projets ont été explorés. »

---

## 7. ÉVALUATION DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE ET DES SYSTEMES BUDGÉTAIRES

---

L'évaluation du processus budgétaire et des systèmes budgétaires est une tâche essentielle pour les chercheurs indépendants. Le processus et le système budgétaires peuvent dicter tant les résultats politiques que le niveau auquel un débat politique peut effectivement se produire. Les mécanismes budgétaires, cependant, sont souvent un mystère pour la majorité de la population, y compris une grande partie de la société civile. Il est donc essentiel qu'au moins certaines ONG comprennent ces mécanismes et leurs implications. Ce chapitre est divisé en trois sections :

- La section « Les études sur le processus et le système budgétaires » explique pourquoi ces études sont importantes et présente quelques exemples ;
- La section « Rapports sur la transparence et la participation » se penche sur le thème crucial des études du système budgétaire ; et
- La section « Budget participatif » décrit ce processus budgétaire innovant – dans lequel le budget est créé avec la participation directe du public – et le rôle que jouent les ONG dans ce processus.

### 7.1 Les études sur le processus et le système budgétaires

Une influence et une participation plus fortes sont susceptibles d'être encouragées par une connaissance profonde du processus budgétaire décisionnel (qui couvre généralement l'élaboration et l'adoption du budget). En effet, faute de bien comprendre le processus budgétaire d'un pays, il est difficile, voire impossible, pour une ONG de rendre son travail plus efficace. Les travaux menés sur le processus budgétaire suscitent un intérêt accru, en partie parce qu'une analyse indépendante et une plus grande participation dans le dialogue politique dépendent préalablement d'un accent plus forte sur l'ouverture et la transparence du processus budgétaire

L'intérêt croissant suscité par le travail sur le processus budgétaire reflète également la nature changeante des

#### Un avant-goût de réussite dans l'amélioration de la transparence budgétaire

Dans les années 1990, une large coalition d'ONG mexicaines appelée *Civic Alliance* s'est mobilisée autour des questions des « fonds secrets » du président — une partie du budget permettant au président de dépenser des fonds sans avoir à en rendre compte — et des allocations discrétionnaires destinées aux salaires et avantages sociaux des fonctionnaires. Suite à une campagne longue et coûteuse, les investigations et la publicité faites par la *Civic Alliance* sur les salaires et les dépenses discrétionnaires des fonctionnaires ont finalement porté leurs fruits. Les dotations de fonds secrets ont été totalement supprimées et le gouvernement fédéral a commencé à réglementer les salaires et les avantages pour donner plus de transparence à ses opérations. Certaines des personnes qui avaient participé à cette action ont contribué à créer l'organisation *Fundar*, qui est désormais activement engagée dans le travail budgétaire appliqué portant sur un large éventail de domaines. (Voir l'étude de cas intitulée *Analyzing and Affecting Budget Policy: Fundar, Mexico*, dans *A Taste of Success, International Budget Project*  
<http://www.internationalbudget.org/resources/Fundar.pdf>

réformes du processus budgétaire. Les modifications apportées au processus budgétaire sont généralement partielles, mais ces dernières années des réformes budgétaires radicales — reflétant des changements spectaculaires dans les systèmes gouvernementaux — ont eu lieu dans de nombreux pays. Ces opportunités ont permis aux groupes et aux chercheurs travaillant dans l'environnement en évolution rapide des nouvelles démocraties et dans les pays en développement d'influencer les réformes et d'accroître leur participation dans le processus budgétaire.

Voici deux exemples de travaux liés au rôle des parlements dans le processus budgétaire. Un travail qui encourage les législateurs à jouer un rôle plus important reflète certaines préoccupations partagées par les groupes non gouvernementaux et les législatures, en particulier la volonté de faire participer le pouvoir législatif au processus budgétaire. Les ONG et les législateurs sont cependant « étrangers » au processus budgétaire de l'exécutif et dépendent des informations communiquées par l'exécutif. Souvent, les assemblées législatives ne sont pas informées des questions liées au budget, et dans de nombreux pays, il n'existe pas de législation visant à protéger et soutenir le rôle important de la législature dans ce processus. Le troisième exemple ci-dessous est l'analyse d'un processus budgétaire — la budgétisation biennale ou le vote du budget tous les deux ans au lieu de chaque année — dont certains ont fait la promotion et dont les conclusions sont mitigées.

**Exemple :** *The Role of Parliament in the Budget Process*, Idasa, Afrique du Sud, 1998.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/parliament.pdf>

L'Afrique du Sud a connu une transition importante depuis l'introduction de la démocratie en 1994. Un certain nombre de réformes gouvernementales ont été mises en œuvre, y compris les réformes liées au budget. Un des principaux problèmes qui subsiste dans le processus budgétaire est la participation limitée de l'organe législatif. Ce rapport examine le rôle des pouvoirs d'amendement des parlementaires dans le processus budgétaire en Afrique du Sud. Il comprend un examen du rôle de la législature dans d'autres pays.

**Exemple :** *The Role of the Knesset in the Budget Making Process*, Adva Institute, Israël, 2000.  
<http://www.adva.org/budgreffe.html>

Ce document énonce une proposition visant à modifier le rôle de la Knesset dans la préparation et la ratification du budget de l'État.

**Exemple :** *Biennial Budgeting: Do the Drawbacks Outweigh the Advantages?* Center on Budget and Policy Priorities, États-Unis, 2000.  
<http://www.cbpp.org/3-1-99bud.pdf>  
. Cette analyse de cinq pages examine les limites d'une proposition qui a été présentée auprès du Congrès des États-Unis pour l'adoption d'un processus de budgétisation biennale.

Comme indiqué précédemment, la qualité de l'ensemble du système budgétaire d'un pays — qui comprend à la fois le processus budgétaire décisionnel, ainsi que la façon dont le budget est exécuté et vérifié — peut influencer le type d'analyse que les groupes peuvent et doivent réaliser. Par exemple, un processus budgétaire défaillant et des systèmes de gestion faibles peuvent créer un fossé entre les fonds alloués et les fonds décaissés. Ainsi, un groupe s'intéressant à une question particulière, telle que la santé, s'apercevra très tôt que l'analyse des montants budgétés n'aura aucun sens parce que les allocations budgétaires en faveur des programmes de santé ne correspondront finalement pas aux versements réels effectués aux cliniques et aux hôpitaux. Dans de telles circonstances, les groupes peuvent être plus efficaces s'ils mettent ce fossé en évidence et proposent des solutions pour résoudre ces problèmes de décaissement — qui sont susceptibles de toucher d'autres secteurs — en plus d'effectuer des analyses plus classiques sur les politiques de santé.

De telles analyses peuvent prendre la forme d'études de « surveillance » qui tentent d'évaluer la manière dont les fonds destinés à un usage particulier sont dépensés à cette fin. L'exemple suivant se rapporte à une initiative récente conjointe FMI-Banque mondiale visant à fournir une méthodologie permettant d'assurer le suivi des dépenses liées à la lutte contre la pauvreté et d'évaluer les mécanismes de suivi existant dans 25 « PPTE ». (Se référer à la section

8.2 qui présente l'exemple d'une étude de surveillance portant sur les secteurs de l'éducation et de la santé en Ouganda.)

**Exemple :** *Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s*, FMI et Banque mondiale, 2001.  
<http://www.imf.org/external/np/hipc/2001/track/>

Les conclusions de l'étude soulignent l'incapacité de la majorité des systèmes budgétaires à assurer le suivi des dépenses dans les pays PPTE : « L'évaluation préliminaire conclut que deux des 25 PPTE auront les moyens d'assurer un suivi satisfaisant et la publication de rapports au bout d'une année à condition d'actualiser leurs systèmes actuels. Sept autres pays devront procéder à un certain niveau de mise à jour pour atteindre le même objectif au bout d'une ou deux années, et dans les 16 autres PPTE, les systèmes doivent être actualisés en profondeur ». Un élément central de l'approche proposée consiste à « surveiller la composition des dépenses globales du gouvernement consacrées aux programmes liés à la lutte contre la pauvreté » et non pas uniquement à l'aide aux PPTE.

## 7.2 Rapports sur la transparence et la participation

Il est de plus en plus évident que la transparence budgétaire prend une importance considérable pour parvenir à une bonne gouvernance, une participation significative des citoyens et une stabilité macroéconomique

La transparence du secteur public améliore la responsabilité et, lorsqu'elle est associée à des possibilités accrues de débattre publiquement, peut contribuer à renforcer les politiques et la confiance dans le gouvernement. Pourtant, de nombreux pays sont en proie à un manque de transparence et une faible responsabilisation, comme l'illustrent leurs processus budgétaires opaques, leurs dépenses imprévues, la faiblesse de leurs systèmes comptables et de présentation des rapports, et leurs audits inefficaces. Dans de nombreux pays, l'organe législatif et / ou la société civile sont en outre exclus du dialogue sur les questions budgétaires.

Plusieurs institutions ont récemment mis au point des méthodes visant à évaluer les normes de transparence et de participation dans la budgétisation et la performance financière. L'Idasa, avec le soutien de l'*International Budget Project*, a été, à notre connaissance, le premier groupe indépendant à réaliser une étude exhaustive sur la transparence et la participation du système budgétaire d'un pays.

Le rapport de l'Idasa, qui est brièvement discuté ci-dessous, sera bientôt suivi par d'autres versions qui sont en cours de préparation par des ONG en Afrique (notamment une action multinationale impliquant les groupes suivants : ISODEC au Ghana, *Transparency International* au Kenya, *Integrity* au Nigeria, Idasa en Afrique du Sud et l'Université de Zambie, *Women for Change*, et *Catholic Commission for Justice and Peace* en Zambie), ainsi que par des ONG en Russie et en Amérique latine (se référer au bulletin d'information du mois de mai 2001 de l'IBP pour la mise à jour d'une intervention réalisée par cinq pays en Amérique latine, avec la participation du *Lincoln University College* en Argentine, l'IBASE au Brésil, le département d'Economie de l'Université du Chili, le *Center for Teaching and Research* (CIDE), *Fundar* et *Gender Equity* au Mexique, et le *Research Center of the Universidad del Pacífico* au Pérou.

<http://www.internationalbudget.org/resources/newsletterIII.htm>). Une des sessions de la troisième conférence de l'IBP a décrit les efforts en cours dans ces autres pays.

(<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy/networking.htm>).

## Outils relatifs aux budgets et aux questions connexes

De nouveaux groupes, ainsi que des groupes plus expérimentés, peuvent bénéficier de certaines des méthodes pour analyser les processus et les systèmes budgétaires qui sont disponibles en ligne, dont beaucoup ont été développés par des institutions multilatérales. Ces outils peuvent être utilisés pour réaliser un travail exhaustif sur le processus budgétaire, ainsi que pour analyser une étape ou un aspect particulier du processus. En outre, le développement d'outils de diagnostic normalisés pour évaluer les paramètres institutionnels a progressé rapidement ces dernières années. Les boîtes à outils sont des approches normalisées qui énoncent les principes qui, selon l'expérience, doivent régir les modalités de gouvernance du secteur public, fournir des méthodes permettant d'évaluer la mesure dans laquelle les modalités propres à chaque pays sont conformes à ces principes, et présenter ces évaluations dans un format qui contribue facilement au dialogue sur les priorités de réforme entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et la société civile. Les sujets abordés sont : l'évaluation des organes de décision du gouvernement central, l'évaluation des contraintes sur les prestations de services, le cadre diagnostique de l'administration fiscale, les outils sur la gouvernance et la pauvreté, l'évaluation institutionnelle des relations intergouvernementales et l'évaluation institutionnelle des dépenses publiques. Voir <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/petoolkit.htm> et <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/toolkits.htm>.

## Étude sur la transparence et la participation de l'Idasa / IBP

L'objectif de l'étude conjointe Idasa / IBP repose sur le constat que des finances publiques saines et des pratiques budgétaires qui aident les pauvres vont de pair avec un système budgétaire transparent et efficace. Ce travail s'appuie sur le code de transparence du FMI décrit dans la zone de texte ci-dessous, mais l'accent est quelque peu différent et souligne l'importance de participation plus large au processus budgétaire. La méthodologie développée par l'étude est conçue pour aider les parlements et la société civile à évaluer la mesure dans laquelle le gouvernement a respecté les prévisions budgétaires, discuter des mécanismes de contrôle des politiques fiscales et des processus budgétaires, et mesurer la disponibilité des données relatives aux dépenses réelles et aux contrôles internes audités de manière indépendante pour éviter tout dépassement budgétaire ou toute dépense illégale. Un autre objectif de l'étude était d'évaluer la participation de l'organe législatif et de la société civile dans le processus de prise de décision.

Le questionnaire élaboré dans le cadre de l'étude couvre cinq aspects fondamentaux de la transparence et de la participation dans le système budgétaire.

- ***Un cadre juridique pour la transparence*** : Le cadre juridique dicte généralement la nature du système budgétaire ; dans la mesure où les gouvernements n'encouragent la transparence que de manière informelle, les progrès possibles ne seront que transitoires
- ***Clarté des rôles et des responsabilités des gouvernements nationaux et provinciaux*** : La clarté des rôles et des responsabilités dans la gestion des finances publiques est essentielle pour que l'électorat puisse tenir des instances gouvernementales spécifiques responsables de la politique et des décisions budgétaires.
- ***Mise à disposition des informations budgétaires au public*** : Une exigence fondamentale de la transparence fiscale consiste à mettre à la disposition du public des informations budgétaires complètes, fiables et utiles.
- ***Mécanismes de contrôle indépendants de l'exécution du budget et des données du gouvernement*** : Une exigence essentielle de la transparence budgétaire dans un contexte démocratique est la possibilité pour les législatures et la société civile d'exercer leur influence sur le budget et d'évaluer si le gouvernement respecte ses engagements. Une autre question fondamentale consiste à établir des mécanismes de contrôle sur les données utilisées dans le

processus budgétaire.

- **Processus budgétaire décisionnel** : Une question clé est de savoir si la législature et la société civile sont capables de participer efficacement au processus budgétaire. Dans le cadre de l'étude, la participation effective signifie que la législature et la société civile fassent connaître leurs points de vue et soient prises au sérieux.

**Exemple :** *Transparency and Participation in the Budget Process. South Africa: A Country Report*, Idasa/IBP, 2000.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf>

Le lien ci-dessus donne accès à une version générique de l'étude qui a été spécifiquement rédigée pour servir à ceux qui envisagent de s'engager dans le travail sur la transparence dans leurs propres pays.

### **Le Code des bonnes pratiques en matière de transparence fiscale du FMI et les autres études sur la transparence**

Les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux placent de plus en plus l'accent sur la nécessité de faire participer la société civile dans le débat relatif aux dépenses publiques afin d'assurer une bonne gouvernance. Un exemple de cadre cohérent pour analyser la situation fiscale et budgétaire d'un pays est le Code du FMI des bonnes pratiques en matière de transparence fiscale, qui traite des questions fiscales en termes généraux, mais revêt une importance particulière dans le processus et le système budgétaires. Les principes du Code sont basés sur les expériences des pays membres du FMI, mais sont destinés à être applicables globalement. Sachant que le Code appartient au domaine public, les autorités nationales, la société civile, les marchés financiers et les institutions internationales peuvent y accéder et l'utiliser à des fins diverses. Le FMI a utilisé le Code pour évaluer la transparence des finances publiques d'un nombre croissant de pays. Ces rapports sont disponibles sur le site Internet du FMI. Voir <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm> pour le site du FMI sur la transparence fiscale, qui inclut le code — traduit en sept langues — et d'autres informations importantes sur les questions de transparence.

Les études du FMI relatives à l'Argentine et à l'Inde sont indiquées ci-dessous. Elles sont suivies d'un exemple d'étude sur la transparence fiscale en Pologne réalisée par une ONG polonaise qui a utilisé le Code du FMI ainsi que l'approche conjointe préconisée par l'Idasa / IBP.

**Exemple :** *Experimental Report on Transparency Practices: Argentina*, FMI, 1999.  
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>  
*Fiscal transparency in India*, FMI, 2001.  
<http://www.imf.org/external/np/rosc/ind/fiscal.htm>

Ces documents sont des exemples d'études sur le Code de bonnes pratiques en matière de transparence fiscale. Les études ont été préparées par le personnel du FMI sur la base des informations fournies par les pouvoirs publics. L'étude de l'Argentine est disponible en anglais et en espagnol.

**Exemple :** *Openness and Transparency of Public Finance in Poland in the Light of International Monetary Fund Standards*, Gdansk Institute for Market Economics, Pologne, 2001.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/Poland.pdf>

Ce rapport présente une évaluation de la transparence fiscale dans un pays en pleine transition économique et politique. Il repose principalement sur le Code du FMI, mais également sur l'approche conjointe préconisée par l'Idasa / IBP. L'enquête a été menée au moyen d'un

questionnaire détaillé auprès des représentants du gouvernement.

L'OCDE a également publié un document intitulé *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, qui identifie les principaux rapports budgétaires que les gouvernements doivent publier, leur contenu et les approches visant à assurer le contrôle de la qualité de ces rapports. Voir [http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/\\$FILE/JT00107731.PDF](http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107731.PDF)

### 7.3 La budgétisation participative

La budgétisation participative est une approche novatrice de prise de décisions budgétaires qui a commencé au niveau municipal au Brésil en 1989 et suscité beaucoup d'intérêt. Dans la budgétisation participative, le grand public est directement impliqué dans la prise de décisions politiques. Des forums ouverts ont lieu tout au long du processus budgétaire et donnent au public la possibilité d'allouer des ressources, de hiérarchiser les grandes lignes de la politique sociale et de surveiller les dépenses publiques. La budgétisation participative rompt définitivement avec la tradition selon laquelle le processus budgétaire doit se dérouler exclusivement au sein de l'exécutif, avec la seule participation de professionnels du budget et de quelques hommes politiques.

Dans les pays qui ont mis en place la budgétisation participative, les ONG budgétaires se sont été activement engagées dans l'analyse de l'approche et dans la fourniture d'informations aux citoyens engagés dans le processus. Dans les pays où la budgétisation participative n'est pas en place, plusieurs ONG ont fait savoir qu'elles souhaitaient sa mise en place, et des expériences sont en cours dans quelques pays comme en Argentine, à Buenos Aires, et en Afrique du Sud, au Cap.

Il n'existe pas de modèle unique de budgétisation participative, même s'il peut y avoir des similitudes entre les programmes. Les modèles sont influencés par le contexte politique, économique et social d'une ville ou d'un État donné. Ainsi que l'indique le document ci-dessous, les principaux objectifs de la budgétisation participative sont les suivants :

- Promouvoir l'éducation du public et la citoyenneté active ;
- Œuvrer pour la justice sociale par le biais de l'amélioration des politiques et de l'allocation des ressources ; et
- Réformer l'appareil administratif.

**Exemple :** *A Guide to Participatory Budgeting*, Brian Wampler, consultant auprès de l'IBP, 2000.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>

Cet article analyse les programmes de budgétisation participative, en mettant l'accent sur le Brésil, conçus pour faire participer les citoyens dans le processus d'élaboration des politiques, stimuler les réformes administratives et distribuer des ressources publiques dans les quartiers à faible revenu. Le guide explore les mécanismes de la budgétisation participative, les résultats de cette approche et son application potentielle dans d'autres lieux.

**Exemple :** Discussion sur la budgétisation participative lors de la troisième conférence de l'IBP, présentée par la CIDADE, Porto Alegre, Brésil.  
<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Cidade/CIDADEbudgetsEn.htm>

Depuis 1994, la CIDADE est activement impliquée dans le processus de budgétisation participative à Porto Alegre. Le conférencier de la CIDADE a déclaré : « Les programmes de budgétisation participative luttent contre l'héritage politique du Brésil (clientélisme, exclusion sociale et corruption) en rendant le processus budgétaire transparent, ouvert et public. »

**Exemple :**

*The Participatory Budget in Brazil*, Brazilian Institute for Social and Economic Analysis (IBASE), 1999.

<http://internationalbudget.org/conference/2nd/brazil.htm>

Ce document est une discussion générale sur la budgétisation participative au Brésil rédigé par des chercheurs pour une ONG qui soutient les personnes impliquées dans ces actions à Rio de Janeiro. L'originalité de cette discussion est qu'elle place le mouvement de la budgétisation participative dans le contexte de l'ensemble des développements politiques au Brésil.

---

## 8. L'ANALYSE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES

---

Lorsque l'on parle du concept de « travail budgétaire », la première chose qui vient à l'esprit est l'analyse des politiques. Dans ce chapitre, sont traitées six différentes manières, même si elles sont interdépendantes, d'examiner les implications des budgets, à commencer sans doute par l'activité qui a la plus grande visibilité pour un groupe engagé dans le travail budgétaire et politique — l'analyse de la proposition de budget de l'exécutif. Le chapitre décrit ensuite comment un budget peut être analysé sur la base des allocations qui sont versées à des secteurs particuliers, son impact sur différents groupes, sa relation avec les droits fondamentaux et ses effets généraux sur l'économie. Le chapitre se termine par un type important d'analyse budgétaire qui est, malheureusement quelque peu négligé par les ONG : l'analyse des politiques fiscales contenues dans un budget.

Les six types d'analyses décrites ici représentent les principales approches qui peuvent être adoptées lors de l'examen des budgets, mais elles n'excluent en aucune manière les approches alternatives. À titre d'exemple, « les analyses d'impact » qui tentent de mesurer les effets réels de différentes politiques budgétaires ne sont pas traitées dans une section distincte du présent document. Pourtant, ces analyses — qu'elles reflètent des approches telles que les enquêtes sur les cartes d'évaluation préconisées par le Public Affairs Centre en Inde (<http://www.pacindia.org/>) ou des études spécifiques sur les conséquences des décisions budgétaires sur la réduction du VIH / sida — représentent un champ de recherche important pour n'importe quel groupe politique.

### **Pari réussi pour influencer la discussion du budget de l'exécutif**

L'expérience de l'analyse du budget de l'exécutif du *Budget Information Service* (BIS) de l'*Institute for Democracy* en Afrique du Sud met en évidence l'évolution de l'impact de l'organisation. Lorsque le BIS a commencé à produire des informations et des analyses pendant la publication du budget, ses efforts n'ont reçu que peu d'attention de la part des médias ou du public. L'intérêt s'est développé au bout de plusieurs années de travail, suite à la production de produits de qualité et l'éducation du public, ainsi que la génération d'importants contacts avec les médias. Suite à la publication du budget de l'exécutif de l'année 2000, le BIS a été inondé de demandes de renseignements et de déclarations par la presse écrite, la radio et la télévision et les médias. Les journalistes de la presse écrite ont sollicité des articles courts, ainsi que des éditoriaux plus détaillés, tandis que les journalistes de la radio demandaient des entretiens téléphoniques et ont promis — à travers les chaînes de radio communautaires — une diffusion à un nombre important de personnes dans le pays. Même les grandes chaînes de télévision publiques ont demandé des entretiens en plusieurs langues.

### 8.1 Analyse des projets de budget de l'exécutif

Dans la plupart des pays, les questions budgétaires font l'objet d'une attention accrue lorsque l'exécutif communique son projet de budget à l'Assemblée législative et au public. C'est souvent à ce moment de l'année que les principales questions budgétaires sont soulevées et que les jugements sur les mérites du budget sont rendus. Ainsi, l'évaluation du budget proposé par le gouvernement lors de sa publication est une activité fréquente chez les chercheurs spécialisés dans le budget. Une telle analyse peut permettre à un groupe de s'établir en tant que source d'expertise et peut aider un groupe à définir les points sur lesquels il souhaite se concentrer. Ce type d'analyse présente également l'avantage de fournir des informations qui sont fortement sollicitées. À d'autres moments de l'année, l'analyse

budgétaire, malgré son importance, intéressera moins le grand public.

Compte tenu des nombreuses étapes du cycle budgétaire, un travail budgétaire efficace exige une analyse et des activités continues tout au long de l'année. Dans ce contexte, une évaluation approfondie et minutieuse du budget dès sa publication par l'exécutif peut aider les groupes à identifier des domaines particulièrement importants pouvant nécessiter davantage de travail plus tard dans le cycle budgétaire.

**Exemple :** *Liste des publications relatives au budget 2000*, Idasa, Afrique du Sud, 2000.  
<http://www.idasa.org.za/bis/budget2000/>

Les analyses exhaustives du budget de l'exécutif de l'année 2000 menées par le BIS se composaient de rapports distincts sur son impact sur les pauvres, le service public, les enfants, les personnes handicapées et le processus budgétaire. Le BIS a également produit un rapport général sur le budget national, ainsi qu'une série de rapports sur les budgets provinciaux. Le BIS n'a pas pu produire de tels rapports lorsqu'il a commencé son examen du budget de l'exécutif, mais a affiné son approche sur une période de cinq ans. Se référer à l'Annexe V du présent guide pour une étude de cas du travail effectué par le *Budget Information Service* de l'Idasa lors de la publication du budget de l'exécutif. Cette étude de cas résume la préparation préalable du BIS ainsi que sa stratégie de diffusion.

**Exemple :** Etude de cas réalisée par l'*Institute of Economic Affairs* au Kenya portant sur la publication du budget. <http://www.internationalbudget.org/resources/Kenya.pdf>

Le *Budget Information Programme* (BIP) de l'Institut commence ses travaux sur le budget de l'exécutif avant sa publication par la tenue d'audiences publiques. Sachant que le Parlement ne dispose que de sept jours pour débattre et approuver le budget, le BIP avait préalablement réuni une équipe d'experts pour analyser le budget 2000/2001 et élaborer un guide visant à aider les membres du Parlement pendant les débats. L'équipe du BIP passa tout un week-end suivant la publication du budget à examiner le discours émis, les états financiers et la loi de finances, afin d'en extraire les points clés et de rendre les informations facilement compréhensibles aux membres du Parlement en temps opportun.

## 8.2 Analyse sectorielle

Un type fréquent d'analyses réalisées par les groupes budgétaires, les organismes de défense et d'autres se concentrent sur un domaine ou un secteur particulier de l'économie ou du gouvernement auquel le budget alloue des ressources importantes. Les analyses sectorielles peuvent se pencher sur un secteur précis — tel que la santé, l'éducation et la défense — par rapport à d'autres secteurs, à l'ensemble de l'économie ou à ses niveaux historiques de soutien. Les analyses budgétaires militaires, par exemple, peuvent attirer l'attention sur la façon dont les fonds consacrés à la défense peuvent être comparés aux fonds consacrés aux secteurs sociaux. Les analyses des secteurs comme la santé et l'éducation comprennent souvent des comparaisons entre pays, ou des comparaisons entre les États d'un pays.

Le budget et les documents publics connexes fournissent souvent des informations complètes sur les secteurs. Dans de nombreux pays, l'obtention d'informations sur les secteurs est facilitée par la structure des ministères (ou des départements) qui couvrent l'ensemble d'un secteur donné, comme un ministère de l'Éducation. Cela permet aux organisations de placer l'accent sur des secteurs particuliers afin d'obtenir plus facilement la plupart des informations dont elles ont besoin.

**Exemple :** *Welfare Policy and Social Transfers in Croatia*, Institute of Public Finance, Croatie, 1999.  
<http://www.ijf.hr/ocpapers/op-8.htm>

Le document passe en revue l'éventail des politiques sociales adoptées en Croatie depuis l'indépendance, ainsi que celles qui persistent depuis l'ère socialiste, et examine si ces politiques peuvent être améliorées. Le document met l'accent sur les questions liées aux dépenses liées à la protection sociale et à l'emploi.

**Exemple :** *Highlights of Proposed Medicaid Funding in the House and Senate Budget Bills*, Center on Public Policy Priorities, Texas, États-Unis, 2001.  
<http://www.cppp.org/products/policypages/111-130/111-130html/PP126.html>

Ce rapport examine le parcours juridique d'un programme d'assurance-maladie destiné aux personnes à faible revenu au sein de l'Assemblée législative de l'Etat. Le groupe national américain qui a rédigé le présent document a mené un large éventail de travaux dans le secteur de la santé pouvant être consultés à l'adresse suivante :  
<http://www.cppp.org/policy/healthpolicy/index.html>.

**Exemple :** *Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda*, Banque mondiale, 1998.  
[http://wbIn0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/\(allworkingpapers/7b711dd282486ea6852567e0004b3bf1?opendocument](http://wbIn0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/(allworkingpapers/7b711dd282486ea6852567e0004b3bf1?opendocument)

L'étude démontre que lorsque les institutions sont faibles, les allocations budgétaires à elles seules peuvent être trompeuses pour expliquer les résultats et prendre des décisions politiques. L'étude a utilisé des preuves empiriques tirées de l'éducation primaire et des soins de santé en Ouganda. Sachant que les comptes publics ne sont pas disponibles, l'étude a mené une enquête sur le terrain dans les écoles et les cliniques pour recueillir des données sur les dépenses. Le rapport a contribué à des améliorations dans le système budgétaire en Ouganda.

Cette étude de suivi montre l'interaction importante entre les systèmes budgétaires et les politiques budgétaires, et la connexion parfois étroite entre les systèmes d'analyse du budget et l'analyse de la question budgétaire.

### 8.3 Analyse des conséquences sur différents groupes de population

En règle générale, deux types d'analyses se penchent sur l'impact des budgets sur des groupes de population particuliers. Le premier type d'analyse examine les conséquences des propositions de dépenses sur différents groupes de revenus. Ce type d'analyse peut examiner la proportion des dépenses totales du gouvernement consacrées aux programmes et aux projets qui aident les segments les plus pauvres de la population. Elles contiennent également des rapports sur la répartition des recettes fiscales décrits à la section 8.6.

Un deuxième type d'analyse de groupe consiste à examiner les conséquences du budget d'un gouvernement sur un groupe particulier défini par des caractéristiques autres que les recettes. De telles analyses peuvent mettre en évidence l'impact du budget sur la population âgée ou sur une minorité raciale ou ethnique.

Les budgets sont, depuis plusieurs années, plus en plus évalués en fonction de leur impact sur les enfants ou les femmes. Dans la plupart des cas, les budgets ne montrent pas l'impact qu'ils ont sur les femmes et les enfants, pas plus qu'ils ne font la distinction entre les allocations versées aux programmes destinés aux femmes et aux enfants. Ainsi, les informations sur les décisions budgétaires concernant les femmes et les enfants et leurs conséquences doivent être obtenues auprès de différentes sources d'information au sein du budget, et d'autres sources en dehors du budget.

Plusieurs ONG dans différentes régions du monde travaillent sur les questions budgétaires ayant trait aux questions de genre. Par exemple, la *Women's Budget Initiative* en Afrique du Sud est un projet de recherche et de formation qui a pour objectif de faire pression et de plaider en faveur de l'égalité des sexes avec efficacité. Chaque année

depuis 1996, le programme a produit un budget pour les femmes sud-africaines. Un autre exemple est le *Tanzanian Gender Networking Programme* (TGNP). Depuis 1993, son volet *Gender Budget Initiative* s'efforce de faciliter le processus d'égalité entre les sexes, l'équité, et l'autonomisation des femmes à différents niveaux de la société. Le budget est l'un des nombreux projets à travers lesquels le programme place les questions de genre dans le débat public (voir <http://www.tgnp.co.tz/>). D'autres actions dans ce domaine ont été initiées par deux groupes mexicains, qui sont mentionnés ci-dessous.

Le travail sur les budgets des enfants a fait des progrès au cours de ces dernières années. Plusieurs initiatives sur les liens entre les dépenses publiques et les enfants ont été mises en place, avec un énorme potentiel (voir la section consacrée à la Suède sur le site web de *Save the Children* à l'adresse : <http://www.rb.se/economics/> pour obtenir des informations sur les enfants et l'économie, comme une étude récente menée au Vietnam sur les budgets de l'éducation des enfants handicapés).

**Exemple :** *Review of Gender Budget Initiatives*. Community Agency for Social Enquiry, Afrique du Sud, 2000.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>  
Cet article passe en revue les interventions de budgétisation sensible au genre dans 42 pays, examine les questions générales soulevées par ces activités et fournit une typologie des différentes stratégies qui peuvent être employées. Au Mexique, les ONG *Fundar* et *Equidad de Género* (équité entre les sexes) ont traduit et résumé la section stratégique de ce document. Cette version espagnole du document peut être consultée à l'adresse :  
<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/analysis/gender/Manualg.doc>

**Exemple :** *Introduction to the Fifth Women's Budget*, Idasa, Afrique du Sud, 2000.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/5thwomenbudget.pdf>

La *Women's Budget Initiative* a été créée en 1995 pour assurer le suivi et promouvoir les intérêts des femmes au cours de la transition politique et économique en Afrique du Sud. Cette initiative est un projet de recherche, de formation et de plaidoyer qui produit le budget annuel des femmes sud-africaines ainsi que des documents connexes.

**Exemple :** *The Children's Budget Initiative of Idasa*, Afrique du Sud.  
[http://www.idasa.org.za/m\\_main.php?view=10&project\\_id=2100&webzone\\_id=2000&project\\_name=Children's Budget](http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=2100&webzone_id=2000&project_name=Children's Budget)

Le budget en faveur de l'enfance a été élaboré par le *Budget Information Service* de l'Idasa en 1997 pour évaluer l'impact du budget sud-africain sur les enfants. Le point de départ du projet est la Déclaration des Nations unies sur les droits de l'enfant. Il assure le suivi des dépenses publiques en faveur des enfants par rapport aux engagements contenus dans la Déclaration. Les deux premières études sur le budget en faveur de l'enfance sont intitulées *First Call* (1997) et *Where poverty hits hardest* (Où la pauvreté frappe-t-elle le plus durement ?) (1999). L'étude la plus récente est intitulée *Are children being put first ? An evaluation of the child poverty and the 2000 South African Budget* (2004). Le projet se concentre sur quatre secteurs clés — la santé et la nutrition, l'éducation, le bien-être et la justice, et la police. Il regroupe également l'ensemble des données existantes sur la pauvreté des enfants et évalue l'impact de la politique macro-économique sur les enfants sud-africains

**Exemple :** *Recent Changes in the Impact of the Social Safety Net on Child Poverty*, Center on Budget and Policy Priorities, États-Unis, 1999.  
<http://www.cbpp.org/12-23-99wel.pdf>

Cette étude se penche sur le nombre d'enfants qui sont considérés comme pauvres aux États-Unis avant et après l'examen des effets des programmes gouvernementaux (appelés « le filet de sécurité sociale »). Elle examine également les tendances de la pauvreté des enfants ces dernières années.

Cette étude illustre le type d'analyse qui peut être réalisée lorsque des données suffisantes sur l'impact des programmes gouvernementaux sont disponibles.

## 8.4 Les budgets et les droits économiques et sociaux

Bien qu'à l'origine les droits de l'homme étaient axés sur les droits civils et politiques, la communauté internationale porte davantage son attention sur les questions liées aux droits économiques et sociaux. Selon le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ceux-ci comprennent des salaires et une rémunération équitables, des conditions de travail sûres et saines, la sécurité sociale, la nourriture, les vêtements, le logement, la santé physique et mentale, et l'éducation. Les défenseurs des droits de l'homme estiment que tous les droits économiques et sociaux ne peuvent pas être réalisés dans l'immédiat et en même temps, mais qu'ils doivent l'être progressivement au fil du temps.

Il existe plusieurs relations possibles entre le travail sur les droits économiques et sociaux et le travail budgétaire. La réalisation de ces droits peut dépendre directement des décisions budgétaires. L'analyse budgétaire peut également être utile pour estimer le coût de la promotion de certains droits et affiner les arguments de défense. L'analyse budgétaire examine la manière d'opérationnaliser les droits en transformant la rhétorique politique ou les engagements juridiques de certains droits en allocations budgétaires. En outre, comme indiqué dans la section précédente relative aux travaux sur le budget pour l'enfance en Afrique du Sud, les budgets peuvent être examinés pour vérifier qu'ils respectent bien les droits contenus dans les conventions.

Plus généralement, les activités de lutte contre la pauvreté sont de plus en plus perçues sous l'angle des droits de l'homme dans certains pays. Certains affirment, en effet, que l'angle des droits de l'homme est un point d'ancrage utile et nécessaire des valeurs nécessaires pour l'analyse budgétaire. La troisième conférence de l'IBP fournit des exemples des différents domaines de travail qui ont porté sur le lien entre les droits et les budgets. Un débat en séance plénière (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/expenditure/humanrights.htm>) comprenait les présentations suivantes :

- En Inde, l'Initiative DISHA a présenté les activités d'une organisation de terrain de défense des droits qui plaide en faveur du droit au travail et à l'alimentation des ouvriers, ainsi que son approche d'estimation des coûts de la sécurité alimentaire pour tous les habitants de l'Etat.
- Le *Centre for Public Interest Law* au Ghana a présenté ses activités de défense des droits des personnes pauvres et déplacées des zones minières du nord du Ghana en raison de la confiscation des terres, de la pollution de l'eau potable et d'autres violations des droits de l'homme.
- Le *Women's Centre for Legal Aid and Counseling*, en Cisjordanie / Palestine a présenté les activités qu'il mène pour que les droits des femmes soient considérés comme des droits humains et propose des services de conseil, d'aide juridique et de plaidoyer.

## 8.5 Analyse d'économie générale

Le budget est le principal instrument de politique fiscale du gouvernement, et le meilleur moyen de l'évaluer est d'examiner ses hypothèses budgétaires et économiques et ses conséquences. Il s'agit de calculer l'impact du budget sur le déficit annuel et la dette nationale de l'Etat, ainsi que les conséquences attendues du budget sur les résultats économiques comme l'inflation, la croissance et l'emploi. L'analyse fiscale est un élément fondamental de l'analyse budgétaire sachant que les questions fiscales auront une incidence sur le montant et la composition des allocations versées aux secteurs et aux programmes.

Les études qui analysent les questions fiscales dans le budget impliquent généralement une analyse des objectifs et des cibles budgétaires. Les estimations des recettes et des dépenses sont-elles raisonnables et exactes ? Quel est le

montant du déficit probable ou de l'excédent résultant d'une proposition budgétaire des pouvoirs publics ? Quelle est la répartition des fonds entre les principaux secteurs économiques ? Ces analyses peuvent également étudier de manière critique les hypothèses budgétaires sous-jacentes qui concernent les principales variables économiques comme l'inflation et le chômage.

**Exemple :** *Is the House Tax Bill Needed to Avert a Recession?* Center on Budget and Policy Priorities, États-Unis, 2001.  
<http://www.cbpp.org/2-22-01tax.htm>

Cet article examine l'un des principaux arguments utilisés en faveur d'une réduction d'impôt proposée par le président Bush. Ses conclusions sont que la conception « tardive » de la réduction d'impôt — dans laquelle la plupart des réductions d'impôt proposées ne se produiraient que plusieurs années suivant l'adoption du budget — n'est pas adaptée pour lutter contre une récession.

**Exemple :** Communiqué de presse de l'Idasa suite à la publication du budget 2000 : *The Poor Remain Vulnerable*, Idasa, Afrique du Sud, 2000.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/poor2000.pdf>

Cette « déclaration destinée à faire réagir » aborde les effets macroéconomiques des politiques de dépenses et fiscales contenues dans le budget 2000/01 et les conséquences de ces politiques sur les pauvres. Elle conclut que les réductions d'impôt proposées aux salariés à revenu intermédiaire et à revenu élevé ne stimuleront ni la croissance ni l'équité dans l'économie sud-africaine. Alors qu'à moyen terme, la croissance peut se poursuivre, à court terme, la pauvreté est susceptible de s'aggraver. La déclaration propose une alternative et plaide pour un ensemble de propositions immédiates et ciblées qui conjuguent la réduction de la pauvreté à court terme et la formation des compétences favorisant la croissance.

## 8.6 Analyse des recettes

Les deux exemples ci-dessus se penchent, en partie ou en totalité, sur les effets macroéconomiques des décisions fiscales. Malheureusement, de nombreuses ONG dédiées à la lutte contre la pauvreté ne tiennent pas compte des questions liées aux recettes du budget. Les groupes qui sont engagés dans les questions sur la pauvreté, les femmes ou les enfants ont tendance à se concentrer sur la répartition des dépenses budgétaires. La politique fiscale, par ailleurs, est le plus souvent analysée par des groupes qui, traditionnellement, ne se penchent pas sur la pauvreté. Les organisations professionnelles orientent souvent leur analyse et leur plaidoyer sur les allègements fiscaux en faveur des entreprises ou de ceux qui ont des revenus élevés. Les travaux de recherche indépendants sur les effets des propositions de recettes sur les familles à faible revenu et à revenu intermédiaire tendent à se raréfier. Sachant que les questions fiscales sont souvent négligées, cette section discute plus en détail des possibilités de travail appliqué dans ce domaine.

En plus d'évaluer les effets macroéconomiques des réductions d'impôts, l'un des types les plus importants de l'analyse des recettes est l'examen des effets de redistribution du système fiscal. Les réformes fiscales proposées vont-elles favoriser les riches ou les pauvres ? Le système fiscal prend-il une part plus importante du revenu des personnes à faible revenu ou des personnes à revenu élevé ? Selon la vision d'un analyste fiscal, le système est-il régressif ou progressif ? Pour répondre à ces questions, il convient de comprendre les différentes sources de revenus et la méthode de prélèvement des impôts.

Un deuxième aspect important pour les groupes budgétaires est d'associer les dépenses et les recettes. Celles-ci constituent les deux volets de la question budgétaire ; les groupes doivent veiller à ce que l'assiette fiscale soit suffisamment importante pour financer les principaux programmes gouvernementaux. En outre, lorsque les gouvernements préconisent des réductions d'impôt, ils les rendent souvent plus attractifs en minimisant les pertes de recettes connexes et en exagérant leur impact sur la croissance économique. Donc, un aspect important de l'analyse fiscale est de fournir une évaluation réaliste de l'évolution des recettes dans le cadre d'une proposition d'impôt et de la comparer à une projection des dépenses afin de déterminer s'il est possible d'appuyer ces combinaisons.

Le troisième aspect du travail fiscal concerne les fonctions de conformité et d'administration. L'administration fiscale, en particulier dans les pays en développement, est susceptible d'être une partie intégrante du débat politique budgétaire, sachant qu'elle représente souvent un facteur restrictif dans la recherche de sources de revenus nouvelles et équitables. Une conformité insuffisante signifie que l'ensemble des impôts qui doivent être prélevés ne l'ont pas été – c'est ce qu'on appelle l'écart fiscal. Cela veut dire que soit les recettes ne sont pas disponibles pour financer les besoins de dépenses ou que des taux d'imposition plus élevés doivent être imposés à ceux qui ne paient pas d'impôts pour assurer le niveau souhaité de recettes et des dépenses. La faiblesse d'une administration peut refléter une variété de problèmes, allant du manque de systèmes informatiques et d'employés qualifiés à la corruption. Le fait de s'attaquer à ces problèmes peut générer d'autres avantages que ceux produits par la collecte accrue de recettes, sachant que l'évasion fiscale généralisée compromet non seulement l'intégrité du système fiscal, mais réduit également la crédibilité du gouvernement dans son ensemble, compromettant potentiellement sa capacité à mener des politiques dans d'autres domaines. L'amélioration de la transparence peut être le cadre des réformes qui contribuent à stimuler la conformité et à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale.

Ces trois domaines d'activité fiscale ont fait l'objet d'une séance plénière et d'ateliers lors de la troisième conférence de l'IBP (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/4revenue.htm>). Des conférenciers de l'*Institute for Public Finance* en Croatie, du *Centre for Budget Studies* en Inde, du CIDE au Mexique, et plusieurs groupes aux États-Unis ont partagé des études de cas sur leur travail au niveau national et sous-national. Le résumé de cette conférence comprend également un certain nombre de documents et de rapports traitant de questions fiscales (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/home.htm> - Tax). Voici quelques exemples d'activités fiscales :

**Exemple :** *Tax administration reform in transition: The case of Croatia*, Institute for Public Finance, Croatie, 2000.  
<http://www.ijf.hr/ocpapers/op-5.htm>

La République de Croatie mène actuellement des réformes de son système fiscal global, y compris la réforme de l'administration fiscale. Ce document analyse la mesure dans laquelle la réforme de l'administration fiscale croate est en accord avec les principes et les pratiques de l'administration fiscale dans les pays développés et dans les pays en transition.

**Exemple :** *Overview Assessment of President Bush's Tax Proposal*, Center on Budget and Policy Priorities, États-Unis, 2001.  
<http://www.cbpp.org/2-8-01tax.htm>

Cet article présente une analyse approfondie des effets du plan du président sur la réduction des impôts des différents groupes de revenus et de la situation budgétaire à long terme.

**Exemple :** *Women and Tax in South Africa*. Idasa, Afrique du Sud, 2000.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/WomenSA.pdf>

Selon ce document, « la plupart des analyses des budgets publics et de leurs impacts différentiels sur les femmes et les hommes supposent généralement que les dépenses publiques ont un impact plus important que les recettes directes pour résoudre les problèmes tels que la pauvreté et les inégalités. Cependant, l'aspect relatif aux recettes budgétaires, et plus particulièrement la politique fiscale, peuvent également avoir des conséquences directes sur la redistribution en raison des impacts sur le revenu disponible, qui peut soit avantager ou désavantager certains secteurs de la société, tels que les femmes et les pauvres. »

Pour plus d'informations, la Banque mondiale a également mis au point une boîte à outils permettant de fournir un cadre global pour le diagnostic des carences institutionnelles et organisationnelles de l'administration fiscale. Elle peut être consultée à l'adresse suivante :  
<http://wbln0018.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf/075c69a32615405f8525689c0051fb>



---

## **Partie IV. Pour plus d'informations**

---

---

## 9. LES RESSOURCES DE L'IBP

---

En plus de ce guide, l'*International Budget Project* dispose d'une variété d'autres activités et de ressources conçues pour être utiles aux groupes et aux chercheurs qui souhaitent en savoir davantage sur le travail budgétaire appliqué. Il s'agit notamment des sites web de l'IBP et du *Center on Budget and Policy Priorities* ; d'autres publications (y compris le bulletin d'information de l'IBP) ; des formations et des ateliers ; et des conférences et d'autres réunions. Les groupes implantés en Afrique peuvent également contacter notre partenaire régional, l'*Africa Budget Project*. Comme cela est mentionné dans le chapitre 1, pour contacter l'IBP à propos de ces activités ou ressources, il convient d'écrire ou de téléphoner ou encore d'envoyer un courriel à l'adresse suivante :

The International Budget Project  
Center on Budget and Policy Priorities  
820 First St., NE Suite 510  
Washington, D.C. 20002  
États-Unis  
Téléphone : 1-(202) 408-1080  
Télécopie : 1-(202) 408-1056  
Courriel : info@internationalbudget.org

### 9.1 Les sites web de l'IBP et du CBPP

Le site web de l'IBP —<http://www.internationalbudget.org> — contient un certain nombre de fonctionnalités qui peuvent vous aider à vous familiariser avec les questions budgétaires et le travail budgétaire dans le monde, telles que :

- Une *bibliothèque* complète de documents ayant trait au budget, téléchargeables et classés par thème. Ces documents sont sélectionnés parmi une variété de sources pour plus de clarté, de pertinence et d'utilité ;
- Une Section « *Groupes* » qui contient des informations ainsi que les coordonnées de nombreux groupes budgétaires avec lesquels travaille l'IBP ;
- Une Section « *Ressources* » détaillée qui présente la liste des autres sites présentant un intérêt pour le travail budgétaire appliqué, organisée par thème et par région ;
- Des *moteurs de recherche* qui permettent d'effectuer des recherches directement sur le site, ainsi que sur tous les autres sites (tels que les bibliothèques de la Banque mondiale et du FMI) qui sont liés au site de l'IBP ; et
- De nombreuses informations sur les activités de l'*International Budget Project*, y compris ses trois *conférences* internationales.

Un plan du site de l'IBP est présenté à l'Annexe VI.

Le site web du *Center on Budget and Policy Priorities* (dont l'IBP fait partie) est également utile. Il contient une variété de rapports dans des domaines tels que le budget fédéral et l'État et les questions fiscales ; les politiques

alimentaires, du logement et de la santé ; ainsi que la pauvreté et la répartition des revenus. Voir le site : <http://www.cbpp.org/>.

## 9.2 Publications

Quelques publications clés de l'IBP présentent un intérêt pour ceux qui souhaitent en savoir davantage sur le travail budgétaire. Une partie de ces publications sont d'ores et déjà référencées dans ce guide. Quatre publications, en particulier, contiennent une variété d'exemples sur le travail budgétaires et les autres activités des ONG.

- ***A Taste of Success***. Ce rapport se compose d'une douzaine d'études de cas relativement courtes, divisées en deux grandes catégories : le développement organisationnel et la formation, et l'analyse et les tendances qui influencent les politiques budgétaires. Les ONG étudiées dans les études de cas sont situées dans les pays suivants : Croatie, Inde, Israël, Kenya, Mexique, Russie, Afrique du Sud et Tanzanie. Les études de cas qui couvrent des analyses spécifiques présentent le contexte historique, une synthèse de la question étudiée, les mesures prises par l'ONG, les résultats obtenus et les enseignements tirés — lesquels peuvent bénéficier à d'autres ONG. Ce document peut s'avérer utile pour élaborer le cadre des actions pouvant être entreprises par un nouveau groupe voué au budget, pour sélectionner des études sur le budget appliqué et pour comprendre manière de mettre en œuvre ces efforts. Voir le site : <http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>.
- ***Budget Analysis for Anti-Poverty and Rights Work***. Ce rapport exhaustif sur la troisième conférence de l'IBP qui s'est tenue à Bombay en Inde en novembre 2000, comprend une multitude d'informations sur le travail budgétaire appliqué, telles que les communications présentées lors de la conférence, les documents supplémentaires, la liste des participants et les résumés de tous les ateliers. Les thèmes de la conférence étaient l'analyse du budget pour faire face aux problèmes des pauvres, le lien entre le travail budgétaire et les droits humains, et le travail sur l'imposition et la pauvreté. Le rapport est disponible sous forme de CD-ROM et peut également être consulté sur notre site à l'adresse : <http://www.internationalbudget.org/cdrom/home.htm>.
- ***IBP Newsletter***. Depuis janvier 2001, l'IBP publie un bulletin d'informations bimensuel. Disponible aussi bien en anglais qu'en espagnol, le bulletin contient des actualités récentes sur le travail de l'IBP et des ONG vouées au budget à travers le monde, ainsi que de nouvelles ressources sur les questions budgétaires. Pour s'abonner au bulletin d'information, consulter le site : <http://www.internationalbudget.org/nlsignup.htm>. Les numéros précédents du bulletin peuvent être consultés dans la section des archives du bulletin à l'adresse : <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter.htm>.
- ***Can civil society add value to budget decision-making?*** (La société civile peut-elle apporter une valeur ajoutée au processus budgétaire décisionnel ?) Ce document de l'IBP datant du mois d'août 2001 présente une analyse détaillée du rôle que la société civile a joué et pourrait jouer à chaque étape du cycle budgétaire. Il donne un aperçu des activités des groupes qui travaillent sur le budget appliqué dans les pays en développement. Voir le site : <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>

Comme cela est indiqué dans le chapitre 7, l'IBP ainsi que les membres provenant d'autres organisations ont également commencé à publier des rapports sur la transparence et la participation budgétaires qui sont spécifiquement destinés à un usage général. La publication clé est le rapport intitulé *Transparency and Participation in South Africa's Budget Process* (La transparence et la participation dans le processus budgétaire en Afrique du Sud), une publication conjointe du *Budget Information Service*, de l'Idasa et de l'IBP. Bien que le rapport se concentre spécifiquement sur le système budgétaire sud-africain, il tente également de poser quelques principes de base qui sont utiles pour comprendre les systèmes budgétaires des autres pays. Voir le site : <http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf>. D'autres publications dans ce domaine seront bientôt consultables sur le site web de l'IBP.

### 9.3 Formation et assistance technique

Nos cours de formation actuels comprennent des ateliers de base qui se déroulent au *Center on Budget and Policy Priorities* aux États-Unis et à l'Idasa en Afrique du Sud. Ces ateliers offrent un aperçu complet de ces organisations budgétaires, ainsi qu'une introduction aux méthodes analytiques et au plaidoyer budgétaire. Les cours peuvent être particulièrement utiles pour les responsables des nouvelles organisations budgétaires et des nouveaux membres du personnel des organisations existantes. L'IBP a également dispensé un cours d'introduction sur la gestion des dépenses publiques avec la Banque mondiale et contribue régulièrement à d'autres formations proposées par les institutions internationales de développement. L'IBP envisage d'élargir ses activités de formation à l'avenir, telles que la fourniture d'un cours de niveau intermédiaire sur les méthodes d'analyse budgétaire, les systèmes budgétaires et le plaidoyer qui s'appuierait sur l'expérience des professionnels de nos organisations partenaires.

L'IBP, sur une base limitée, et sous réserve de la disponibilité de nos ressources propres, fournit également une assistance et une formation techniques à certains groupes. Cela peut prendre la forme d'échanges de courriels, de courtes visites à l'IBP, de visites à des organisations par l'équipe de l'IBP et de l'examen des rapports et des plans de travail proposés.

### 9.4 Conférences et réunions régionales

L'IBP organise régulièrement des conférences internationales et des réunions régionales. Ces sessions sont généralement axées sur des thèmes particuliers — tels que la transparence dans le processus budgétaire, le travail budgétaire et la pauvreté ou l'élaboration d'un agenda régional — mais incluent également une formation dans le travail budgétaire appliqué. Les nouveaux chercheurs et groupes estiment que la participation à ces conférences et réunions est généralement un excellent mécanisme pour promouvoir leur propre travail budgétaire et pour nouer des contacts avec d'autres groupes internationaux avec lesquels ils pourraient souhaiter échanger des informations.

L'IBP a d'ores et déjà organisé trois conférences internationales. La première, dont l'IBP était l'unique organisateur, s'est tenue à Washington DC en décembre 1997. La deuxième conférence a été coorganisée avec l'Idasa et s'est tenue au Cap, en Afrique du Sud en février 1999. Le thème de cette conférence était « La transparence et la participation dans le processus budgétaire. » La troisième conférence a eu lieu à Bombay en Inde, en novembre 2000. Elle avait pour thème « L'analyse budgétaire dans le cadre du travail sur la lutte contre la pauvreté et les droits humains » et était coorganisée par les organisations suivantes : *Ford Foundation* (New Delhi), *Centre for Budget and Policy Studies* (Bangalore), *Development Initiative for Social and Human Action* (Ahmedabad), *National Centre for Advocacy Studies* (Pune), *Vidhayak Sansad's Centre for Budget Studies* (Bombay), et *Youth for Unity and Voluntary Action* (Bombay).

Les actes de ces conférences et de certaines réunions régionales ont été rédigés dans le détail. Il s'agit notamment du CD-ROM sur la troisième conférence, discutée à la section 9.2. En outre, l'ordre du jour, la liste des participants et les transcriptions de la plupart des présentations de la deuxième conférence peuvent être consultés sur le site web de l'IBP. Ces présentations couvrent le thème de la conférence, à savoir la transparence et la participation dans le processus budgétaire, ainsi que des études de cas sur le développement organisationnel et des formations budgétaires. Consulter le site suivant :

<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/>.

Un atelier régional sur l'utilisation croissante de l'analyse budgétaire en Inde a également produit un rapport très instructif. Cette publication, préparée par le personnel de la *Ford Foundation* à New Delhi, résume les présentations de l'atelier et les discussions qui s'y sont déroulées, notamment des exemples d'analyses budgétaires aux niveaux national, local et provincial. Cette publication se penche également sur l'utilisation de l'information budgétaire et le rôle du plaidoyer budgétaire, et examine les implications du travail budgétaire dans la lutte contre la pauvreté. Voir le site suivant : <http://www.internationalbudget.org/resources/library/goaworks.pdf>.

## **9.5 L'Africa Budget Project**

La base régionale de l'IBP en Afrique, l'*Africa Budget Project*, peut aider les chercheurs et les ONG dans ce continent. L'*Africa Budget Project* fait partie du projet budgétaire de l'*Institute for Democracy* en Afrique du Sud. Le projet collabore avec d'autres organisations africaines pour renforcer la capacité de la société civile, des législatures et des médias à s'engager dans les questions budgétaires. Les activités comprennent des projets de recherche conjoints (y compris une action sur la transparence budgétaire entre les pays), une formation, la collecte et la diffusion d'informations (y compris une base de données sur les organisations participantes, les questions budgétaires en Afrique, l'assistance technique et les activités de réseautage). Le site web du projet est : [http://www.idasa.org.za/m\\_main.php?view=10&project\\_id=2200&webzone\\_id=2000&project\\_name=Africa Budget Project](http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=2200&webzone_id=2000&project_name=Africa Budget Project). Il est également possible d'envoyer un courriel à cette adresse : [juliana@idasact.org.za](mailto:juliana@idasact.org.za).

---

## 10. AUTRES RESSOURCES

---

Ce chapitre décrit quatre types de ressources qui contiennent des informations supplémentaires sur les questions budgétaires. Tout d'abord, un examen détaillé de toutes les informations disponibles sur le budget national ou sous-national est, bien sûr, essentiel. La Section 10.1 décrit brièvement par où commencer pour rechercher ces informations.

Une évaluation globale et à jour du système budgétaire et des questions budgétaires qui se posent dans un pays donné peut être trouvée auprès des sources internationales décrites dans la Section 10.2, sachant que les actions menées pour diagnostiquer et améliorer les systèmes budgétaires continuent de progresser dans le monde. En rassemblant des informations sur un pays donné, certaines informations régionales peuvent être utiles pour examiner les données budgétaires disponibles dans des pays comparables au votre

Il existe un nombre croissant de documents de référence internationaux traitant des questions budgétaires, dont une grande majorité provient des sites web de certaines institutions internationales. Les principaux sites web qui offrent un large éventail de telles ressources sont discutés à la section 10.3.

Quelques publications importantes sur les questions budgétaires et les systèmes budgétaires peuvent être accessibles sur le web. Ces documents, qui sont pour la plupart de nature générale, sont présentés et brièvement décrits à la section 10.4.

À noter également, les sites web des institutions internationales et les documents recueillis sur ces sites sont souvent consultables dans différentes langues.

### 10.1 Où trouver les informations sur les questions budgétaires dans un pays donné

Lorsque vous tenterez de recueillir des informations sur le budget de votre pays, vous rencontrerez probablement le même obstacle auquel les nouveaux groupes ont été confrontés : des informations et des données inadéquates. Dans certains pays, les questions concernant le budget et les questions connexes sont entourées d'un certain secret. Dans d'autres pays, une législation relativement bien structurée a été adoptée pour fournir un cadre permettant de publier des informations budgétaires, même si elles sont susceptibles d'être peu pertinentes, voire insuffisantes. Quoiqu'il en soit, certains pays traversent une période de transition. De ce fait, les systèmes budgétaires sont en cours de réforme et les processus, la législation et les rapports financiers sont difficiles à obtenir et à interpréter.

Néanmoins, il est probable que certaines informations utiles soient malgré tout disponibles. Le point de départ est généralement la documentation budgétaire de base ou les manuels publiés par le département ou le ministère national des Finances ou par le bureau local chargé du budget. Le ministère des Finances, en théorie, est chargé de mettre à la disposition de la législature et du public des informations budgétaires dans un format complet et facilement accessible. Il existe cependant d'autres sources susceptibles de fournir des informations utiles : le Bureau du président, les différents ministères, la Banque centrale, le *Central Statistical Office*, le *Revenue Board*, les commissions législatives, le bureau du contrôleur ou de l'auditeur général, le médiateur, les institutions de recherche, la Chambre de commerce, les contrôleurs privés, les universités et les donateurs bilatéraux et multilatéraux. (En outre, votre pays a peut-être rédigé un Document stratégique de réduction de la pauvreté qui,

comme indiqué dans la section suivante, peut être consulté sur le site web de la Banque mondiale).

L'ingéniosité peut également porter ses fruits. L'organisation indienne DISHA, par exemple, a pu obtenir des informations budgétaires qui n'étaient pas facilement accessibles au public en s'adressant directement aux membres de l'Assemblée nationale, qui, généralement n'utilisaient pas les gros manuels budgétaires que l'exécutif leur envoyait. En effet, ces législateurs trouvaient que les budgets étaient incompréhensibles. Les copies inutilisées de ces manuels ont été remises à l'organisation DISHA, qui se mit rapidement à expliquer la teneur de ces documents aux législateurs eux-mêmes.

## 10.2 Les rapports par pays des institutions internationales

Lorsque votre travail porte sur les aspects nationaux, les institutions internationales telles que la Banque mondiale ou le FMI — ou les institutions régionales comme la Banque interaméricaine de développement ou la Banque asiatique de développement — ont probablement produit des rapports sur les questions budgétaires dans votre pays. Ces sites web publient souvent toutes les informations disponibles dans des sections distinctes par pays. Il sera intéressant, dans un premier temps, de consulter la « page pays » figurant sur les sites des différentes institutions internationales. Les pages web par pays de la Banque asiatique de développement, du FMI et de la Banque mondiale sont, respectivement, les suivantes :

- <http://www.adb.org/Countries/default.asp>
- <http://www.imf.org/external/country/index.htm>
- <http://www.worldbank.org/html/extdr/regions.htm>

Plusieurs types de rapports exhaustifs produits par la Banque mondiale et le FMI et pouvant s'avérer utiles pour obtenir des documents de travail sont présentés ci-dessous, ainsi que les sites web qui publient ces rapports. Ces sites présentent également des listes spécifiques à chaque pays.

- ***Examens des dépenses publiques*** (EDP) — Un examen des dépenses publiques est un rapport produit par un pays sur les questions liées au secteur public en général et les questions liées aux dépenses publiques en particulier. Un des principaux objectifs de l'EDP est d'aider un pays à établir des mécanismes efficaces et transparents pour allouer les ressources publiques disponibles d'une manière qui favorise la croissance économique et réduit la pauvreté. Les thèmes communs à un EDP sont : l'analyse et la projection des recettes, la détermination du niveau et la composition des dépenses publiques, l'analyse inter-et intra-sectorielle, les entreprises financières ou non financières du secteur public, la structure de gouvernance et le fonctionnement des institutions publiques. (Voir le site : <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/plpers.htm>.)
- ***Documents stratégiques sur la réduction de la pauvreté (DSRP)*** – Des DSRP provisoires ont récemment été élaborés à l'attention de nombreux pays à faible revenu. L'objectif était de mettre en place un processus selon lequel un pays développe sa propre stratégie de réduction de la pauvreté avec la participation de la société civile et du secteur privé. Les DSRP issus de ce processus formeraient la base de l'ensemble des prêts concessionnels accordés par la Banque mondiale et le FMI, ainsi que des autres allègements de la dette dans le cadre de l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE). Un DSRP décrit les plans nationaux visant à favoriser la croissance et à réduire la pauvreté à travers des programmes triennaux qui prévoient des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales. C'est dans ce contexte que le document contient des renseignements utiles sur les budgets. En outre, il est probable que les prochains DSRP placeront un accent accru sur les questions budgétaires. (Voir le site :

<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>).

- **Les rapports du FMI sur l'observation des normes et codes (RONC)** - Un RONC est un rapport détaillé sur des thèmes tels que les normes internationalement reconnues en matière de politique budgétaire, monétaire et financière ; la réglementation bancaire ; la diffusion des données ; les valeurs mobilières et les marchés d'assurance — toutes les questions directement ou indirectement liées aux finances publiques. Le nombre de pays qui produisent des RONC est en augmentation et leur importance va probablement continuer de croître, même s'ils ne sont pas obligatoires pour les pays qui ont un accord avec le FMI. Les rapports fournissent des informations utiles pour effectuer des analyses par pays et des comparaisons entre les pays. Un nombre important de RONC expérimentaux est disponible en ligne à l'adresse : <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>, notamment les rapports pour les pays en développement comme l'Ouganda.

Les groupes qui travaillent dans des pays où des travaux de recherche à petit budget ont été menés pourraient également tirer les leçons des pays exposés à des situations similaires. Par exemple, les groupes qui travaillent dans les pays du Commonwealth trouveront plus utiles les analyses des systèmes et des processus existant dans les pays du Commonwealth que celles qui portent sur les autres pays. De même, les pays de l'ancien bloc de l'Est bénéficieront du travail réalisé sur des aspects spécifiques des systèmes budgétaires dans d'autres pays de cette région. Les groupes qui s'intéressent aux pays dotés de systèmes parlementaires souhaiteront s'informer sur d'autres systèmes parlementaires, ce même principe s'appliquant aux groupes qui s'intéressent aux systèmes présidentiels.

### 10.3 Sites web internationaux et cours de formation

Plusieurs sites web internationaux contiennent des ressources générales utiles relatives au budget. Les sites ont chacun leur propre centre d'intérêt lié au mandat de l'organisation qui héberge le site, mais certaines sections de ces sites sont clairement utiles pour le travail des groupes budgétaires. Les sites sont fréquemment mis à jour et contiennent souvent des informations spécifiques au pays en plus des présentations plus générales sur les questions liées aux budgets.

**Exemple :** *Public Expenditure On-line* de la Banque mondiale  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm>

Ce site propose des informations sur différents thèmes liés aux budgets et aux dépenses publiques. Il constitue un bon point de départ pour ceux qui souhaitent savoir comment ces questions sont examinées à la Banque mondiale. Il contient de nombreux liens vers des documents généraux et des rapports par pays.

**Exemple :** Module thématique sur la gouvernance et la gestion des dépenses publiques de la Banque asiatique de développement  
<http://www.adb.org/Governance/govpub.asp>

L'objectif principal du module thématique sur la gouvernance de la BAD est de renforcer la capacité de la banque à apporter une aide efficace dans les domaines de la gouvernance et de la gestion du secteur public (y compris la lutte contre la corruption). Le site propose une série d'articles et de rapports sur les finances publiques.

**Exemple :** Les normes et les codes du FMI  
<http://www.imf.org/external/standards/index.htm>

Le FMI a mis au point des normes internationalement reconnues, ou des « codes de bonnes

pratiques » dans différents domaines. Ces normes ont pour objectif de contribuer à améliorer l'élaboration des politiques économiques et de renforcer le système financier international. Certains de ces codes couvrent des domaines d'intérêt directs pour le travail budgétaire, tels que le Code de bonnes pratiques sur la transparence fiscale. D'autres portent sur des questions qui sont davantage liées au mandat opérationnel du FMI. Le site comprend un nombre considérable de rapports par pays.

**Exemple :** Programme de gouvernance et de gestion publiques de l'OCDE. (PUMA)  
<http://webnet1.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-home-notheme-9-no-no-no-0,00.html>

Le site du Programme de gouvernance et de gestion publiques de l'OCDE couvre un large éventail de questions liées à la gouvernance et à la budgétisation. Les sujets traités sont : la budgétisation dans le secteur public, l'éthique et la corruption, les statistiques du secteur public et des informations par pays. Le site dispose également d'une section spéciale sur les pays d'Europe centrale et orientale.

**Exemple :** Comité des affaires fiscales de l'OCDE (sites intéressants pour les questions liées aux impôts)  
[http://www.oecd.org/daf/fa/first\\_en.htm](http://www.oecd.org/daf/fa/first_en.htm)

La mission de ce comité de l'OCDE est de « fournir une tribune ouverte aux responsables des politiques fiscales et aux administrateurs des pays membres et non membres pour discuter des questions politiques actuelles, aider les pays membres à améliorer la conception et le fonctionnement de leurs systèmes fiscaux, promouvoir la coopération et la coordination entre ces pays dans le domaine de la fiscalité, encourager les pays non membres à adopter des pratiques d'imposition qui favorisent la croissance économique grâce au développement du commerce international et des investissements. »

**Exemple :** Instruments clés pour l'analyse institutionnelle et la gouvernance, la Banque mondiale.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/keyinstruments.htm>

Ce site présente les principaux instruments analytiques utilisés par la Banque mondiale dans son travail sur les questions liées aux budgets publics.

**Exemple :** Page d'accueil des normes et des codes, Département du Trésor américain  
<http://www.ustreas.gov/standards/>  
Ce site propose des liens vers les 12 normes que le Forum de stabilité financière considère comme étant importantes pour promouvoir la stabilité financière, notamment les données et les normes comptables. (Le Forum est une nouvelle initiative internationale visant à promouvoir la stabilité financière ; il sélectionne ses membres auprès des gouvernements nationaux, des institutions internationales et des banques centrales.)

Dans le chapitre 6 du présent guide sont mentionnés trois cours complets sur la budgétisation et la gestion des dépenses publiques dispensés par la Banque mondiale et qui peuvent servir de « programmes modèles » pour les ONG qui conçoivent leurs propres cours de formation. Ils sont mentionnés à nouveau car ils peuvent s'avérer utiles. Les cours, qui sont décrits en détail dans la section 6.2, sont les suivants :

**Exemple :** *Relations fiscales intergouvernementales et gestion des finances publiques au niveau local*, Institut de la Banque mondiale  
[http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course\\_Topics.htm](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course_Topics.htm)

Il s'agit d'un cours complet sur les relations fiscales intergouvernementales et la gestion locale des

finances publiques.

**Exemple :** *Processus budgétaires et gestion des dépenses publiques*, Institut de la Banque mondiale, 2000  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>

Il s'agit d'un programme de formation complet destiné aux décideurs de haut niveau dans les pays clients de la Banque mondiale.

**Exemple :** *Cours de formation sur l'analyse et la gestion des dépenses publiques*, Banque mondiale, 22-24 mai 2001  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>

Il s'agit du cours de formation principal du Groupe thématique de la Banque mondiale sur l'analyse et la gestion des dépenses publiques.

## 10.4 Lectures recommandées

Sont également présentés dans les sites mentionnés ci-dessus un certain nombre de documents intéressants qui se penchent sur les questions budgétaires générales.

**Exemple :** *Managing Government Expenditure*, Banque asiatique de développement, 1999.  
[http://www.adb.org/documents/manuals/govt\\_expenditure/](http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/)

Ce document est un guide complet et bien rédigé sur les systèmes et les enjeux modernes de la budgétisation. Il contient près de 500 pages. Le chapitre d'introduction présente un aperçu utile du reste du guide. L'avant dernier chapitre présente un résumé des récents mouvements de réforme budgétaire dans les pays de l'OCDE, et le dernier chapitre aborde la question difficile de la progressivité de la réforme budgétaire. Les autres chapitres portent sur les questions soulevées dans les textes courants, telles que les classifications, l'exécution, la gestion de la trésorerie, les normes comptables, la programmation et la performance, ainsi que le rôle des différentes instances du gouvernement – telle que la législature – dans la préparation et l'adoption du budget.

**Exemple :** *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Institut de la Banque mondiale, 1999.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/contemporary.htm>

Ce document, rédigé par l'un des plus grands experts internationaux des questions budgétaires, présente de manière relativement concise la gestion des dépenses publiques modernes. Le premier chapitre porte sur le contexte général et décrit les pressions pour mener la réforme financière, ainsi que les principaux outils de changement. Le reste du document décrit les étapes détaillées du modèle à « trois niveaux » — discipline budgétaire globale, efficience allocative et efficacité opérationnelle — de la gestion des dépenses publiques

**Exemple :** *The Public Expenditure Management Handbook*, Institut de la Banque mondiale, 1998.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/english.htm>

Ce document est le texte standard de la Banque mondiale sur les nouvelles techniques de gestion des dépenses publiques. Il couvre des sujets similaires que le manuel précédent, mais s'appuie sur un ensemble plus large d'expériences internationales. Le contenu du manuel a été coordonné par l'un des principaux développeurs du modèle à trois niveaux. Une annexe fournit un diagnostic pour améliorer la gestion budgétaire et financière.

**Exemple :** *Does Budgeting have a Future?*, OCDE, 2001.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/schickpaper.doc>

Cet article couvre les principaux changements récents dans les conventions et méthodes budgétaires dans les pays développés et en développement. Il s'agit d'un texte historique, clair et accessible et se termine par un ensemble de tendances potentielles en matière de budgétisation internationale.

**Exemple :** *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OCDE, 2001.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>

Ce texte généraliste est conçu pour les professionnels même s'il est rédigé dans un langage accessible. La première série de chapitres donne une définition détaillée des questions budgétaires fondamentales, telles que les classifications alternatives, les programmes de réforme budgétaire, les normes comptables, le rôle des différentes parties du gouvernement dans le budget et les questions de mise en œuvre. La dernière partie du texte est consacrée à une description détaillée des procédures budgétaires dans l'Union européenne.

**Exemple :** *Public Spending for Poverty Reduction*, Banque mondiale, avril 2001, Avant-projet pour observations.  
<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/pubspend/ps0525.pdf>

Ce chapitre d'un livre de référence de la Banque mondiale décrit les bonnes pratiques budgétaires dans la mise en œuvre des politiques en faveur des pauvres par le biais des DSRP. Le chapitre est organisé autour de trois questions d'ordre pratique : comprendre le système budgétaire, évaluer les options de dépenses et améliorer la qualité des dépenses et la gestion des ressources. La dernière de ces sections comprend un ensemble de meilleures pratiques en matière de budgets à moyen terme, de budgétisation des performances, de transparence et de participation. Un ensemble de notes techniques utiles figurent en annexes et couvrent le suivi des dépenses et les méthodologies d'évaluation d'impact. Deux études de cas figurent également en annexes sur la mise en œuvre du CDMT au Ghana et en Ouganda

**Exemple :** *Budgeting and Policymaking*, OCDE, 1996.  
[http://appli1.oecd.org/olis/1996doc.nsf/62f30f71be4ed8a24125669e003b5f73/49bc701efe3f7029c125635e003453b1/\\$FILE/07E69267.ENG](http://appli1.oecd.org/olis/1996doc.nsf/62f30f71be4ed8a24125669e003b5f73/49bc701efe3f7029c125635e003453b1/$FILE/07E69267.ENG)

Ce document, produit par la Section de l'OCDE chargée de la gestion publique, est conçu comme une ressource sur la budgétisation destinée aux responsables et aux professionnels des finances dans les pays en transition. Il rassemble un ensemble de documents techniques sur l'élaboration et la mise en œuvre du budget et utilise les meilleures pratiques actuelles des exemples tirés des pays de l'OCDE. Les sections traitent de la mésestante budgétaire et politique, des systèmes de prise de décisions politiques et de budgétisation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation, et des difficultés des entreprises publiques et des paiements de transfert.

---

## **Partie V. Annexes**

---

---

## **Annexe I : L'évolution du *Center on Budget and Policy Priorities* et les enseignements tirés**

---

*Robert Greenstein Directeur exécutif, Center on Budget and Policy Priorities*

*Présentation de la première conférence de l'International Budget Project Washington, D.C., 3 décembre 1997.*

Je suis véritablement heureux de m'adresser à vous tous aujourd'hui, et de constater que nombreux sont ceux d'entre vous sont venus du monde entier. J'ai été invité à vous parler brièvement du développement de notre Centre, ici à Washington, et de l'impact du travail de certains d'entre vous. Aujourd'hui, le *Center on Budget and Policy Priorities* compte environ 50 employés. Près de la moitié de nos activités sont réalisées au niveau du gouvernement national, et l'autre moitié au niveau de l'État ou des provinces. Nous travaillons sur les questions budgétaires et fiscales, tant au niveau national qu'au niveau des États. Nous suivons également les tendances de la pauvreté et tentons de déterminer si elle se généralise ou non. De même nous étudions les tendances des écarts de revenu entre les riches et les pauvres et tentons de définir si elles sont en augmentation. Puis, nous travaillons sur un certain nombre de domaines spécifiques dans lesquels le gouvernement s'est engagé et qui touchent les populations à faible revenu : l'assistance en espèces, l'aide alimentaire, les soins de santé, les programmes d'emploi, et autres.

Mais cela n'a pas toujours été le cas. Nous avons démarré nos activités en décembre 1981 avec seulement trois personnes. Les origines de notre organisation étaient ancrées dans certaines des évolutions que ce pays a connues en 1981. Au début de cette année là, un nouveau président, Ronald Reagan, a pris ses fonctions. Puis, il proposa aussitôt un programme audacieux qui comprenait des réductions d'une ampleur sans précédent dans certains programmes axés sur les familles pauvres, et des réductions d'impôt importantes qui bénéficiaient de manière disproportionnée aux plus riches.

Très tôt, son gouvernement publia des documents à l'attention des médias, alors que certains autres affirmaient qu'il protégeait les pauvres. L'administration Reagan a fait savoir qu'elle souhaitait maintenir un « filet de sécurité » pour les personnes qu'elle appelait les « nécessiteux ». Elle avait décidé qu'une série de programmes sociaux serait épargnée par les réductions budgétaires, mais il s'agissait principalement des programmes destinés aux personnes âgées, quels que soit leurs niveaux de revenu, et non pas aux familles pauvres.

L'administration Reagan étant la principale source d'information pendant les quelques mois précédant le débat des propositions budgétaires, puis leur adoption, les médias et de nombreux responsables politiques ont largement cru que les familles pauvres seraient réellement épargnées. Peu de sources alternatives d'analyse et d'information sur les impacts de ces propositions étaient disponibles à l'exception des analyses plus académiques qui n'ont été publiées qu'une année ou deux années plus tard, une fois que les décisions avaient été prises.

Un autre évènement important est survenu cette même année, à savoir que le gouvernement du président Reagan a pu tester de nouvelles façons d'utiliser le processus ayant permis de prendre ces décisions budgétaires. La majorité des ONG américaines qui se préoccupaient des programmes en faveur des pauvres étaient habituées aux « anciennes » procédures et rencontraient des difficultés pour s'adapter et comprendre le fonctionnement des « nouvelles » procédures, les empêchant ainsi d'être efficaces.

### **La croissance des activités du Centre**

Dans l'opinion publique, cette situation marquait le fait qu'il existait des insuffisances dans le monde des ONG. Notre Centre a été créé pour aider à combler ce manque. À nos débuts, notre objectif initial était de travailler sur le budget du gouvernement national en termes généraux. Par exemple, chaque année, dès la publication du budget national, nous l'examinions le jour même pour déterminer si les coupes budgétaires concernaient davantage les

programmes consacrés aux personnes à faible revenu que les autres programmes. Nous faisons généralement remarquer à ce stade que « 15 pour cent du budget national étaient consacrés aux programmes en faveur des pauvres, mais que ces programmes assumeraient 30 pour cent des réductions dans le nouveau projet de budget – soit le double. »

Voici le type de travail que nous faisons à l'époque. Nous nous sommes également efforcés d'aider les autres ONG à comprendre les nouvelles procédures budgétaires, afin qu'elles les abordent avec plus d'efficacité. Par ailleurs, à nos débuts, nous avons approfondi nos travaux sur les programmes consacrés aux personnes à faible revenu — comme les programmes d'aide alimentaire — tout simplement parce je connaissais bien cette thématique.

Au fil des années, nous avons progressivement commencé à nous intéresser à d'autres domaines. En 1984, notre troisième année d'existence, nous avons constaté que les familles pauvres – celles qui touchaient des salaires bas – payaient plus d'impôts alors que les personnes à revenu élevé en payaient moins. Cela n'était pas une décision politique délibérée prise par les responsables politiques, mais bien un effet imprévu de certaines des politiques qu'ils avaient mises en place, car personne n'était véritablement conscient de cette situation.

Un comité du Congrès avait préparé un tableau, que nous avons pu obtenir, qui indiquait que la part du revenu payé en impôts d'une famille active vivant au niveau du seuil de pauvreté avait plus que doublé par rapport à la part des revenus les plus élevés, qui avait diminué. Nous avons publié un modeste rapport sur ce thème qui fut, à notre surprise, repris par plusieurs centaines de journaux. C'est ainsi que nous avons commencé à travailler sur les questions fiscales sous l'angle des personnes à faible revenu. Nous avons également commencé à analyser les effets des différentes politiques budgétaires, non seulement sur les personnes à faible revenu, mais également en portant une attention particulière sur les Afro-Américains, les Hispaniques et les femmes.

Au milieu des années 1980, un important déficit budgétaire avait été enregistré par notre gouvernement national, qui prit des mesures pour le réduire. Le Congrès prépara une loi autorisant non seulement un montant maximum de déficit au cours d'une année, mais également des réductions budgétaires généralisées en cas de dépassement de ce déficit. C'est alors que nous avons constaté que les programmes ciblant les groupes à faible revenu avaient été réduits plus que tous les autres. Suite à cette analyse, près d'une centaine d'ONG indépendantes les unes des autres ont formé une coalition pour exiger que les programmes destinés aux faibles revenus soient exempts des mesures préconisées en cas de dépassement des objectifs fixés. Cette exemption, qui couvrait la majorité des grands programmes de prestations sociales pour les revenus faibles, est finalement devenue une loi.

À la fin des années 1980, nous avons commencé à nous tourner vers d'autres domaines, en partie parce des personnes nouvelles ayant différentes expertises avaient rejoint notre équipe. Un nouveau collaborateur, Isaac Shapiro, avait préparé une série de rapports qui couvraient chacun des États dans le pays. Ces rapports comparaient la façon dont chaque État gérait l'aide qu'il apportait aux familles à faible revenu. Nous avons publié l'ensemble de ces rapports — pour chacun des cinquante États — le même jour, et la couverture médiatique fut spectaculaire. Cependant, six mois plus tard, l'attention est retombée, car nous avons fait l'erreur de ne pas collaborer avec les ONG présentes dans les différents États et de publier ces rapports nous-mêmes. Nous avons appris qu'en qualité d'organisation implantée dans la capitale, la meilleure façon de traiter les questions se rapportant aux pauvres dans les États était de collaborer avec les autres ONG régionales. Cela permettrait également de les aider à acquérir les capacités à travailler seules plutôt que de centraliser nos activités dans la capitale.

Nous avons pu travailler ainsi lorsqu'Iris Law intégra notre équipe et commença à concevoir programme nous permettant de nous pencher sur les questions nationales. Initialement nous aidions les ONG à travailler sur les questions budgétaires et fiscales dans leurs États. Ce travail intéressait de nombreuses ONG et un certain nombre d'entre elles avaient fait des progrès considérables pour mettre en évidence les problèmes auxquels, par exemple, les enfants pauvres étaient confrontés dans leurs États. Leur travail a suscité des réactions positives, même si au final les responsables politiques déclaraient : « Mais nous n'avons pas d'argent pour faire quoi que ce soit. » Cette situation a poussé la plupart des ONG dans les États à conclure qu'elles devaient commencer à analyser le budget et les questions fiscales, ainsi que les structures fiscales dans leurs États. C'est ainsi que nous avons commencé à travailler ensemble. .

## Évolutions récentes des activités du Centre

Récemment, aux États-Unis une législation importante est entrée en vigueur, dont la mise en application d'un certain nombre de questions clés dans les programmes destinés aux personnes à faible revenu est passée du gouvernement national aux États. C'est pourquoi nous nous sommes intéressés à certains aspects de ces programmes avec les groupes existant dans les États. Aujourd'hui, comme je l'ai mentionné plus haut, nous travaillons tant au niveau national qu'au niveau des États – ce qui représente un changement majeur par rapport à notre position originale. Nous aidons les chercheurs et les ONG dans certains États à s'informer sur les événements qui se produisent dans les autres États et qui peuvent être utiles. Dans certains cas, nous travaillons avec un certain nombre d'ONG sur un projet commun entre différents États. Par exemple, à ce jour, des ONG dans dix États travaillent avec notre aide pour rassembler des rapports sur les conditions auxquelles sont confrontées les familles de travailleurs pauvres dans leur État. Il est plus facile d'attirer l'attention sur un problème spécifique à un État donné lorsque dix groupes agissent de concert pour susciter l'intérêt.

Le développement le plus récent de notre Centre est que la même loi qui a fait l'objet d'un transfert de pouvoir du gouvernement central vers les États sur un certain nombre de questions concernant les personnes à faible revenu a apporté des changements considérables — et selon nous, des changements très inquiétants — sur le rôle et la responsabilité du gouvernement de ce pays envers les personnes qui immigreront dans notre pays. De nombreuses organisations sérieuses travaillent sur l'immigration à Washington, mais jusqu'à présent, ces organisations n'avaient jamais eu à se prononcer sur le fait de savoir si les immigrants pouvaient bénéficier du même type d'assistance que les autres citoyens s'ils étaient pauvres — jusqu'à présent les immigrants en situation régulière avaient droit à la même assistance.

Donc, compte tenu de notre expertise sur les questions budgétaires et sur les programmes spécifiques consacrés aux personnes à faible revenu, un certain nombre des groupes spécialisés dans l'immigration ont demandé l'aide du Centre pour collaborer et réaliser des analyses sur les questions touchant les immigrants dans ces programmes. Nous avons eu la chance d'avoir profité de l'expertise de deux membres du personnel dans ce domaine, qui est un nouveau domaine pour nous.

Comme le suggère ce récit, notre histoire a aujourd'hui 16 ans. Le développement de nos activités a été lent et délibéré. Il nous a été demandé à maintes reprises, parfois par une autre ONG, d'autre fois par une Fondation moyennant finance, de travailler dans d'autres domaines, ce que nous avons refusé de faire, car il nous semblait que nous ne disposions pas de l'expertise nécessaire pour traiter de ces questions et que la qualité et la crédibilité devaient être nos mots d'ordre.

## Les recommandations du Centre en matière d'efficacité

Il nous arrive de faire des choses, ici au Centre, que les personnes qui ne nous connaissent pas jugent « impossibles à faire ». Nous réalisons des analyses pour mettre à la disposition du public des informations crédibles et solides. Nous attirons l'attention de ceux qui ne sont ni d'accord avec nous ni avec nos recommandations politiques, mais nous attirons également l'attention de ceux qui nous soutiennent et qui s'intéressent à nos recommandations.

Au fur et à mesure que nous tentons de faire ces analyses pour éclairer le débat public, aider les autres ONG et informer le public et les décideurs politiques sur certaines des questions qui concernent plus particulièrement les personnes à faible revenu, et qui autrement passeraient inaperçues, nous prenons conscience que nous avons un programme et une mission. Nous tentons de promouvoir la politique publique dans ce pays de manière à réduire la pauvreté et à éviter de creuser les écarts entre les plus riches et les plus pauvres. Certaines personnes ont déclaré : Vous ne pouvez pas prétendre que vos analyses sont crédibles et solides sans pour autant avoir une opinion ». Nous leur répondons que c'est exactement ce que nous faisons, car nous ne travaillons que dans les domaines que nous connaissons parfaitement et nous veillons à assurer la crédibilité et la solidité de notre travail. Il ne s'agit pas simplement de mettre en avant des éléments d'information ou d'analyse qui appuieraient les objectifs politiques que nous souhaitons. Nous tentons de couvrir tous les éléments d'information pertinents dans nos analyses.

Pour que notre travail soit fondé, crédible et exact, nous avons appris à ne pas travailler dans les domaines que nous ne connaissons pas. Plus la qualité et la solidité de notre travail sont reconnus, plus nous sommes efficaces dans l'élaboration de recommandations et la promotion de changements politiques spécifiques.

Nous attachons également une grande importance sur la présentation de notre travail. Nous sommes conscients depuis nos débuts que nous avons trois principaux publics : les décideurs politiques, les médias et le grand public (à travers les médias et les autres ONG). Nous entretenons également des relations étroites avec de nombreux universitaires, qui font partie de notre public, sans pour autant être notre public principal. Ceci dit, nous avons souhaité que notre travail soit présenté sous une forme simple et plus accessible que le travail académique contenu dans une revue spécialisée.

Pour y parvenir, la majorité du travail de rédaction des analyses est réalisé en interne. Lorsque nous travaillons avec un universitaire qui doit produire un document que nous préparons, nous collaborons avec cette personne, puis nous présentons ce travail dans un format qui soit accessible aux non spécialistes du domaine. Nous utilisons cette méthode car la plupart des décideurs politiques, du personnel des ONG ou des journalistes ne sont pas des universitaires. Nous travaillons avec des universités pour présenter nos documents dans un format que nos différents publics peuvent comprendre et s'approprier.

Nous avons également constaté qu'il était important d'examiner le caractère opportun de nos rapports. Certains d'entre eux sont destinés à être utilisés lors d'un débat à plus long terme ; dans ce cas, le caractère opportun n'est pas très important. D'autres rapports sont conçus dans l'objectif de servir lors de débats qui sont sensibles à l'actualité. Avant de décider de mener une quelconque activité, nous nous posons les questions suivantes : À quel moment devons-nous le faire ? Pouvons-nous le faire dans un délai précis ?

Nous publions également des rapports annuels que nous diffusons au moment d'un événement donné. Chaque année, notre gouvernement national publie les nouveaux chiffres sur la pauvreté. Ils obtiennent une couverture médiatique dans la soirée et le lendemain matin. Nous publions une brève analyse sur ces nouvelles données le jour de leur diffusion, de sorte que notre analyse affecte la couverture médiatique.

Pour toutes ces raisons, notre processus interne est mis en œuvre avant la production d'un quelconque document. Ce processus détermine le bien fondé de ce travail, ainsi que le public potentiel. Nous fixons nos priorités et notre stratégie, car il est facile de produire des documents lorsque le temps le permet. Le fait que notre public soit essentiellement des décideurs politiques, les autres ONG et les médias, cela ne veut pas dire que nos productions s'adressent à ces trois publics. Parfois, elles n'intéresseront qu'un ou deux de ces publics, et parfois, les trois à la fois.

## **Diffusion**

Enfin, nous accordons beaucoup d'importance sur la diffusion de travail une fois qu'il est terminé : par la poste, par télécopie, et de plus en plus par Internet, qui au cours des dernières années nous a permis de diversifier considérablement le public que nous pouvons atteindre. Nous sommes constamment à la recherche de nouveaux mécanismes pour atteindre des publics plus larges. Nous avons constaté que la diffusion est un domaine qui n'est pas figé et présente de nombreuses opportunités.

Cette année nous avons adopté une nouvelle approche, à savoir l'organisation de conférences téléphoniques mensuelles avec des éditorialistes ou des journaux à travers le pays, ainsi que des chroniqueurs syndiqués qui écrivent pour ces journaux. Ces conférences téléphoniques se déroulent généralement ainsi : six à dix participants discutent pendant une heure ; ils auront préalablement reçu une nouvelle analyse. Nous proposons une présentation

d'une durée de 10 à 12 minutes, puis nous laissons place à la discussion. Chaque conférence porte sur une question que nous avons étudiée et qui fait l'objet d'un débat dans l'actualité. Nous avons noté qu'une bonne partie des participants à la conférence publient par la suite des éditoriaux sur la question discutée lors de la conférence téléphonique

## Conclusion

Lorsque nous avons commencé nos activités en 1981 je ne m'attendais certainement pas à ce que notre Centre se développe comme il l'a fait. Je ne m'attendais pas non plus à avoir la chance de connaître les conséquences des politiques qu'il a encouragées. Lorsque nous avons commencé à travailler avec les ONG au niveau des États, il y a près de dix ans, je crois qu'aucun d'entre nous, même les membres de la *Ford Foundation*, qui a contribué au financement du Centre, ne pensait qu'autant d'ONG atteindraient ce stade de développement en quelques années, et deviendraient des acteurs indispensables dans les débats de leurs États.

Il semble aujourd'hui que les tendances actuelles aux États-Unis font partie d'une tendance observée dans le monde. Les ONG commencent à prendre plus d'importance dans le monde et votre présence aujourd'hui illustre bien cette situation. Cela dit, je pense que nous, ici au Centre, avions à l'époque une tâche beaucoup plus facile que celle que la plupart d'entre vous doit assumer dans vos pays. De nombreuses informations budgétaires sont à notre disposition, nous collaborons avec bien plus d'ONG établies que vous. Dans de nombreux cas, les défis auxquels vous êtes confrontés sont plus importants que ceux que nous devons relever.

De la même façon, nous avons créé le Centre pour remplir un certain vide qui se faisait sentir en 1981, ce vide est probablement plus grand dans la plupart de vos pays tout comme l'est l'importance du travail qui vous attend. C'est donc pour nous un privilège de travailler ensemble et de vous aider à organiser cette conférence. Nous espérons que beaucoup d'entre vous auront à l'avenir un impact important sur la promotion des débats qui pourront bénéficier à des dizaines de millions de personnes dans le monde – et qui sont pour la majorité bien plus pauvres et dans le besoin que les pauvres qui vivent ici, aux États-Unis. Donc, nous nous réjouissons de la tenue de cette conférence qui sera, nous l'espérons, utile pour aujourd'hui et demain. Je dois également vous exprimer mon admiration pour l'ensemble du travail que vous menez, souvent dans des circonstances difficiles, dans vos pays. Merci.

---

## Annexe II : Historique du travail budgétaire de l'Initiative DISHA en Inde

---

Créée en 1985, la *Development Initiative for Social and Human Action* (Initiative de développement de l'action sociale et humaine) (DISHA) est une organisation qui se consacre à l'organisation des ouvriers forestiers et au renforcement des capacités dans les organisations locales qui travaillent sur les questions qui touchent les populations des régions tribales. Depuis 1992, l'Initiative DISHA travaille également sur les questions politiques au niveau des États grâce à l'analyse budgétaire et au plaidoyer politique.

Cette annexe relate l'histoire du travail budgétaire de l'initiative DISHA et a été rédigée par son directeur, M. D. Mistry. (Cette description a été rédigée à l'origine pour un projet de l'*Advocacy Institute* et *Oxfam America* intitulé *Advocacy Learning Initiative*. L'essai a été publié dans le numéro de juin 1999 de *Change Exchange*, une revue spécialisée dans le plaidoyer pour et par les anciens élèves de l'*Advocacy Institute*. Nous tenons à remercier l'*Advocacy Institute* pour nous avoir autorisés à reproduire cet essai dans le présent document.)

L'initiative DISHA a pris conscience de la nécessité de l'analyse budgétaire alors que nous faisons pression sur le gouvernement pour qu'il augmente le salaire d'un million de femmes tribales, cueilleuses de fleurs « Tendu », régularise les droits fonciers des cultivateurs tribaux de terres forestières et traite les autres questions relatives au

« *Le budget est préparé par un très petit groupe de personnes dans la bureaucratie. Connaître le processus brise ce monopole.* »

- M.D. Mistry, DISHA

bien-être général des communautés vivant dans les zones tribales du Gujarat en Inde occidentale. La prise de conscience prit de l'ampleur avec de chaque combat : faute d'informations sur l'argent dépensé par les gouvernements national et régionaux, il était difficile de représenter équitablement les intérêts du développement tribal. Finalement, cette prise de conscience nous a obligés à apprendre à analyser le budget de l'État.

Le mot « budget » est suffisant pour détourner l'attention des militants sociaux les plus fervents. Notre groupe n'a pas fait exception. Les réactions, les débats et les études sur les budgets nationaux et de l'État relèvent traditionnellement du champ des universitaires et des chercheurs. Ce thème a toujours été étranger pour les militants sociaux. Nous avons découvert, cependant, que l'analyse budgétaire peut être un outil puissant pouvant être utilisé par les groupes de terrain dans des situations de négociation ou de confrontation avec le gouvernement.

### Notre expérience de l'analyse budgétaire.

Notre première tâche a été d'obtenir une copie du document relatif au budget. Cela prit du temps parce que nous ne savions pas où le chercher. Tout d'abord, nous avons demandé au ministère des Finances du gouvernement national. Bien que ce document soit un document public, le ministère refusa de nous le donner. Ensuite, nous avons appris qu'il était en vente auprès du service documentaire du gouvernement. Toutefois, cette vente n'avait lieu qu'une fois

que la discussion sur le budget touchait à sa fin. Finalement, le moyen le plus facile d'obtenir une copie du projet de budget était de s'adresser aux représentants élus après son dépôt (sa présentation) auprès de l'Assemblée régionale. C'est ce que nous avons fait.

À ma grande surprise, les documents budgétaires de l'État et du district étaient pour moi totalement fascinants. Ces documents ne sont pas simplement des chiffres. Ils discutent de l'intention exprimée par le gouvernement, de ses politiques et des allocations des ressources financières, qui créent la richesse ou la pauvreté des régions, ainsi que des groupes au sein de l'Etat.

Les chiffres budgétaires expriment un volume d'informations considérables. Quiconque est formé à l'analyse budgétaire peut découvrir les priorités cachées du gouvernement. Celles-ci visent à réduire la pauvreté ou à offrir un enseignement primaire aux enfants des populations pauvres, des installations d'eau potable dans les villages ou des services de santé dans les zones éloignées.

Ces connaissances ont toutefois pris un certain temps à acquérir. Lorsque nous avons vu les documents budgétaires, nous étions à la fois surpris et débordés. Nous avons commencé par classer les données, ce qui fut une tâche laborieuse et obligatoire pour obtenir le type d'informations que nous recherchions. Ensuite, nous avons dû comprendre le système comptable du gouvernement. Puis, nous avons dû avoir confiance en nous-mêmes et nous assurer que notre analyse des chiffres était correcte. Il a fallu un certain temps pour éliminer l'erreur humaine et créer un système infaillible de sorte à ne pas répéter nos erreurs initiales. Enfin, nous étions prêts à publier notre analyse dont le titre était *Injustice to the Tribals*.

Sachant que notre initiative était la première du genre – à savoir un groupe public qui publie une analyse de cette ampleur — nous avons beaucoup réfléchi à son contenu. Nous avons décidé de souligner la stratégie de développement, en insistant sur la manière dont les populations pauvres sont exclues des politiques budgétaires, et dont ces politiques affectent les pauvres. Nous avons largement utilisés les chiffres contenus dans le budget et avons identifié 172 erreurs mathématiques dans les 22 documents budgétaires. Nous avons également mis en évidence les questions touchant les *dalits* (les intouchables), les populations tribales, les femmes et les ouvriers agricoles.

Nous avons réfléchi à la manière dont nos notes pouvaient se démarquer des nombreux documents que les élus reçoivent du gouvernement tous les jours au cours de la session budgétaire. Nous avons décidé de préparer des notes courtes – six pages au maximum. Nous avons envoyé nos notes aux ministres et aux bureaucrates du gouvernement, à la presse, aux institutions académiques et aux organisations bénévoles et attendu leur réponse.

### **Les réponses à notre analyse budgétaire**

Notre document, *Injustices to the Tribals*, suscita beaucoup d'intérêt. Le journal publia des encadrés sur nos constatations qui révélaient que le gouvernement avait commis des erreurs dans le calcul des chiffres. Le ministre des Finances était confronté à une situation embarrassante. Le sous-secrétaire se précipita dans notre bureau pour nous demander comment nous avions trouvé ces erreurs. Le parti et les bureaucrates au pouvoir furent pris au dépourvu. Ils prirent conscience que d'autres s'intéressaient également aux documents budgétaires. Les partis d'opposition profitèrent pleinement de nos notes pour appuyer leurs propres causes.

Préalablement à la discussion quotidienne, nous préparions d'autres notes que nous remettions aux membres de l'Assemblée. Beaucoup d'entre eux les attendaient avec impatience et souhaitaient les recevoir le plus tôt possible pour les aider à formuler leurs propres arguments et faire pression sur le gouvernement.

Tous les membres de l'Assemblée d'Etat ont jugé que nos notes étaient utiles à plusieurs égards :

- Nos notes ont façonné les discussions sur le budget à l'Assemblée. Sachant qu'elles avaient été produites dans la langue locale et tenu compte du niveau d'éducation des membres, elles étaient au cœur des procédures budgétaires.

- Les responsables gouvernementaux sont devenus plus attentifs aux requêtes et aux questions soulevées dans l'assemblée.
- La discussion sur le budget est devenue de plus en plus factuelle, obligeant les ministres à répondre aux faits et à faire travailler les représentants du gouvernement.
- Pour la première fois, les problèmes concernant les pauvres ont été discutés, les questions ont été posées et le débat s'est précisé.
- Le nom de notre organisation est devenu familier dans les « alcôves du pouvoir », nous donnant plus facilement accès aux fonctionnaires, aux ministres, aux élus, et à la presse. Nous avons reçu un accueil chaleureux, et leur attitude envers nous était moins arrogante, voire même sympathique dans certains cas.

Cela nous a beaucoup aidés pour résoudre les problèmes rencontrés par les citoyens. Nos notes sont devenues tellement populaires qu'un certain nombre de députés de l'Assemblée législative nous ont demandé de leur dispenser des programmes de formation à l'analyse budgétaire. Certains nous ont même contactés personnellement dans nos bureaux. Nombreux sont ceux qui ont tenté de chercher de nouvelles informations, interprétations et vérités cachées dans les documents budgétaires.

Nos notes ont soulevé des débats sur les questions tribales. Elles ont également créé de fortes impressions positives au sein des différents partis politiques et parmi les personnes actives dans la vie publique :

- Nous n'étions plus simplement une organisation axée sur la lutte et criant des slogans. Nous avons les capacités intellectuelles pour nous faire entendre face à la propre terminologie sacrée du gouvernement.
- La bureaucratie gouvernementale n'avait pas d'autre choix que d'accepter nos conclusions, car elles étaient fondées sur les faits et les chiffres produits par le gouvernement.
- Les universitaires et les intellectuels nous ont acceptés dans leurs cercles.

### **La valeur de l'analyse budgétaire pour les groupes de terrain**

Je suis arrivé à la conclusion que l'analyse budgétaire était un outil très puissant. Bien sûr, il existe des différences entre l'analyse académique et l'analyse situationnelle d'un groupe de terrain :

- Notre analyse incite davantage à la confrontation, elle est conçue pour créer une demande d'explications au gouvernement en place au cours de la discussion budgétaire sur les dispositions relatives aux questions qui touchent les pauvres.
- Notre analyse a également examiné le développement régional. Nous avons spécifiquement mis en évidence les fonds alloués par divers responsables au profit des pauvres, ainsi que toute tentative de créer un déséquilibre dû à l'allocation des ressources financières et aux autres politiques fiscales.

L'analyse budgétaire nous a appris plusieurs leçons importantes :

- L'argent va à ceux qui détiennent le pouvoir. Lorsque les organisations non gouvernementales (ONG) soulèvent des questions et exigent la part du peuple, ceux qui possèdent l'argent s'inquiètent.
- Notre analyse a fait pencher la balance du pouvoir. En général, les ONG et les organismes

bénévoles ont rarement pris en compte l'ensemble du champ de la « gouvernance ». Jusqu'à récemment, leur rôle était limité à recevoir soit des « financements » soit des « informations » provenant du gouvernement. En réalisant une analyse budgétaire, le groupe joue le rôle de partenaire dans l'élaboration du budget et incite l'Etat à collecter les informations et à les communiquer aux citoyens.

- Le budget est préparé par un très petit groupe de bureaucrates. Afin de conserver leur monopole, ils ne souhaitent pas que d'autres connaissent ses subtilités. Le fait de connaître le processus d'élaboration des documents budgétaires brise ce monopole. Les ONG doivent connaître ce processus. Plus vous aurez d'informations sur les finances de l'Etat, plus vous serez confiant et puissant.
- Préalablement à la conduite de l'analyse budgétaire, nous avons demandé aux représentants élus de soulever les questions qui nous préoccupaient. Ils tentèrent à maintes reprises d'échapper à nos questions, nous donnant l'impression que les détenteurs du pouvoir et ne souhaitaient pas traiter avec nous. Puis, tout à coup, nous étions « les plus sollicités », en particulier au cours de la session budgétaire. Nous sentions que nous jouions un rôle dans le débat sur le budget à l'Assemblée, voire dans le budget lui-même.
- Sachant que nous sommes une organisation populaire, les critiques formulées sur le budget contre le gouvernement peuvent affecter nos chances d'obtenir ce que nous voulons de la part du parti en place, des députes ou des bureaucrates. Lorsque nous louons le gouvernement pour une bonne action, notre crédibilité peut être affectée aux yeux du public. C'est pourquoi nous avons toujours pensé aux membres de notre organisation lors de la rédaction des notes budgétaires à l'attention des représentants élus.
- L'utilisation d'informations factuelles dans le cadre des discussions sur le développement tribal a permis de mettre nos arguments en évidence. L'analyse budgétaire a également élargi notre vision et nous a donné les moyens de sélectionner et d'approfondir certaines questions.

L'analyse budgétaire a ses limites. Nous ne pouvons pas répondre à l'ensemble des actions de l'État en étudiant son analyse budgétaire. Néanmoins, ce processus peut certainement nous aider à comprendre la plupart des problèmes auxquels les citoyens sont confrontés.

---

## Annexe III : Glossaire des principaux termes budgétaires

---

De nombreux gouvernements intègrent des informations sur les concepts budgétaires de base dans le budget national, et, dans certains pays, ces informations sont disponibles en ligne. La terminologie budgétaire peut varier considérablement d'un pays à l'autre et il n'est pas possible de compiler un glossaire commun pour tous les systèmes. Néanmoins, nous avons compilé un petit glossaire des termes fréquemment utilisés, et nous recommandons quelques glossaires consultables en ligne que nous trouvons particulièrement utiles.

Nous recommandons les glossaires suivants :

1. *Manuel sur la transparence des finances publiques*, FMI (Certaines de nos définitions proviennent de ce glossaire).  
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/gloss.htm>
2. *Budget Dictionary*, Budget Information Service de l'Idasa  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/budgetdictionary.pdf>
3. *The Congressional Budget Process — An Explanation*, Sénat américain, Commission budgétaire  
[http://www.senate.gov/~budget/republican/reference/cliff\\_notes/cliffc1.htm](http://www.senate.gov/~budget/republican/reference/cliff_notes/cliffc1.htm)

### Glossaire

**Actif** — Les actifs du gouvernement sont des biens que le gouvernement possède ou contrôle et qui ont une valeur. Les actifs peuvent comprendre des *actifs matériels* (tels que des terrains, des bâtiments et des machines) et des *actifs financiers* (tels que des espèces, des obligations ou des actions). Contrairement aux entreprises du secteur privé, peu de gouvernements maintiennent des bilans qui prennent en compte la valeur de leurs actifs et passifs. Toutefois, de nombreux gouvernements tiennent des registres qui établissent la liste de leurs actifs matériels. Les actifs financiers sont généralement suivis dans le cadre du processus de gestion de la dette.

**Affecter** — Lorsque des fonds sont affectés, cela signifie qu'ils ont été consacrés à un programme ou un objectif spécifique. Dans certains cas, un flux particulier de recettes est affecté à des fins précises. Par exemple, les recettes produites par les taxes sur les carburants sont souvent consacrées aux dépenses liées au transport, telles que la construction de routes ou les subventions pour les transports en commun.

**Budget** — Un budget est un exposé complet des finances publiques, y compris les dépenses, les recettes, le déficit ou l'excédent, et la dette. Le budget est généralement le principal document de politique économique du gouvernement qui indique comment le gouvernement prévoit d'utiliser les ressources publiques pour répondre aux objectifs politiques. En sa qualité de déclaration de la politique budgétaire, le budget montre la nature et l'étendue de l'impact du gouvernement sur l'économie. Le budget est préparé par l'exécutif et est généralement soumis à l'organe législatif pour examen, amendement et adoption en tant que loi. Le processus de préparation du budget commence plusieurs mois avant le début de l'exercice fiscal couvert par le budget, afin qu'il puisse être adopté avant le début de l'exercice fiscal.

**Budget équilibré** — L'on entend par budget équilibré une situation dans laquelle les recettes totales du gouvernement sont égales à ses dépenses totales pour un exercice donné. Lorsque le budget n'est pas équilibré, il est soit

*déficitaire* soit *excédentaire*. Un déficit se produit lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes, tandis qu'un excédent se produit lorsque les recettes sont supérieures aux dépenses.

**Budget unifié** — Le budget unifié est la présentation d'un budget dans lequel les recettes provenant de toutes les sources et les dépenses relatives à toutes les activités sont consolidées.

**Budgétisation axée sur les résultats** — En tant que concept général, la budgétisation axée sur les résultats se réfère à un processus budgétaire qui intègre des informations sur l'impact des dépenses publiques. Dans sa forme la plus simple, la budgétisation axée sur les résultats place davantage l'accent sur les produits et les résultats associés aux dépenses du gouvernement et prend en compte ces informations lors de la détermination des niveaux de financement futurs. La budgétisation axée sur les résultats est souvent associée à une certaine flexibilité accordée aux responsables des programmes pour atteindre les objectifs politiques spécifiques au sein d'un budget fixe. L'efficacité des dépenses est donc un objectif important. Pourtant, les pays en développement (ainsi que de nombreux pays développés), ne disposent souvent pas des données et des autres informations nécessaires pour évaluer pleinement les objectifs de performance. La collecte de ces informations est une tâche difficile.

**Budgétisation par reconduction** — La budgétisation par reconduction se réfère généralement à un processus d'élaboration du budget qui se concentre uniquement sur une année et sur la façon dont le budget de chaque programme diffère des niveaux adoptés l'année précédente. La budgétisation par reconduction est souvent critiquée pour sa vision étroite, car elle se concentre sur le financement des changements des programmes existants au lieu d'avoir la souplesse nécessaire pour répondre à la mise en œuvre de nouvelles priorités politiques ou éliminer les programmes peu prioritaires.

**Budgétisation pluriannuelle** — Cette expression se réfère généralement aux budgets qui couvrent plus d'une année. Dans certains cas, cela signifie que les gouvernements adoptent des budgets qui contiennent des montants de dépenses et de revenus couvrant plus d'une année. Par exemple, de nombreux États américains adoptent des budgets qui précisent des montants de dépenses et de revenus pour deux ans et sont appelés des budgets biennaux. Dans d'autres budgets pluriannuels, seuls les montants des dépenses et des recettes pour un an sont adoptés, mais le budget comprend des estimations pour les années suivantes qui reflètent l'impact pluriannuel de ses politiques et de ses plans. Ces estimations ne sont pas contraignantes pour les budgets futurs. Dans certains pays qui adoptent un budget annuel, cependant, les estimations prévisionnelles associées au budget adopté servent de point de départ pour la préparation du budget de l'année suivante. Cette approche est typique dans les pays qui emploient un *Cadre de dépenses à moyen terme* (CDMT).

Cependant, des crédits sont parfois ouverts à titre *permanent* ou *crédits permanents* lorsque l'autorisation est conférée pour une durée dépassant celle d'un seul exercice. *Des rallonges budgétaires* sont parfois accordées suite à la législation relative à l'ouverture des crédits annuels si l'ouverture de crédit ne suffit pas à la réalisation de l'objectif fixé.

**Dépenses** — Il s'agit des dépenses du gouvernement (ou dépenses effectives). Les dépenses sont réalisées pour s'acquitter d'une obligation gouvernementale, généralement par l'émission d'un chèque ou d'un décaissement de trésorerie. Les dépenses peuvent servir à payer les obligations contractées lors des exercices précédents ou de l'année en cours. L'on distingue souvent les dépenses en capital et les dépenses courantes. Les *dépenses en capital* sont des investissements dans des actifs matériels, tels que les routes et les bâtiments, qui peuvent être utilisés pendant plusieurs années. Les *dépenses courantes* correspondent aux dépenses liées au paiement des salaires, des prestations et d'autres biens ou services qui sont consommés immédiatement. Les dépenses réelles peuvent différer des montants établis par le budget. Des différences significatives et persistantes entre les dépenses réelles et les montants budgétés sont un signe de faiblesse dans le budget et les systèmes de gestion des dépenses d'un pays.

**Dépenses fiscales** — Il s'agit d'avantages fiscaux ou exonérations du régime fiscal « normal » qui réduisent les recouvrements de recettes par les administrations publiques. Ces allègements fiscaux sont généralement accordés dans le but d'atteindre un objectif politique du gouvernement, mais ils peuvent aussi être dus à une pression politique ciblée. Parce que les objectifs politiques des pouvoirs publics peuvent être atteints par un autre moyen, à savoir des subventions ou autres dépenses directes, les avantages fiscaux sont assimilés à des dépenses budgétaires – d'où les termes dépenses fiscales. Le fait de définir et d'estimer avec précision les dépenses

fiscales peut s'avérer un peu plus complexe que l'estimation des dépenses budgétaires, en partie parce que cela nécessite une définition et une estimation précises des recettes dans le cadre de la structure fiscale « normale » et donc, des recettes perdues en raison de l'allégement fiscal.

**Dettes** — La dette publique est le montant impayé que le gouvernement doit rembourser à des prêteurs privés à un moment donné dans le temps. Les gouvernements empruntent lorsqu'ils sont déficitaires, mais réduisent les encours de la dette lorsqu'ils sont excédentaires. Ainsi la dette représente essentiellement la totalité de tous les déficits annuels moins les excédents annuels au fil des années. Les gouvernements peuvent emprunter en contractant un prêt directement auprès d'une institution financière, comme une banque. Les gouvernements peuvent également émettre des obligations qui sont achetées par des entreprises nationales et étrangères, et des particuliers. Les acheteurs des obligations d'État prêtent essentiellement de l'argent au gouvernement dans le cadre d'un accord stipulant que les montants seront remboursés à une certaine date et que des intérêts seront versés périodiquement. Les paiements des intérêts, également appelés le *coût du service de la dette*, représentent une ligne budgétaire dans les budgets gouvernementaux. Les coûts de service de la dette peuvent consommer une partie importante des dépenses totales, en particulier dans les pays en développement, illustrant l'endettement important accumulé par ces pays ainsi que les taux d'intérêt élevés qu'ils doivent payer pour emprunter.

**Exercice financier** — L'exercice financier correspond à la période comptable de 12 mois du gouvernement. Souvent, il ne coïncide pas avec l'année civile. L'exercice financier est nommé d'après l'année civile au cours de laquelle il se termine.

**Extrabudgétaire** — Il s'agit généralement de catégories d'opérations des administrations publiques qui ne sont pas incluses dans le budget annuel. Les fonds sont de nature très diverse et peuvent prendre, par exemple, la forme de fonds extrabudgétaires régis par une législation distincte spécifique à des fins précises. Dans d'autres cas, les entreprises subventionnées par l'État, comme les services publics ou les entreprises aériennes, jouissent d'une indépendance à certains égards, mais le gouvernement est susceptible de devoir renflouer ces entreprises lorsqu'elles sont en difficulté financière. Les activités extrabudgétaires ne sont pas nécessairement soumises au même niveau d'examen ou de conformité aux normes comptables que les programmes inclus dans le budget annuel (alors qu'elles devraient l'être).

**Fonction** (comme dans classification fonctionnelle) — Les normes internationales (comme les statistiques des finances publiques du FMI) servent à classer les dépenses et les recettes publiques en fonction des objectifs généraux pour lesquels des transactions sont réalisées. Une classification fonctionnelle organise les dépenses publiques selon ses différentes activités et objectifs politiques — tels que la santé, l'éducation et transport.

**Intrants** — Ce terme se réfère aux biens ou aux services qui correspondent à la prestation des services gouvernementaux. Par exemple, les intrants classiques financés par un budget pour la santé seraient les salaires des médecins et des infirmières, la construction de cliniques et d'hôpitaux, et l'achat de fournitures médicales et de médicaments. Tous sont utilisés pour fournir des services de soins de santé publics.

**Ouverture de crédit** — Il s'agit de l'autorisation de dépenser des fonds publics à des fins spécifiées que l'organe législatif donne à l'exécutif en vertu d'une loi. La législation relative à l'ouverture des crédits varie en fonction de ses détails — elle peut prévoir des fonds pour l'ensemble d'un ministère ou des fonds pour des programmes spécifiques. L'ouverture de crédit ne concerne généralement qu'un seul exercice fiscal.

**Passif** — Un passif est une dette due à une autre partie. Pour les gouvernements, l'encours de la dette publique est leur passif principal et reflète les montants empruntés par le public qui doivent être remboursés à une date ultérieure. Un *passif éventuel* est celui qui dépend de la survenue d'un événement spécifique. Par exemple, si le gouvernement assure les récoltes des agriculteurs, il prendra le risque de contracter un passif uniquement dans l'éventualité d'une sécheresse ou d'autres conditions météorologiques qui entraîneraient la réduction de la production.

**PIB (Produit intérieur brut)** — Il s'agit de la valeur totale des biens et services finaux produits dans un pays pendant une année civile. La croissance économique est mesurée par la variation du PIB d'une année à l'autre.

**Politique fiscale** — La politique fiscale se réfère aux actions du gouvernement à l'égard des niveaux agrégés de recettes et de dépenses, et des excédents ou des déficits qui en résultent. La politique fiscale est le moyen principal par lequel le gouvernement influence l'économie. Une politique fiscale « souple » vise à stimuler la croissance économique à court terme en augmentant les dépenses publiques ou en réduisant les recettes. Une politique fiscale « stricte » limite la demande à court terme en réduisant les dépenses ou en augmentant les impôts, et est souvent destinée à contenir l'inflation. Le gouvernement fixe et met en œuvre la politique fiscale par le biais du budget.

**Produits et résultats** — La performance des programmes gouvernementaux est évaluée en examinant si ceux-ci ont produits les livrables et les résultats prévus. Les produits sont définis comme les biens ou les services fournis par des organismes gouvernementaux. En voici quelques exemples : les heures d'enseignement dispensées, les vaccinations administrées ou les prestations sociales versées. Les résultats sont un concept plus large et incluent l'impact du programme sur les indicateurs sociaux, économiques ou autres, comme par exemple le fait de savoir si une augmentation du nombre d'heures enseignées a amélioré les résultats d'examen des étudiants, ou si l'augmentation de la vaccination a réduit les maladies ou si l'augmentation des prestations sociales a amélioré l'équité sociale. Les produits sont généralement plus faciles à mesurer que les résultats. En outre, des facteurs qui échappent au contrôle d'un programme gouvernemental peuvent influencer les résultats, ce qui complique l'évaluation du programme. Par exemple, même lorsque les prestations sociales augmentent, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté peut également augmenter en raison d'un ralentissement de l'économie.

**Recettes** — Les recettes ou les impôts sont des fonds que le gouvernement, en raison de ses pouvoirs souverains, perçoit auprès de la population. Les recettes classiques comprennent les impôts des particuliers et des entreprises, les impôts sur les salaires, les taxes à valeur ajoutée, les taxes liées à la vente, les prélèvements et les taxes d'accise. En revanche, les *frais d'utilisation* sont payés volontairement par le public en échange d'un service ou d'un bien fourni par le gouvernement. Parce que l'acheteur reçoit un avantage direct (le bien ou le service) en échange du paiement d'une taxe, le paiement n'est pas considéré comme un impôt. Un *impôt progressif* est un impôt dont le taux s'accroît en fonction de la valeur de l'élément taxé, tandis qu'un *impôt dégressif* est un impôt dont le taux d'imposition diminue lorsque les montants imposés augmentent.

**Réserves pour imprévus** — Les réserves pour imprévus sont des fonds distincts constitués pour répondre à des obligations imprévues ou inévitables (tels que les coûts découlant d'une catastrophe naturelle) qui peuvent se produire au cours de l'exercice budgétaire. Les réserves pour imprévus peuvent être une approche prudente pour faire face aux coûts qui sont susceptibles de survenir au cours d'un exercice, mais dont les détails sont inconnus au moment de la préparation du budget. Par ailleurs, ces fonds peuvent faire l'objet d'abus lorsqu'ils ne sont pas accompagnés de mécanismes de reddition de comptes stricts.

**Subventions** — Les subventions sont des fonds que le gouvernement national verse directement aux niveaux inférieurs de gouvernement, aux entreprises, aux organisations à but non lucratif et aux particuliers. Certaines subventions sont accordées à des fins précises et exigent que les bénéficiaires répondent à certaines conditions ou exigences. Dans d'autres cas, les subventions peuvent être utilisées à toutes fins que le bénéficiaire juge importantes. Par exemple, un gouvernement national peut accorder une subvention à usage général aux administrations locales et publiques afin de soutenir leurs opérations ou accorder des subventions ciblées à des programmes spécifiques, tels que la construction d'une route ou l'achat de manuels scolaires.

**Systèmes comptables** — les systèmes comptables enregistrent les transactions financières. Les deux principaux systèmes comptables sont le système de *comptabilité de caisse* et le système de *comptabilité d'exercice*. Les systèmes de comptabilité de caisse reconnaissent les transactions et les opérations lorsque des fonds sont reçus ou versés ; ils ne reconnaissent pas les opérations non monétaires. Les systèmes de comptabilité d'exercice, d'autre part, enregistrent les paiements et les versements lorsque les parties concluent un engagement et non pas lorsque l'argent change de propriétaire. Par exemple, un système de comptabilité d'exercice enregistrera l'achat d'hélicoptères maritimes, lorsque le gouvernement signe un contrat pour l'achat d'hélicoptères, mais pas la livraison et le paiement des hélicoptères (ce qui serait le cas dans un système de comptabilité de caisse). Un système de comptabilité d'exercice considère l'engagement, plutôt que l'échange d'argent comptant pour des biens ou des services, comme un événement qui a une signification économique. La plupart des gouvernements s'appuient sur des systèmes de comptabilité de caisse.

**Transparence** — La transparence budgétaire et fiscale se réfère à la mise à disposition au public d'informations complètes, exactes, en temps opportun et utiles sur les activités financières d'un gouvernement. La transparence est, en partie, une fin en soi : les contribuables ont le droit de savoir comment le gouvernement dépense leur argent. Les efforts visant à accroître la transparence peuvent également contribuer à améliorer la reddition des comptes et à réduire la corruption. Une norme internationale de transparence est contenue dans le Code sur la transparence fiscale du FMI. Le code s'articule autour des normes suivantes : les rôles et les responsabilités au sein du gouvernement doivent être clairs ; les informations sur les activités du gouvernement doivent être fournies au public ; la préparation du budget, son exécution et la production de rapports doivent être réalisés de manière transparente ; et les informations budgétaires doivent être soumises à des garanties indépendantes d'intégrité. En outre, *l'International Budget Project* affirme que la transparence est plus significative lorsqu'elle est accompagnée de la participation de la société civile et de l'organe législatif dans le processus budgétaire. L'IBP, l'Idasa et d'autres ONG ont élaboré des normes qui intègrent les objectifs de transparence *et de participation*.

**Valeur de référence** — Une valeur de référence est le point de repère qui sert à mesurer les changements proposés de la politique budgétaire. Il n'existe pas d'approche universellement acceptée pour mesurer les changements budgétaires proposés. Une approche consiste à utiliser les niveaux réels des dépenses et des recettes de l'exercice précédent comme point de repère. Une autre approche consiste à construire une base de référence des *services actuels* qui tente de calculer le coût de la poursuite des politiques actuelles, en tenant compte de l'impact de l'inflation, de l'évolution du nombre des bénéficiaires des programmes et d'autres facteurs.

---

## Annexe IV : Formation budgétaire à l'attention des journalistes : un atelier de deux jours en Zambie

---

Ce programme a été préparé dans le cadre d'un atelier sur la formation budgétaire à l'attention des journalistes, qui s'est tenu à Lusaka, en Zambie en février 2000. L'atelier était organisé par l'ambassade de Suède à Lusaka, et une assistance technique a été fournie par l'*Economics Association* de Zambie, l'*Institute for Democracy* en Afrique du Sud et l'*International Budget Project*.

### Objectifs de l'atelier

À la fin de l'atelier, les participants doivent avoir une meilleure compréhension de :

- l'importance du budget pour la gouvernance et tous les grands domaines d'action ;
- l'importance du processus budgétaire pour la gestion des dépenses publiques ; et
- l'importance de la participation active des parties extérieures (la société civile et les médias) dans le processus budgétaire.

### Programme de la 1<sup>ère</sup> journée

09h00	Allocution de bienvenue par S.E. Kristina Svensson, Ambassadrice de Suède
09h10	Remarques de bienvenue et présentation de l'atelier, par le Dr Moses Banda, <i>Economics Association of Zambia</i>
09h20	Présentation des participants
09h30	<b>Le rôle du budget dans l'économie zambienne</b>
10h00	Pause-café
10h30	<b>Le processus budgétaire de A à Z</b> Cette session mettra en évidence les principales composantes du cycle budgétaire et la façon dont elles se rapportent les unes aux autres, de la phase préparatoire aux phases de présentation, d'adoption et d'exécution.
11h30	<b>La préparation du budget - du côté des recettes</b> Cette session se penchera sur la façon dont le cadre économique du budget est déterminé. Comment sont établies les hypothèses sous-jacentes relatives à la croissance économique, l'inflation et la perception des recettes ? Quelles sont les principales sources de revenus ? Quelle est l'incidence fiscale pour les différents groupes de population et les secteurs de l'économie ? Quelles sont les tendances en matière de collecte des recettes ? Quels sont les principaux obstacles à l'augmentation de la collecte des recettes ?
12h30	Déjeuner
13h30	<b>La préparation du budget — du côté des dépenses</b> Cette session se penchera sur le montant et sur la manière dont les fonds publics sont

dépensés. Combien le gouvernement peut-il se permettre de dépenser ? Quelles sont les tendances des déficits et des excédents sur les cinq dernières années ? Comment le gouvernement zambien a-t-il dépensé son argent au cours des cinq dernières années ? Quelles sont les tendances des dépenses pour les secteurs clés ? Quelles sont les tendances des coûts réels par rapport aux dépenses en capital ? Qui (personnes et institutions) sont les principaux décideurs politiques lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur les dépenses ?

- 14h30 **Présenter, adopter, exécuter et surveiller le budget**  
Cette session se penchera sur la façon dont le budget est présenté ; à savoir le Livre jaune et l'état budgétaire contiennent-ils toutes les informations nécessaires pour analyser le budget de manière critique ? Quel est le rôle du Parlement à l'égard du budget ? Quelles sont les possibilités pour le Parlement d'apporter des modifications au budget une fois qu'il est présenté ? La session se penchera également sur l'exécution et le suivi du budget – quelle est la corrélation entre les allocations et les dépenses réelles ? Quels sont les mécanismes qui déclenchent des modifications ?
- 15h30 Pause-café
- 16h00 **Questions à examiner lors de l'analyse budgétaire**
- Comment analyser l'impact du budget sur le contexte macro et micro-économique : Quel est l'impact du budget sur la croissance du PIB, la fiscalité, les revenus disponibles, les investissements et le taux d'emploi ?
  - Comment analyser les implications fiscales et monétaires du budget.
  - Comment analyser l'impact sur les entreprises.
  - Comment analyser l'impact sur les indicateurs sociaux.

## **Programme de la 2<sup>e</sup> journée**

- 08h00 **Pourquoi les budgets sont-ils importants ?**  
Une discussion sur les fonctions des budgets du secteur public
- Déterminer les niveaux abordables de dépenses et d'imposition
  - Allouer des ressources aux priorités nationales.
  - Assurer que chaque kwacha soit dépensé de manière optimale.
- Cette session mettra l'accent sur l'importance des budgets du secteur public pour la bonne gouvernance, y compris la mise en œuvre des politiques conformes aux priorités nationales. Bien que le rôle des budgets dans la gestion macro-économique sera souligné, l'accent sera placé sur le rôle des budgets dans les dépenses publiques et la gestion des politiques publiques.
- 09h00 **Le système budgétaire : la clé de l'efficacité des budgets**  
Dans cette session, la relation entre la gestion des dépenses publiques, la mise en œuvre des politiques et de meilleurs résultats budgétaires sera explorée. Le rôle central des budgets et du processus budgétaire dans la gestion des dépenses publiques sera examiné en fonction des différentes fonctions des budgets du secteur public. Les modalités institutionnelles qui appuient de bons résultats budgétaires seront identifiées.
- 10h30 Pause-café
- 11h00 **Le rôle du parlement et de la société civile dans le processus budgétaire**  
Cette session se penchera sur le rôle des personnes « extérieures » — à savoir les personnes extérieures à l'organe exécutif — dans la gestion des dépenses publiques. La session se penchera sur l'importance de la contribution et de la participation du parlement et de la

société civile dans :

- l'élaboration du budget
- l'adoption du budget
- le suivi du budget

12h30

Déjeuner

13h30

**Que faut-il pour une participation effective dans le processus budgétaire**

Cette session s'appuiera sur les principes de transparence budgétaire pour une meilleure gestion du budget. La nécessité d'informations utiles et opportunes sur le budget et l'accès à la procédure budgétaire sera soulignée. Une liste d'informations fiscales qui doivent être disponibles dans le cadre d'une gestion optimale du budget sera présentée aux participants.

15h00

Pause-café

15h30

**Le rôle de la presse pour assurer de meilleurs résultats budgétaires**

16h30

**Évaluation de l'atelier et discussion des activités de suivi potentielles**

---

## **Annexe V : Étude de cas d'une analyse du budget de l'exécutif : *Budget Information Service*, Idasa, Afrique du Sud**

---

### **Introduction**

En 1994, l'Afrique du Sud fut confrontée à deux énormes défis économiques : un bilan médiocre en termes de croissance économique au cours des deux décennies précédentes, et de profondes inégalités socio-économiques sans précédents dans le monde. Ces deux défis sont en grande partie liés aux distorsions économiques et sociales créées par le régime de l'apartheid. La difficulté à laquelle l'Afrique du Sud devait faire face en 1994, et qui concerne toujours de nombreux pays en développement, était de savoir comment atteindre les objectifs de croissance économique et une plus grande équité, tout en renforçant les fondations de la nouvelle démocratie du pays.

L'*Institute for Democracy in South Africa* (Idasa) est un organisme sud-africain d'intérêt public dédié à la promotion des institutions démocratiques du pays. En réponse aux premières élections démocratiques en Afrique du Sud en 1994, l'Idasa créa le *Budget Information Service* (BIS) pour analyser la répartition et l'utilisation des ressources publiques, et comprendre l'impact du budget sur les pauvres. Depuis lors, l'organisation joue un rôle de plus en plus important dans l'analyse des budgets nationaux et provinciaux. Le rôle du BIS a évolué au fur et à mesure que son expertise s'est développée et sa réputation consolidée. Autrefois, le rôle du BIS consistait essentiellement à former les législateurs pour leur faire comprendre et analyser le budget. Le BIS est devenu aujourd'hui une importante source d'analyse indépendante et critique du budget.

Le BIS se consacre à l'analyse et à la diffusion d'informations budgétaires critiques, en temps opportun et accessibles, et à son impact sur les personnes à faible revenu. Tout aussi important, il vise à renforcer et faciliter la participation de la société civile et de l'organe législatif dans le processus budgétaire. La mission du BIS repose sur l'idée que la participation accrue dans les processus de prise de décision budgétaire augmente le consensus et l'engagement en cas de compromis social difficile, et entraîne des décisions politiques de meilleure qualité. En outre, une plus grande transparence du système budgétaire augmente la responsabilité du gouvernement. Tous ces éléments sont importants pour renforcer la démocratie.

Le BIS est composé de quatre groupes cibles : l'organe exécutif du gouvernement, les législateurs, la société civile et les médias. Le rôle du BIS à l'égard de l'exécutif est celui d'un « allié indispensable ». Son rôle est de soutenir le processus de transition que le gouvernement tente de réaliser, tout en continuant à fournir une analyse critique de ses politiques et processus. Bien que le maintien de cet équilibre soit souvent difficile, le BIS estime que ce type d'activités est crucial pour une démocratie efficace.

Les législateurs ont été pris pour cible parce qu'il était généralement admis que pour faire face aux nouveaux défis de leur participation au parlement, une formation leur était indispensable, sachant que leur seul rôle politique s'était limité pendant des décennies à la lutte pour la libération. L'organisation de séminaires de formation à l'attention des commissions législatives a été l'une des premières activités menées par le BIS, afin de les familiariser avec le budget et de les aider à préparer les questions posées lors des audiences et des débats.

Le troisième groupe cible, les organisations de la société civile, ressemble à l'organe législatif dans le sens où elles n'ont souvent que très peu d'expérience dans les actions de plaidoyer parlementaire et d'influence sur les politiques. Le BIS travaille, d'une part, avec des organisations dédiées aux politiques publiques qui sont déjà engagées, ou qui ont le potentiel de s'engager, dans des actions de politique publique, et d'autre part, avec des réseaux d'organisations communautaires (OC) qui travaillent directement avec les communautés pauvres dans le pays. La

coopération avec les organisations communautaires contribue à affirmer les orientations du BIS à l'égard de l'amélioration des programmes destinés aux pauvres et permet au BIS d'obtenir de précieuses informations sur les activités des gouvernements provinciaux.

Enfin, les médias sont un groupe cible évident qui est souvent négligé. Sachant que les journalistes n'ont généralement pas l'expertise du budget, prendre le temps de les former sur des aspects importants du budget peut considérablement améliorer la qualité de la couverture médiatique. Une meilleure couverture médiatique peut, à son tour, se traduire par une meilleure compréhension du public et des débats de qualité. Par ailleurs, le fait de travailler en étroite collaboration avec les médias pour accroître l'expertise budgétaire des journalistes peut générer un intérêt accru dans les thèmes budgétaires et fournir au BIS des opportunités de tirer profit de l'attention médiatique sur toutes ses activités budgétaires.

## **La semaine du budget**

Bien que le BIS effectue d'importants travaux sur l'analyse, la formation et le plaidoyer budgétaires tout au long de l'année, les jours qui précèdent la publication du budget national sont particulièrement importants. Les politiques et les processus budgétaires attirent le plus l'attention du public à ce moment. Il s'agit donc d'une opportunité unique pour promouvoir le débat et améliorer la compréhension que le public a du budget et ce qu'il représente, d'autant que les législateurs ont très peu de temps et de ressources pour analyser le budget eux-mêmes en Afrique du Sud. C'est pourquoi ils ont tendance à s'appuyer fortement sur l'analyse budgétaire de qualité et opportune fournie par des groupes tels que le BIS.

### **Préparation**

Dans les semaines qui précèdent la présentation du budget, le BIS identifie les membres du personnel qui seront chargés des différents aspects du budget, en fonction de leurs domaines d'expertise. Les équipes sont mises en place, chacune étant chargée de faire rapport sur un secteur ou sur un ensemble de budgets ministériels (par exemple, les dépenses sociales — santé, protection sociale, éducation et logement ; ou les secteurs de la protection — police, défense, prisons et justice). Le personnel prépare également, lorsque cela est possible, les articles et les éditoriaux de base qu'ils enverront aux médias, de sorte qu'une grande partie du travail de rédaction est prêt et qu'il ne reste plus qu'à ajouter les spécificités du budget. Cette période est également pour le personnel un moment propice pour partager les informations qu'il a recueillies, et pour commencer à discuter des tendances probables qui se dessinent.

En outre, la préparation des médias préalablement à la présentation du budget est un élément essentiel de la stratégie du BIS pour optimiser la couverture de l'événement. Le BIS explique aux journalistes les processus budgétaires et les conséquences des différentes tendances politiques, afin d'accroître la sensibilisation des médias aux questions budgétaires et de fournir aux journalistes les connaissances dont ils ont besoin pour rendre compte des questions clés et des débats de manière efficace. Les années précédentes, le BIS a également remarqué que les médias souhaitent obtenir des informations générales les jours qui précèdent la semaine du budget. De son côté, le BIS a également rédigé ses propres articles pour différents journaux dans les jours précédant la présentation du budget dans le but de mettre en évidence les questions importantes qui devront être abordées au cours des prochains jours.

Les années précédentes, le BIS avait également prévu des séances de formation avec les membres du parlement pour les aider à analyser le budget et à formuler les questions à soulever lors du débat budgétaire à venir. Parce que l'Afrique du Sud est récemment passée d'un budget qui mettait l'accent sur une seule année à un Cadre de dépenses à moyen terme qui comprend également des projections de dépenses pour les années à venir, le BIS a produit un guide sur les budgets pluriannuels et une mise à jour des données dans chacun des budgets à moyen terme budget pour aider les assemblées nationales et provinciales à s'adapter au nouveau système. Un manuel populaire sur le même thème, destiné aux organisations communautaires, a également été produit et distribué avant la présentation du budget, ainsi que des dépliants envoyés aux stations de radio et aux ONG.

## Première journée : la présentation du budget

Ce jour là, le BIS envoie une note par courriel ou télécopie à un large éventail de journalistes de presse écrite et de radio qui produisent des programmes d'actualité. La note indique que le personnel du BIS sera disponible pour tout commentaire et entretien deux heures après la publication du budget. La note inclut également la liste des titres et les dates de publication de chacun des articles que l'organisation prévoit de publier au cours des deux prochaines semaines, ainsi que les coordonnées de chaque auteur. Cette stratégie fonctionne bien pendant la demande d'informations critiques suivant la présentation du budget. Sachant qu'il existe onze langues officielles en Afrique du Sud, le BIS a récemment proposé des entretiens dans plusieurs langues, ce qui a entraîné des demandes des plus grandes stations de radio communautaires dans le pays. Du fait que ces stations diffusent leurs programmes dans une langue autre que l'anglais, celles-ci n'avaient jamais pu traiter de l'analyse et de l'examen du budget.

Le budget est présenté dans l'après-midi. Immédiatement après la présentation du ministre des Finances, les membres du personnel du BIS se répartissent en équipes, selon leur secteur, et examinent leur partie spécifique du budget pendant un peu plus d'une heure. Une fois cette évaluation préliminaire terminée, l'ensemble du personnel se réunit pour discuter de trois questions clés :

- Quel est le thème politique / économique dominant du budget ?
- Quels secteurs ont été privilégiés, en particulier lors de l'évaluation de chaque secteur sur une période de trois ans ?
- Qui sont les gagnants et qui sont les perdants suite aux politiques contenues dans le budget ?

Cette discussion interne contribue à développer un ensemble commun de points de discussion pour les membres du personnel qui devront mener des entretiens dans la presse et la radio au cours de cet après-midi.

Une fois que la première série d'entretiens avec les médias est terminée, le personnel du BIS se réunit à nouveau pour rédiger plusieurs articles à l'attention des médias sur la base des discussions qui se sont déroulées plus tôt dans la journée. Des exemples d'articles produits pour le budget de 2000 sont trois publications simples rédigées sous la forme de *Budget Briefs* (Notes de synthèse budgétaire) : « Qu'est-ce qu'un budget ? », « Qui établit le budget ? », et « Que contient le budget ? », ainsi qu'un communiqué de presse de plusieurs pages traitant de l'impact du budget sur les pauvres. Les *Budget Briefs* se sont avérées être très populaires parce qu'elles constituaient un document de présentation basique et facile à comprendre pour les personnes qui découvraient le débat budgétaire.

Au cours des années précédant l'année 2000, le jour de la publication du budget, les interventions du BIS avec les médias se limitaient à des entretiens à la radio. Cette méthode est efficace en Afrique du Sud, sachant que la radio est plus accessible, en particulier la radio communautaire, que les médias imprimés. En outre, les entretiens radio étant relativement courts, le BIS pouvait effectuer sept à dix entretiens la première nuit. À l'époque, c'était la meilleure façon d'utiliser les ressources limitées du BIS pour atteindre le plus grand nombre de personnes. Le BIS a également préféré utiliser cette stratégie parce qu'il tenait à sa réputation de groupe de réflexion produisant des points de vue équilibrés des débats, et a donc choisi de renoncer à publier des communiqués de presse immédiats pour mener des analyses plus longues et détaillées dans les journaux du week-end .

Cependant, au fur et à mesure que le projet gagnait en réputation en tant que source indépendante et intelligente d'analyse budgétaire, et que les membres du personnel nouaient davantage de contacts avec les médias, des médias plus nombreux et plus variés ont sollicité les données du BIS. Lors de la publication du budget 2000, par exemple, des journalistes de presse écrite avaient sollicité la participation du BIS à un niveau sans précédent et des journalistes de télévision avaient souhaité pour la première fois interroger le BIS. Le personnel du BIS a participé à un groupe de discussion dans une émission de télévision d'actualité en direct, ainsi que dans plusieurs entretiens télévisés. Cette exposition a fortement augmenté le nombre d'articles courts sollicités au BIS.

## Deuxième journée

Le BIS produit en général plusieurs articles pour différents journaux sur les différents aspects du budget. Les articles couvrent tant les questions de pauvreté, tels que l'impact du budget sur les femmes, les enfants ou les personnes âgées, que les questions systémiques, telles que la réforme du secteur public, les relations intergouvernementales et le processus budgétaire. Afin de gérer cette énorme charge de travail, le BIS prépare souvent dans un premier temps certaines parties des articles en ajoutant l'analyse budgétaire nécessaire dans un second temps.

La deuxième journée est également l'occasion de réfléchir sur les questions qui sont négligées ou mal représentées dans les médias et de combler les lacunes, notamment, contacter les journalistes qui ont présenté des informations erronées. Le personnel du BIS lit la couverture du budget dans les journaux, puis se réunit pour discuter des points qui restent en suspens et de la manière de la traiter. Une attention particulière est portée sur les articles qui contribuent à préparer la société civile et les législateurs aux audiences parlementaires sur le budget national et à la présentation des budgets provinciaux, qui se déroulent la semaine suivante.

## Troisième journée

L'étape suivante consiste à préparer les audiences parlementaires qui commencent quelques jours suivant la publication du budget est libéré. Le BIS prépare un exposé détaillé sur le budget et son impact probable sur la pauvreté, qui est ensuite présenté à l'audience de la Commission des finances. Cet exposé est généralement le développement du travail que le BIS a réalisé et devient le document de base pour la rédaction d'articles plus détaillés pour les journaux de week-end, ainsi que pour une courte émission de radio (10 à 15 minutes) produite par le BIS pour des stations de radio communautaires.

Alors que le travail sur le budget national tire à sa fin, le même processus démarre pour les budgets provinciaux. Les neuf budgets provinciaux sont publiés une semaine après le budget national. Comme pour le parlement national, une fois que le budget a été présenté, le projet de loi est renvoyé aux commissions des finances et par secteur pour audience. Une fois que les budgets provinciaux sont déposés, le BIS les recueille et les analyse par secteur social, et produit des analyses comparatives de chacun de ces secteurs et entre les provinces. Ceci est généralement réalisé avant que les budgets ne soient discutés dans les assemblées législatives provinciales, de sorte que les parlementaires provinciaux utilisent l'analyse dans leurs délibérations. Les *Budget Briefs* sont également utilisées pour donner ces analyses aux ONG locales le plus rapidement possibles. Il arrive parfois que le BIS soumette ses observations directement aux commissions budgétaires provinciales quoique la stratégie privilégiée consiste à encourager et à appuyer les demandes des ONG au sein de chaque province dans le but de contribuer à renforcer les capacités locales dans l'analyse budgétaire.

## Outils de diffusion et meilleures pratiques

Au fil des années, le BIS a élaboré plusieurs outils de diffusion qui se sont révélés très efficaces et qui ont tous été conçus pendant la semaine du budget. Le premier est un magazine intitulé *Budget Watch*, publié toutes les six semaines, et qui cible les membres des organes exécutif et législatif. *Budget Watch* est une publication technique qui se concentre sur les questions systémiques, telles que les documents budgétaires, l'efficacité du contrôle législatif et le processus d'examen du budget, et est particulièrement utile car elle représente un moyen de communication respecté à travers lequel les questions de la société civile peuvent être transmises à l'exécutif. En règle générale, un numéro de *Budget Watch* est publié quelques semaines après le budget et discute en profondeur du budget et de la pauvreté.

Plus récemment, le BIS a élaboré les *Budget Briefs* (synthèses budgétaires) mentionnées ci-dessus, qui sont des analyses plus simples et plus courtes des nombreux articles parus dans *Budget Watch*, et qui traitent également de questions plus générales abordées par le BIS. Les *Budget Briefs* sont diffusés à un large éventail d'ONG et d'organisations à base communautaire que le BIS maintient dans une base de données principale. Ils sont utiles non

seulement pour que le public reste informé des questions importantes du débat sur le budget, mais aussi pour améliorer la compréhension des questions d'actualité tout au long de l'année.

Tous les articles produits par le BIS et qui ne dépassent généralement pas trois pages, à l'exception de ceux qui sont soumis au parlement, sont diffusés par courrier électronique aux particuliers et aux organisations internes ou externes du gouvernement qui s'intéressent à cette question. Le BIS utilise l'Internet de manière croissante chaque année en raison de la rentabilité de ce système. La majorité des travaux du projet est immédiatement postée sur le site Internet de l'Idasa.

Le BIS utilise également son émission radio hebdomadaire sur les affaires courantes, appelée *Democracy Radio*, pour renforcer la compréhension et la participation dans la société civile en mettant en évidence l'impact du budget sur les différents groupes et en fournissant « des conseils de plaidoyer » ainsi que « les histoires de plaidoyer de la semaine » sur les débats liés au budget national et au budget provinciaux. Le programme est diffusé sur les stations de radio communautaires dans tout le pays. En raison de la popularité de la radio communautaire, qui constitue souvent la seule source d'information dans les régions éloignées, le BIS peut exposer un grand nombre de personnes aux questions de politique budgétaire pour la première fois. Une fois que le budget est finalisé, le programme sert à souligner l'impact du budget sur les pauvres et offre des possibilités de poursuivre la participation dans le dialogue budgétaire.

## Questions à examiner

L'expérience de l'analyse du budget de l'exécutif du BIS met en évidence l'évolution de l'organisation au cours des six dernières années. Lorsque le BIS a commencé à produire des informations et des analyses pendant la publication du budget, ses efforts n'ont reçu que peu d'attention de la part des médias ou du public. L'intérêt s'est développé au bout de plusieurs années de travail qui a permis de fournir des produits de qualité et un rayonnement éducatif, ainsi que de nouer d'importants contacts avec les médias. Alors que les travaux du BIS attiraient une attention croissante, ce dernier a dû adapter certaines de ses procédures pour répondre à la demande accrue d'informations. Le BIS a lutté plus particulièrement pour maintenir un équilibre entre la demande de commentaire immédiat sur le débat budgétaire et sa volonté de produire des analyses plus détaillées et minutieuses.

Le BIS accorde une importance particulière à la production de travaux indépendants et crédibles. C'est pourquoi il a toujours évité une couverture médiatique rapide, privilégiant le travail analytique détaillé publié quelques jours après la publication du budget. Suite à la publication du budget de l'exécutif de l'année 2000, le BIS a été inondé de demandes de renseignements et de déclarations. Le côté positif est que les documents produits par le BIS ont été largement utilisés dans les médias et que la réputation du groupe s'est considérablement améliorée.

Cependant, de par leur nature, les réponses rapides exigent des déclarations fortes et le BIS est davantage connu pour ses critiques sur le budget que pour sa vision équilibrée plus générale. Même si certaines parties de la société civile en faveur d'une ligne de conduite forte et indépendante ont adhéré à cette position, celle-ci a peut-être mis en péril la neutralité du projet et les relations de travail positives avec le gouvernement. Tout aussi important, des réponses rapides sont susceptibles au final de limiter le travail plus approfondi que le BIS mène généralement pour se positionner très tôt dans le débat. Il faut réfléchir davantage pour effectuer un examen plus équilibré et nuancé du budget et élever le niveau du débat.

L'intérêt croissant suscité par le travail du BIS sur le budget de l'exécutif a contribué à donner un statut à l'organisation et à attirer l'attention sur ses autres projets en cours, et plus particulièrement son travail sur les budgets en faveur des femmes et des enfants. L'éducation et la sensibilisation entourant le budget de l'exécutif ont également, au fil du temps, contribué à établir une confiance dans le travail du BIS, qui s'est transmise aux autres projets. Plus précisément, le fait de nouer des relations solides avec les médias lors de l'analyse budget de l'exécutif a entraîné une couverture accrue des autres questions budgétaires tout au long de l'année.

Ceci doit nous rappeler que le travail budgétaire est un effort continu. Le budget de l'exécutif est une composante essentielle et sa publication une occasion importante de faire participer le public dans un dialogue avec le

gouvernement sur les priorités de la politique nationale. L'importance des questions budgétaires ne se termine pas avec la finalisation du budget de l'exécutif. Le BIS produit un nombre bien plus important de rapports budgétaires — sur un large éventail de sujets — tout au long de l'année que pendant la publication du budget. Il n'empêche, le fait d'exploiter l'intérêt naturel suscité par un tel événement national et de le faire vivre tout au long de l'année est une stratégie efficace pour maximiser l'impact d'une organisation sur les questions budgétaires.

## **Conclusion**

La contribution d'un programme tel que le BIS à l'analyse préalable du budget est un élément essentiel du débat plus global. La conduite d'analyses solides et accessibles sur des questions pertinentes élargit considérablement le nombre de personnes qui sont exposées au rôle important que le budget joue dans la détermination des priorités et l'orientation du pays. Elle représente également un moyen important de souligner les autres travaux budgétaires qui sont réalisés par l'organisation et permet d'initier un dialogue sur les questions actuelles liées à l'impact budgétaire. Bien qu'il existe plusieurs manières pour une organisation d'aborder ce travail, au final, son rôle sera essentiellement défini par le statut de la transition démocratique, les besoins de ses diverses composantes et la réputation qu'elle a cultivée grâce à un travail minutieux et une sensibilisation efficace.

---

## Annexe VI : Plan du site web de l'IBP

---

Voir <http://www.internationalbudget.org/sitemap.htm> .

### À propos de l'IBP

- Mission
  - Activités
  - Justification
  - À propos du CBPP
  - Personnel et financement
- En espagnol | En Bengali

### Outils

- S'abonner au bulletin bimensuel
- Envoyez vos suggestions
- Visualiser la version texte du site
- Rechercher sur le site
- Utilisez notre moteur de recherche ciblé

### Groupes

Afrique du Sud	Kenya
Allemagne	Liban
Argentine	Malawi
Bangladesh	Pologne
Bolivie	Mexique
Brésil	Mozambique
Chili	Namibie
Cisjordanie/Palestine	Népal
Croatie	Nigeria
Égypte	Ouganda
Ghana	Pérou
Groupes des États-Unis	Philippines
Inde	Russie
Indonésie	Suède
Israël	Tanzanie

### Ressources

- Utilisez notre moteur de recherche ciblé

- Un guide sur le travail budgétaire
- Un avant-gout de succès
- Transparence et participation dans le processus
- CD-ROM de la troisième conférence
- Archives des bulletins d'information

Sites web associés, par thème

- Ressources générales
- Banques et systèmes financiers
- Analyse budgétaire
- Données budgétaires
- Transparence budgétaire
- Économie du développement
- Questions environnementales
- Genre, jeunesse et développement
- Santé
- Questions militaires et de défense
- Budgétisation municipale
- Renforcement des capacités des ONG
- Pauvreté et conditions économiques
- Privatisation
- Gestion publique et financière
- ONG associées
- Questions relatives à l'imposition et aux recettes
- Économies en transition

Sites web associés, par région

- Afrique
- Asie et Océanie
- Europe
- Amérique latine et Caraïbes
- Moyen-Orient
- Amérique du Nord

Bibliothèque

- Analyse budgétaire
- Guides budgétaires et matériel de formation
- Processus budgétaire
- Transparence budgétaire
- Economie du développement
- Décentralisation fiscale
- Santé
- Analyse macro-économique
- Questions militaires et de défense
- Budgets municipaux et budget d'Etat
- Pauvreté et conditions économiques
- Gestion des dépenses publiques
- Questions relatives à l'imposition et aux recettes

- Économies en transition

#### Thèmes pratiques

- Ressources relatives au renforcement des capacités
- Modèles de documents
- Rapports
- Initiation
- Collecte de fonds
- Les médias
- Responsables politiques et plaidoyer
- Technologies informatiques et de l'information

#### Conférences

- 1<sup>ère</sup> Conférence : Washington D.C., États-Unis, décembre 1997
- 2<sup>e</sup> Conférence : Le Cap, Afrique du Sud, février 1999
- 3<sup>e</sup> Conférence : Bombay, Inde, novembre 2000

#### Questions fréquemment posées

- Qu'est-ce que l'IBP ?
- Qu'est-ce que le CBPP ?
- Qu'est-ce que l'analyse du budget appliqué ?
- Pourquoi faut-il s'intéresser au budget de son pays ?
- Pourquoi les questions budgétaires ?
- Avec quel type d'organisations l'IBP travaille-t-il ?
- L'IBP travaille-t-il uniquement avec des ONG ?
- Quelles sont les activités de l'IBP ?
- L'IBP peut-il financer mon organisation ?
- L'IBP est-il affilié à un quelconque gouvernement ?
- Qui finance l'BP ?
- Quelle est la différence entre l'IBP et un organisme de recherche classique ?
- Est-il difficile de trouver des informations sur les questions liées au budget ?
- Si mon organisation travaille principalement sur des thèmes politiques, peut-elle élargir son champ de compétence pour inclure l'analyse budgétaire ?
- Suis-je autorisé à reproduire ou à diffuser les informations contenues sur ce site web ?
- Que dois-je faire si mon groupe souhaite collaborer avec l'IBP ?
- Comment trouver de l'aide lors de mes recherches sur ce site ?