



Réaliser des audits sociaux au Kenya: Transparence du budget et Responsabilisation

L'organisation non gouvernementale *Muslims for Human Rights* (MUHURI, "Musulmans pour les droits de l'homme"), basée à Mombasa au Kenya, démontre par ses activités l'importance de la transparence budgétaire dans la responsabilisation. Les accomplissements de l'organisation démontrent comment l'engagement civil dans le processus budgétaire peut renforcer la surveillance et mener à des services publics de meilleure qualité. Cependant, l'impact de MUHURI a été freiné par l'absence d'une loi sur la liberté de l'information au Kenya, ainsi que par d'autres vastes obstacles à la transparence dans le pays. (Le Kenya obtient une qualification de 57 sur 100 sur l'Indice sur le Budget Ouvert 2008 (www.openbudgetindex.org), ce qui prouve que le gouvernement fournit au public quelques informations, bien qu'incomplètes, sur le budget du gouvernement central et sur les activités financières au cours de l'année budgétaire).

Les audits sociaux révèlent l'importance de l'information sur le budget

Depuis 2005, l'organisation MUHURI fait le suivi des dépenses réalisées au nom du Fonds pour le développement de la circonscription (*Constituency Development Fund* (CDF)). Ce fonds distribue à tous les membres du parlement (MP) kenyan l'équivalent d'environ un million de dollars par an pour soutenir les projets de développement dans leur circonscription. Le CDF est vu comme un moyen plus efficace pour distribuer l'aide au développement que les ministères, et il a été accueilli favorablement par les communautés autrefois marginalisées. Cependant, le fonds a été en proie à des allégations de corruption, de fraude, de népotisme, d'un mauvais choix des projets, et de problèmes de surveillance.

Plus globalement, le CDF souffre d'un manque de responsabilité, puisqu'il n'existe aucun cadre réglementaire pour gérer les allocations de ces fonds, ni de critères standards pour évaluer leur utilisation financière ou leur performance. De plus, le CDF brouille les lignes de surveillance traditionnelles en renversant la séparation constitutionnelle des pouvoirs entre l'Exécutif et le Parlement, puisque la législature exécute le programme alors que l'exécutif le contrôle.

MUHURI travaille pour combler le manque de responsabilisation du CDF en réalisant des audits sociaux – un procédé participatif à travers lequel la société civile et les communautés évaluent l'utilisation des ressources publiques et identifient la meilleure façon d'améliorer les résultats des politiques et de programmes publics. Outre l'analyse des informations financières, un audit social permet d'examiner le niveau de participation de la communauté dans la prise de décisions et combien les projets évalués répondent aux besoins des résidents locaux. Par conséquent, l'accès aux dossiers détaillés sur les projets du CDF est essentiel pour le procédé des audits sociaux. Malheureusement, bien que les MPs Kenyans fournissent des listes de projets CDF au travers d'un site Internet, ce type d'information générale est insuffisant pour répondre aux objectifs de suivi.

Les succès de MUHURI prouvent l'impact de l'engagement public dans le processus budgétaire

Durant les deux premières années de ses efforts de surveillance, MUHURI lutta pour obtenir l'accès aux registres du CDF. De ce fait, les activités du groupe se limitaient à sensibiliser les communautés locales au CDF. Cependant, en 2007, MUHURI parvint à obtenir les registres du CDF de deux circonscriptions parlementaires, puis utilisa ces registres pour réaliser deux audits sociaux – l'un en août 2007 à Changamwe et l'autre en juillet 2008 à Bahari.

Décrivant l'audit comme un « événement d'apprentissage » plutôt que comme une discussion publique, MUHURI réussit à convaincre le MP de Changamwe que l'audit social serait un événement innovant, puisqu'il serait le tout premier MP à ouvrir ses comptes à la société civile. De plus, MUHURI convainquit le MP que l'audit contribuerait à améliorer son image publique, un argument particulièrement persuasif lors d'une année électorale.

MUHURI obtint une série incomplète de registres du CDF pour 14 projets pour l'audit social – ces projets ayant été estimés les meilleurs par le Comité CDC de Changamwe (CD). Les documents distribués incluaient le « second plan, » établissant la liste des projets sélectionnés par le CDC; les devis quantitatifs, décrivant les spécifications du travail; les comptes-rendus des réunions du CDC; et les certificats d'achèvement, qui attestent que les projets ont été terminés.

Avec ces documents, MUHURI et l'équipe d'audit social ont réalisé des visites de terrain des 14 projets, incluant des entretiens avec des résidents locaux. Ils découvrirent un certain nombre de problèmes dans l'implantation des projets qui n'auraient pas été identifiés sans les registres détaillés des projets. Lors du contrôle d'un projet de construction d'un marché, par exemple, les résidents décrivent comment les matériaux de l'ancien marché avaient été utilisés dans la construction du nouveau marché, alors que le devis quantitatif indiquait que tous les nouveaux matériaux seraient achetés.

Une audience publique d'une journée a alors été organisée pour annoncer les conclusions. Environ 1500 personnes assistèrent à cette audience, dont des résidents, des fonctionnaires locaux du CDF, et des représentants des médias. Le MP de Changamwe se joignit à l'audience après que les représentants du CDF aient fait face à un déluge de questions concernant les résultats de l'audit. Vers la fin de l'audience, le MP signa une pétition exigeant que de meilleures mesures de responsabilisation et de transparence soient intégrées à la loi sur le CDF et appelant à une loi plus inclusive du droit à l'information, à laquelle il s'était précédemment opposé.

À la fin de l'année 2007, le MP de Changamwe parvint à se faire réélire, alors que la majorité des MP en place perdirent leur siège. Durant sa campagne, il avait parlé de l'ouverture de ses comptes à MUHURI à de nombreuses occasions, déclarant qu'il était le MP le plus transparent. Le jour de l'élection, dans la salle de décompte des voix où les membres de l'équipe de MUHURI jouaient le rôle d'observateurs électoraux, le secrétaire du CDC leur déclara qu'« au moins 40% » des votes dont a bénéficié le MP étaient dus à l'audit social ; le MP lui-même reconnu ce fait. Ironiquement, même si l'audit révéla de nombreux problèmes liés aux projets du CDF, le simple fait que le MP ait ouvert ses comptes l'aida à acquérir le soutien dont il avait besoin pour gagner l'élection.

À la suite de cet audit social réussi, MUHURI fit des démarches auprès de la circonscription de Bahari. Lors de la réunion avec le MP pour solliciter les registres du CDF de Bahari, MUHURI souligna le succès du travail qu'ils avaient réalisé avec le CDC de Changamwe. Le MP de Bahari accepta la

demande de Muhuri, exprimant la confiance qu'il portait aux registres du CDF de Bahari. Selon les rapports d'audit du gouvernement, Bahari avait le CDF le « mieux géré » du pays.

MUHURI reçut des documents concernant 13 projets du CDF sous la condition qu'ils permettent aux membres du CDC d'observer l'audit social. MUHURI accepta cette condition, malgré leur crainte que la présence des membres du CDC perturberait le processus de l'audit.

Lors de l'audit social de Bahari, l'équipe d'audit et ses partenaires utilisèrent des documents tels que des devis quantitatifs pour dévoiler les problèmes d'un certain nombre de projets CDF. Par exemple, lors de la vérification physique des toilettes du bureau du chef dans le village de Matsangoni, les auditeurs de la communauté découvrirent que le projet était inachevé, construit sans respect pour les spécifications, et virtuellement inutilisable. Parallèlement, les documents du projet indiquaient que le projet avait été achevé et que les 120,000 shillings kenyans (Ksh.) alloués pour ce projet avaient été dépensés.

Dans un autre cas, la vérification physique d'un projet de route révéla qu'il n'y avait pas de gravier sur la route. En outre, lors d'entretiens avec des résidents locaux, l'équipe d'audit découvrit que les ouvriers qui avaient travaillé sur la route n'avaient pas été payés, ayant à la place reçu de la nourriture.

Quand le CDC de Bahari déclara qu'ils n'avaient « rien à craindre » de l'audit, ils n'avaient pas réalisé que MUHURI examinait plus que de simples chiffres. Quand ils virent en quoi consistait l'audit social, les fonctionnaires du CDC réalisèrent vite que l'information collectée n'était pas favorable et ils tentèrent d'obstruer le processus. Au final, une audience eut lieu avec plus de 1000 participants, bien qu'elle fût retardée et que les membres du CDC n'y aient pas assisté.

L'impact de MUHURI diminué par l'absence d'une loi sur la liberté d'information.

Sur une plus grande échelle, les obstacles auxquels MUHURI fut confronté dans ses efforts pour accéder aux documents du CDF et pour conduire des audits sociaux démontrent le besoin vital d'une Loi sur le droit à l'information au Kenya. Celle-ci exigerait que les fonctionnaires gouvernementaux, incluant les fonctionnaires du CDF, partagent l'information avec le public. Rendre l'information publique ne devrait pas être laissé au bon vouloir des fonctionnaires.

Après l'apaisement de la violence post-élection au Kenya début 2008, MUHURI pensait que les nouveaux MP cherchant à discréditer leurs prédécesseurs seraient plus disposés à mettre les registres du CDF à la disposition du public. MUHURI était aussi confiant que le succès de leur audit de Changamwe l'année précédente convaincrat d'autres MP qu'ils pouvaient faire confiance à MUHURI avec les registres du CDF.

Cependant, MUHURI effectua plusieurs tentatives infructueuses pour obtenir les documents du CDF, d'abord de la circonscription de Kisauni puis de la circonscription de Likoni. Les deux circonscriptions avaient de nouveaux MP qui ne pouvaient être impliqués dans la mauvaise gestion du CDF que les audits sociaux pouvaient révéler. Cependant les deux parlementaires refusèrent de fournir les registres du CDF à MUHURI. Le CDF de Kisauni était particulièrement controversé. Les médias avaient précédemment soulevé un certain nombre de problèmes le concernant, dont la mauvaise gestion de fonds et des actes de corruption, ce qui avait conduit à une manifestation publique. Le nouveau MP refusa tout de même de collaborer.

Ce manque de transparence empêche les gens de savoir ce que fait le gouvernement des ressources publiques et d'exiger des changements. Faire de l'accès à l'information une obligation légale créerait les prémices d'un cadre institutionnel qui permettra l'intégration progressive du public dans le contrôle des fonds. Finalement, ceci aiderait à améliorer la transparence et la responsabilisation budgétaires.

La transparence du budget – la procuration d'informations complètes, promptes, disponibles et utiles sur l'utilisation prévue des ressources publiques par le gouvernement - et l'opportunité d'une participation publique dans le processus budgétaire sont vitales pour rendre les gouvernements responsables et renforcer les choix de politiques. Les budgets qui donnent à la société civile et aux membres du public le pouvoir de jouer un rôle de surveillance effectif réduisent les dépenses inutiles et liées à la corruption, augmentant par là même la probabilité d'une meilleure utilisation des fonds publics qui réponde aux besoins des gens.