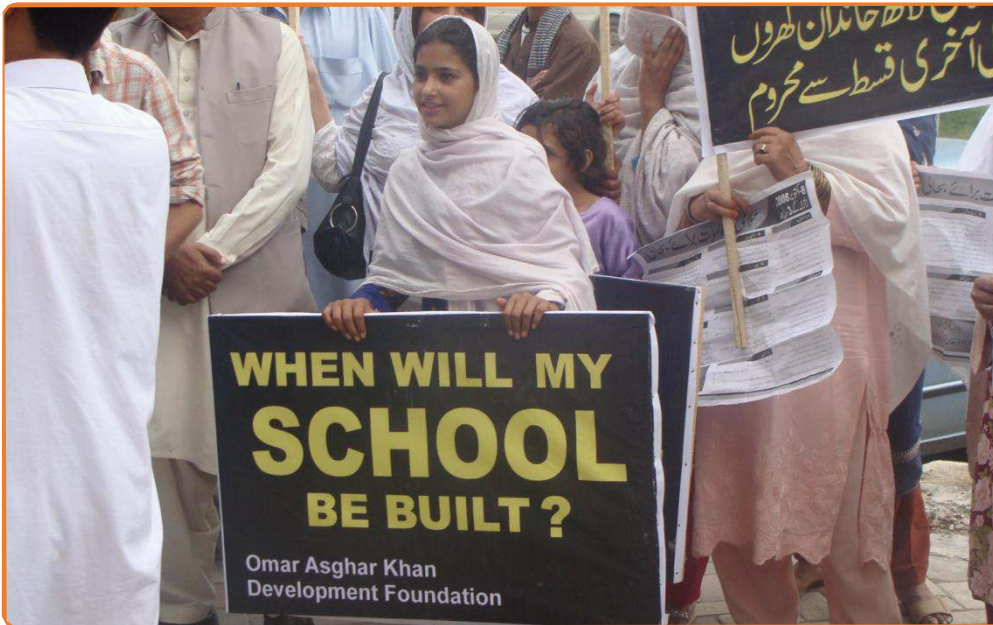




INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

De l'analyse à l'impact

Série d'études de case de l'Initiative de partenariat



La communauté internationale a réagi au violent tremblement de terre qui a frappé le Nord-Ouest du Pakistan en 2005, avec un flux d'aide pour aider à reconstruire la région dévastée.

Malheureusement, trois ans après le séisme, peu de progrès ont été réalisés pour reconstruire les habitations et les infrastructures publiques essentielles. L'Omar Asghar Khan Development Foundation a mobilisé les populations du Nord-Ouest du pays pour demander des comptes au gouvernement.

Photo : Avec l'aimable autorisation de l'Omar Asghar Khan Development Foundation.

Le document suivant présente une étude de cas sur l'impact que l'analyse et le plaidoyer budgétaires de la société civile peuvent avoir sur les politiques, les processus et les résultats budgétaires nationaux, en particulier, lors qu'ils concernent l'action menée pour éliminer la pauvreté et améliorer la gouvernance. Ce résumé est issu d'une étude approfondie préparée par le Dr Per vez Tahir dans le cadre du Programme d'apprentissage de l'Initiative de Partenariat de l'IBP. Le Programme d'apprentissage de l'Initiative de Partenariat a pour objectif d'évaluer et de documenter l'impact de l'engagement de la société civile dans les budgets publics.

PROCESSUS DE RECONSTRUCTION SUITE AU SÉISME SURVENU AU PAKISTAN : LE CAS DE LA CAMPAGNE MENÉE PAR L'OMAR ASGHAR KHAN DEVELOPMENT FOUNDATION

Le 8 octobre 2005, un tremblement de terre dévastateur secoua la région de Hazara et la province Azad Cachemire au nord-ouest du Pakistan, détruisant un très grand nombre d'habitations, de moyens de subsistance et de vies dans une région déjà marginalisée dans ce pays pauvre. L'ampleur de la destruction entraîna un flux de dons destinés à la reconstruction et à la réhabilitation des zones touchées. Mais trois ans plus tard, en raison de la lenteur de la reconstruction, de nombreuses personnes vivent toujours dans des conditions désastreuses, sans logement adéquat ni service public de base malgré les déclarations du gouvernement affirmant le contraire.

C'est dans ce contexte qu'une importante coalition d'OSC et de citoyens ont lancé une campagne visant à accélérer les efforts de reconstruction au Pakistan. La campagne était dirigée par l'Omar Asghar Khan Development Foundation, une organisation de la société civile (OSC) qui incite les citoyens de la région du Nord-Ouest à lutter pour leurs droits humains et de subsistance. Cette campagne entraîna l'augmentation rapide du taux de

construction dans les secteurs du logement, de la santé, de l'eau et de l'assainissement.

LES ENJEUX : LE LOGEMENT ET LES INFRASTRUCTURES SUITE AU SÉISME

La gestion d'une catastrophe de l'ampleur du séisme de 2005 dépassait les capacités du Pakistan, un pays privé de ressources et mal gouverné. Un mois après la catastrophe, une conférence organisée par les bailleurs de fonds s'est conclue par des promesses de dons atteignant 6,2 milliards de dollars. Grâce à ces engagements, l'Autorité pour la reconstruction et la remise en état de l'infrastructure (Earthquake Reconstruction & Rehabilitation Authority -ERRA) - l'organisme public chargé de superviser l'effort de reconstruction - annonça en mars 2006, un plan d'un montant de 3,5 milliards de dollars pour compléter 80 pour cent de la reconstruction au cours des trois années à venir. L'ERRA s'est ensuite engagée à achever l'effort de reconstruction et de réhabilitation en cinq ans.

Le plan de reconstruction ciblait, entre autres, les besoins d'infrastructures éducatives et sanitaires, et réservait la dotation la plus élevée, soit 1,5 milliards de dollars, pour la construction d'environ 600 000 logements. Le président Musharraf présenta par la suite aux bailleurs de fonds un vaste plan visant à accorder une subvention au logement

de 3300 dollars US à environ 400 000 personnes dans la région pour les aider à construire des habitations « antisismiques ». L'ERRA lança également une campagne de relations publiques pour convaincre les bailleurs de fonds qu'un système ouvert et responsable de paiements de subventions au logement avait été mise en place parallèlement à un mécanisme de résolution des griefs.

Avant même d'annoncer son plan global, l'ERRA présenta quatre plans « parasismiques » contenant des instructions de montage détaillées. Les populations des zones touchées soulevèrent leurs préoccupations sur les projets, lesquelles ont été ignorées. La pression continue obligea l'ERRA à autoriser les habitants en haute altitude à utiliser du bois au lieu des métaux lourds initialement prévus et qui auraient été impossibles à transporter. L'ERRA accepta également l'utilisation de cadres en bois et en béton armé dans la construction de modèles locaux.

Deux ans après le tremblement de terre, l'ERRA cria victoire – son président affirmant que des subventions au logement avaient été accordées à 600 000 personnes, dont 99 pour cent étaient admissibles. Selon le président, les conditions de vie de ces personnes étaient meilleures qu'avant la catastrophe. L'ERRA affirma que la totalité de son plan triennal était achevé, alors que la réalité était toute autre.

LA CAMPAGNE DE LA FONDATION

L'Omar Asghar Khan Development Foundation lança une campagne en 2007 dans le but d'obliger l'ERRA à résoudre les principaux problèmes identifiés par ses travaux de recherche. La force de la campagne était non seulement due à ces travaux, mais également à sa base massive – la Coalition de la population de Hazara, qui regroupait plus de 300 organisations populaires, des avocats, des travailleurs et les médias. Les trois principaux objectifs de campagne étaient les suivants :

1 Réaligner l'aide à la réhabilitation avec les priorités des populations,

2. Ajuster les budgets fédéraux et provinciaux pour une meilleure distribution des ressources, et

3. Promouvoir le vote basé sur le mérite des candidats plutôt que sur leur loyauté au clan au cours des prochaines élections.

En plus des analyses et des actions de sensibilisation et de plaidoyer décrites ci-dessous, la Fondation prit la décision stratégique de devenir une des agences d'exécution de l'ERRA au sein d'un conseil syndical - le niveau le plus bas de l'administration locale – ce qui lui permit d'exprimer ses opinions sur les politiques mises en œuvre par l'ERRA et de tirer profit des décisions politiques et stratégiques de la campagne.

Recherche et analyse

Pour recueillir des preuves, la

Fondation fit appel à des experts techniques pour analyser les données publiées par l'ERRA. L'analyse avait pour objectif d'évaluer les déclarations de l'ERRA en identifiant et en soulignant les incohérences internes au niveau des données.

La Fondation recruta également 150 militants issus des communautés touchées par le séisme pour aider les habitants des 57 villages de la région de Hazara à identifier leurs besoins et leurs priorités, vérifier les déclarations de l'ERRA sur la situation réelle sur le terrain et comparer les priorités de chacune des parties. Les témoignages recueillis ont été analysés, puis complétés avec les résultats d'études de cas et d'enquêtes par sondage.

LA STRATÉGIE DE CAMPAGNE DE L'OAKDF

Renforcement de la coalition

- Les principaux partenaires de la Fondation étaient les quelques 300 Organisations populaires (OP) qu'elle avait contribué à former.
- La Coalition populaire de Hazara – La Fondation et les organisations populaires se sont jointes à des travailleurs, des avocats de campagne, des journalistes et d'autres groupes de citoyens.

Recherche et analyse

- Des experts techniques ont analysé les déclarations de l'ERRA en utilisant les données de l'agence.
- Les militants ont mené des travaux de recherche participative dans les villages touchés pour évaluer la situation et déterminer les priorités des villageois.
- Des études de cas et des enquêtes ont été menées au cours de la campagne.

Actions de sensibilisation et de plaidoyer

- Sit-in de près de 200 militants à Islamabad devant le Parlement et les bureaux présidentiels.
- Communication des preuves et des revendications au public en protestant, portant des pancartes et distribuant des tracts.
- Sensibilisation des médias qui comprenait des éditoriaux, des entretiens, des communiqués de presse et des actions directes (à savoir, les sit-in)

Engagement

- La Fondation a intégré l'ERRA en qualité d'agence d'exécution.
- Relations directe avec les représentants du gouvernement pour présenter des preuves et exiger des actions concrètes.

Les données de l'ERRA ont montré qu'au 31 juillet 2008, seules 175 écoles avaient été reconstruites par rapport aux 5344 prévues, et seuls 38 centres de santé avaient été construits par rapport aux 307 prévus.

Les travaux de recherche ont également permis à la campagne d'estimer le bénéfice net de subvention au logement pour les bénéficiaires en ajustant le montant reçu pour les coûts de réhabilitation et la perte de valeur due à l'augmentation du prix des matériaux de construction au fil du temps. La campagne s'est penchée sur les demandes dont les données révélaient une perte nette moyenne de 23 671 roupies (299 USD en 2008), des frais liés à l'accès à la subvention et la perte de revenu pendant ce processus. En outre, le montant de la subvention promise en 2006 diminua d'environ de moitié en 2008 en raison de l'inflation.

La subvention réelle au logement était également inférieure au montant qui avait été promis : 175 000 roupies (2960 USD en 2005) pour les maisons complètement détruites et 75 000 roupies (1269 USD en 2005) pour les maisons partiellement détruites.

Un certain nombre de propriétaires n'ont reçu aucune subvention, sachant que les dégâts qu'ils avaient subis avaient été jugés comme étant « des dommages structurels négligeables ». Les promesses de construction de logements « antisismiques » se transformèrent en construction de logements « parasismiques »

Les résultats de la recherche-action et de l'analyse participative ont apporté des preuves solides que la campagne a pu utiliser auprès de ses publics cibles : les décideurs de l'ERRA et le grand public.

Actions de sensibilisation et de plaidoyer

Un moyen de faire la promotion d'une campagne au Pakistan, où le gouvernement affiche sa résistance à la participation de la société civile et du public, est d'utiliser les médias avec efficacité, en particulier les médias électroniques qui sont farouchement indépendants. En s'inspirant des enseignements tirés du succès du mouvement des avocats, la Fondation

RÉSULTATS ASSOCIÉS À LA CAMPAGNE

Accélération générale du rythme des travaux après le mois d'octobre 2008

- Avant le mois de juin 2008, 9 pour cent de la totalité des projets étaient achevés, 12 pour cent étaient en cours de construction et 52 pour cent en étaient au stade d'appel d'offres / de planification.
- En août 2009, 28,5 pour cent des travaux étaient terminés, 31,6 pour cent étaient en cours de construction et 39,9 en étaient au stade d'appel d'offres / de planification.

Logement rural

- Troisième tranche de 25 000 roupies : 72,3 pour cent des personnes admissibles avaient reçu des subventions en juin 2008 ; ce chiffre est passé à 98,6 pour cent au mois d'août 2009.
- Quatrième tranche de 50 000 roupies : 39,1 pour cent des personnes admissibles avaient reçu des subventions en juin 2008 ; ce chiffre est passé à 81,2 pour cent au mois d'août 2009.

Santé

- Avant le mois de juin 2008, seuls 13 des 307 projets étaient achevés comparé à 66 au mois d'août 2009.

Eau et assainissement

- Avant le mois de juin 2008, seuls 23,1 pour cent des projets étaient achevés comparé à 59,2 pour cent au mois d'août 2009.

Éducation

- Le nombre de projets terminés est passé de 86 au mois de juin 2008 à 447 au mois d'août 2009 – ce chiffre ne représente cependant que 7,7 pour cent du nombre total de projets prévus.

a adopté une stratégie visant à faire participer les médias, qui ont décrit le camp de la protestation (voir ci-dessous). Ce fut la première interaction des citoyens avec l'État. Les médias avaient diffusé préalablement des émissions relatant l'expérience de personnes qui se déplaçaient d'innombrables fois à Peshawar, à Abbottabad et même à Islamabad pour réclamer leur indemnisation.

La campagne culmina le 6 octobre 2008, lorsque près de 200 militants organisèrent un sit-in à Islamabad, face au Parlement et au bureau présidentiel pour attirer l'attention sur les problèmes qui entravaient les efforts de reconstruction. Les manifestants - qui scandaient des slogans, brandissaient des pancartes

réclamant la reconstruction d'écoles, d'établissements de santé et de logements, et distribuaient des tracts - étaient déterminés à rester jusqu'au 8 octobre, date du troisième anniversaire du tremblement de terre. La retransmission en direct des manifestations sur les grands réseaux de télévision obligea les responsables de l'ERRA à rendre visite aux sinistrés et à prendre en compte leurs revendications, notamment un rencontre avec responsable de l'agence.

Résolution

Suite à la pression causée par la très large couverture médiatique et qui avait suscité les interrogations des bailleurs de fonds, le responsable de l'ERRA, un lieutenant-général dans l'armée, accepta de rencontrer trois

membres de la Fondation qui représentaient les manifestants. Ces derniers, munis des éléments de preuve qu'ils avaient recueillis pour réfuter les allégations relatives aux progrès réalisés par l'agence et d'un cahier de doléances, rencontrèrent le responsable de l'ERRA qui accepta trois des conditions de la campagne, notamment : 1) l'ERRA était tenue de faire immédiatement le bilan de tous les paiements de subventions au logement; 2) elle devait accélérer la reconstruction des routes, des établissements de santé, d'éducation et d'approvisionnement en eau, 3) même les zones politiquement instables devaient bénéficier de la reconstruction.

LA CAMPAGNE EST-ELLE RESPONSABLE DES CHANGEMENTS ?

Les données de la reconstruction montrent une augmentation rapide de l'activité dans les secteurs de l'indemnisation au logement, la santé, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Ce sont justement les secteurs concernés par les exigences présentées à l'ERRA. Les données examinées concernent la période allant du mois de juin 2008 au mois d'août 2009, qui comprend les données de la période commençant en octobre 2008. Bien qu'il ne soit pas possible de ventiler les données spécifiques à la période octobre 2008-août 2009, une tendance positive générale a été observée quant à l'amélioration du taux de reconstruction pendant la campagne menée par la Fondation.

Les responsables de l'ERRA ont reconnu la tendance positive dans ces

secteurs spécifiques, même s'ils affirmaient que les progrès concernaient tous les secteurs et pas seulement les secteurs qui avaient fait l'objet des revendications négociées. Il convient également de noter qu'une augmentation de l'activité a été observée en dépit des contraintes budgétaires croissantes dues au ralentissement de l'aide.

L'accélération du rythme de la construction, malgré les coupes budgétaires, illustre quelque peu l'effet de la pression de la campagne sur le gouvernement. La campagne a probablement encouragé la création d'une structure centrale mise en place pour superviser l'effort de reconstruction et pouvant dépenser les fonds de manière plus efficace que la précédente structure décentralisée.

La Fondation revendique elle aussi une relation directe entre l'accélération du rythme de travail et la campagne qu'elle a menée. Cette affirmation est appuyée par le fait que le vice-président de l'ERRA invita les membres de la Fondation à une réunion le 15 septembre 2009 pour présenter des données actualisées sur les domaines couverts par les trois exigences de la campagne. Le vice-président accepta à son tour l'invitation de la Fondation à assister à une assemblée populaire le 8 octobre 2009, date du quatrième anniversaire du tremblement de terre. Ces ouvertures illustrent l'importance que l'ERRA a placé sur le travail accompli par la Fondation.

Dans le cadre des travaux de recherche de base menés pour cette étude de cas, certains manifestants

ont formé un groupe de discussion pour étudier les facteurs responsables du changement. Ils conclurent que la mobilisation, accompagnée du soutien de la Fondation, avait produit les composantes de base - une base de connaissances solide et un capital social. La mobilisation a également donné aux villageois les moyens de lutter contre une culture de clan débiliteuse, d'identifier et de faire campagne pour un ensemble d'actions concrètes. Selon une participante du groupe de discussion, « Un état de détresse et de désespoir a poussé les gens à comprendre l'importance de l'organisation. La Fondation leur a donné les moyens de se battre. »

CONCLUSION

Il est rare qu'un gouvernement cède facilement aux exigences formulées par les citoyens lambda. Cela est souvent vrai même lorsque ces exigences reflètent une meilleure compréhension de la situation et remettent en question la solidité des hypothèses officielles. À la lumière de cette résistance attendue, le fait que l'ERRA ait accepté les exigences de la campagne et accéléré le rythme de la reconstruction depuis octobre 2008 illustre que la campagne a joué un rôle majeur dans l'avancement du processus.

En d'autres termes, la Fondation a porté la voix du peuple et les médias l'ont communiquée. La campagne, menée par une coalition forte et à large assise et munie des preuves issues de solides travaux de recherche et d'analyse, a défié les affirmations et les politiques de l'État et, a fait toute la différence au cours du processus.

Bureaux de l'International Budget Partnership

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

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

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

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

www.internationalbudget.org