



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Bulletin électronique

JUILLET-AOÛT 2006 No.34

Dans ce numéro:

- La loi sur la garantie de l'emploi rural en Inde, par Nandan Jha, Deepak Xavier et Vivek Ramkumar
- Trois initiatives budgétaires excitantes au Ghana, par T.J. Conway
- Surveillance budgétaire des droits de l'enfant et des infrastructures scolaires en Argentine, par Laura Malajovich y Nuria Becu
- Retour du débat budgétaire au parlement au Népal, par Pramod
- Coalition budgétaire de la société civile au Liberia, par Alfred Lahai Brownell
- Nouvelle publication: Surveiller les dépenses sociales au Guatemala
- Où est l'argent pour protéger les droits des femmes?
- Formation budgétaire en Mongolie
- Nouveautés dans la bibliothèque de l'IBP

La loi sur la garantie de l'emploi rural en Inde, par Nandan Jha, Deepak Xavier et Vivek Ramkumar

Le parlement indien a récemment adopté une loi intitulée «loi nationale sur la garantie de l'emploi rural» (NREGA). Selon cette loi tous les ménages ruraux pourront recevoir 100 jours de travail au salaire minimum de la part du gouvernement. La loi a été approuvée devant l'énorme pression exercée par les militants de la société civile et les mouvements sociaux en Inde qui exigeaient l'adoption de cette loi pour assurer le respect du droit au travail des secteurs les plus pauvres.

Dans une série d'articles présentés dans le bulletin bimensuel de l'IBP écrits par le Centre sur le budget, la responsabilisation et la gouvernance (CBGA) — un groupe situé à New Delhi, Inde — sont décrits la logique de la loi, ses implications financières et le processus d'audit social à travers lequel les citoyens surveillent l'utilisation des fonds destinés au programme sous cette loi.

Qu'est-ce que la NREGA?

La garantie nationale de l'emploi rural a été approuvée par le parlement indien en août 2005. Au niveau national, la loi est la première de ce type, offrant le droit à travailler à environ 700 millions d'Indiens en zones rurales.

Alors que l'Inde a un riche passé de programmes publics destinés à créer des emplois durant les périodes de rareté alimentaire, aucun de ces programmes ne s'est jamais converti en une loi permanente. En outre de tels programmes ont été victimes de corruption, aux maïs de fonctionnaires publics, ainsi que de l'inefficacité dans l'utilisation des ressources, dans la mesure où celles-ci n'ont pas été utilisées dans les zones les plus nécessiteuses.

La NREGA garantit pour chaque ménage rural 100 jours d'emploi au salaire minimum par an, le salaire étant fixé à 60 Rs. Par jour (un dollar équivaut environ à 45 Rs.), ou le salaire minimum statutaire étatique des travailleurs agricoles. Ceux qui demeurent sans emploi 15 jours après avoir fait la demande de ce droit peuvent recevoir une indemnité de chômage journalière au taux de un quart du salaire minimum pendant les trente premiers jours et de la moitié du salaire minimum pour le reste de l'année.

L'adoption de la NREGA a été confrontée à la forte opposition de quelques fonctionnaires gouvernementaux importants, particulièrement au sein du ministère des finances et de la commission de planification nationale, et de sections des médias conservateurs. Leur opposition se fondait sur l'idée que l'économie indienne perdrait sa compétitivité dans l'économie mondiale si elle devait investir ses ressources dans des programmes publics plutôt qu'en infrastructures. En outre, ils maintenaient que de grands programmes sociaux tels que la NREGA sont le terreau de la corruption, de l'inefficacité et de la mauvaise gestion des fonds publics. Ils ont également exprimé leurs doutes sur le fait que la NREGA atteigne ses objectifs d'éradication de la pauvreté rurale et tout spécialement de prévention des morts pour manque d'alimentation dans les zones rurales, en citant l'échec du schéma sur la garantie de l'emploi de Maharashtra – une loi adoptée par l'Etat indien de Maharashtra dans les années 1970, qui comme la NREGA garantissait l'emploi aux ménages ruraux – dans la réalisation d'objectifs similaires.

Les défenseurs de la NREGA incluent des organisations fondées sur les communautés, des militants sociaux, et des universitaires, qui croient que cette loi soutiendra des millions de ruraux en leur fournissant un revenu supplémentaire lors des périodes de sécheresse ou de ralentissement dans le cycle du travail agricole. En fait, beaucoup de défenseurs ont fait campagne pour la NREGA en la présentant comme une mesure de sécurité alimentaire. Pour ces militants, l'adoption du NREGA reflète la reconnaissance implicite du gouvernement du fait que les politiques de libéralisation économique que l'Inde a adoptées durant les 15 dernières années – qui partent du principe qu'une croissance économique rapide s'infiltrerait parmi la population, en créant de l'emploi et en réduisant la pauvreté – ont échoué.

L'Inde peut être citée comme un exemple classique de l'échec de cette théorie de "l'infiltration". Avant l'adoption des politiques de libéralisation, l'économie indienne avait une croissance de 3.5 à 4% par an et un taux de croissance de l'emploi de 2 à 2.2%. Désormais, la croissance économique indienne est de 5 à 7% par an, mais l'emploi n'augmente que de 1.1%, ce qui représente moins de la moitié des nouvelles recrues de la main d'œuvre chaque année.

Le chômage a été particulièrement sévère dans les zones rurales, qui dépendent amplement de l'agriculture. Le taux de croissance annuel de l'emploi dans les zones rurales a chuté de 2% entre 1987-1994 à 0.6% entre 1993-2004, période correspondant à l'introduction des politiques libérales.

La NREGA, qui se fonde sur le principe que chaque adulte a droit à des opportunités d'emploi au salaire minimum statutaire, doit augmenter l'emploi de façon significative dans les 200 districts (sur un total de 602 districts dans l'ensemble du pays) qui ont été

sélectionnés pour cette initiative. Le gouvernement a promis d'étendre l'initiative à l'ensemble du pays dans les 5 prochaines années.

Les défenseurs de la NREGA déclarent que la globalisation économique et les politiques de privatisation ont créé un système de compétition inégale entre les grandes multinationales et les commerces locaux, en détruisant les activités et la production traditionnelles. La mécanisation de l'agriculture et la croissance du commerce agricole ont affaibli davantage les opportunités d'emploi rural et ont contribué à causer une migration de grande échelle vers les centres urbains. Pour résumer, les objectifs de la NREGA sont de :

- fournir des revenus supplémentaires aux ménages ruraux lors des périodes de ralentissement dans le cycle agricole;
- réduire la migration des travailleurs agricoles en offrant des opportunités pour l'emploi local;
- générer de l'emploi dans les zones les plus en difficulté à travers des travaux productifs qui créent des bases durables et régénèrent la base de ressources naturelles des communautés pauvres; et
- fournir aux ruraux un accès à l'alimentation lors des périodes de sécheresse et de famine.

Questions financières

Le coût de la NREGA dépend largement de deux facteurs: du nombre de demandeurs d'emploi et du nombre de jours d'emploi qu'ils recherchent. Les coûts additionnels incluent les coûts administratifs et les indemnités chômage pour les familles qui ont fait une demande d'emploi mais qui n'en ont pas obtenu.

Les coûts de la NREGA sont divisés entre les gouvernements étatiques et centraux. Le gouvernement central paie tous les salaires des travailleurs manuels non qualifiés et 75% des salaires des travailleurs qualifiés et semi qualifiés; les gouvernements étatiques paient les 25% restants des salaires des travailleurs qualifiés et semi qualifiés et l'indemnité chômage des demandeurs qui n'ont pas obtenu d'emploi. Les deux niveaux de gouvernement paient les dépenses administratives.

En outre, la NREGA fournit la couverture médicale des travailleurs en cas d'accident du travail. Les travailleurs ont également droit à la distribution d'eau potable et à des périodes appropriées de repos. En outre, la loi requiert l'installation d'un service de garderie dans les lieux de travail où il y a plus de cinq enfants ayant moins de 6 ans accompagnant les travailleuses femmes.

La question du niveau de salaire offert sous cette loi a été problématique. En Inde, les salaires minimaux sont prescrits par les Etats individuels et varient grandement d'un Etat à un autre – de 40 Rs. à 134 Rs. par jour. Dans l'établissement du programme, le parlement a dû faire un compromis entre les niveaux de salaire proposés de 50 et de 66 Rs., en le fixant à 60 Rs. ou au taux fixé par l'Etat si celui-ci est plus haut.

Plus récemment, le Ministre des finances a fait une tentative concertée pour fixer le taux de salaire à 60 Rs. dans l'ensemble du pays. Cette initiative a été confrontée à la résistance du ministère du développement rural, qui est responsable de l'administration de l'accord.

Les partisans de salaires plus élevés soutiennent que les salaires payés sous la NREGA devraient être liés au salaire minimum étatique, qui reflète le coût local de la vie. Leurs opposants déclarent que la NREGA a pour but de venir en complément au revenu des

ménages ruraux et n'est donc pas censé être compétitif avec les salaires existants du secteur privé.

Le gouvernement indien prévoit de dépenser 143 milliards de Rs. pour l'emploi rural durant l'année fiscale en cours (2006-07), sur lesquels 113 milliards seront dépensés sous la NREGA et 30 autres milliards sous un programme d'emploi rural distinct établie avant la NREGA, dénommé Sampoorna Grameen Rojgar Yojana (SGRY). Ces 143 milliards représentent 23% de plus que ce que le gouvernement avait prévu pour l'emploi rural l'année dernière. En outre, comme la NREGA n'est implantée que dans un tiers du pays cette année, le budget pour l'emploi rural devra être augmenté de manière significative dans les années futures, quand la NREGA sera appliquée dans l'ensemble du pays.

Les défenseurs de la NREGA soutiennent qu'un financement bien plus important est nécessaire pour implanter le plan dans les 200 districts sélectionnés. Ils remarquent également que le gouvernement réduit en fait les opportunités d'emploi dans les 402 districts qui ne sont pas couverts actuellement par la NREGA, puisqu'en adoptant la NREGA le gouvernement a éliminé un des deux programmes existants pour l'emploi rural (*the National Food for Work Program, NWFP*) et a réduit l'échelle du second (SGRY).

Il faut observer que d'après le statut de la NREGA, le gouvernement n'a pas le pouvoir de mettre fin au plan quand il le veut, mais est obligé de dispenser un financement approprié pour couvrir les coûts de tous les demandeurs remplissant les conditions pour recevoir l'assistance du plan.

Résultats à ce jour

La NREGA a été implantée dans 200 districts le 2 février 2006. Le 9 juin, environ 26.9 millions des 57.5 millions de ménages ruraux avaient fait la demande de cartes d'identité (appelées cartes de travail), et environ 18 millions de ces ménages avaient reçu des cartes de travail, d'après les données publiées par le Ministère du développement rural. En outre, 8.1 millions de personnes disposant de cette carte avaient demandé un emploi, et seules 6.5 millions avaient été employées.

Les données du Ministère du développement rural n'incluent pas le nombre significatif de jours de travail fournis aux bénéficiaires actuels ou les salaires moyens payés sous le régime de la NREGA dans chaque Etat, ou la décomposition des dépenses en termes de coûts salariaux et de matériel. Cela nous empêche de calculer les coûts futurs impliqués par la promesse de fournir 100 jours de travail à tous les ménages qui en ont fait la demande. Cependant, l'information dispensée par le ministère montre que si tous les demandeurs de cartes d'emploi avaient reçu un travail, le coût total aurait excédé les 290 milliards de Rs., soit plus du double de l'allocation actuelle pour ce plan.

Le montant d'argent requis a déstabilisé le Ministère des finances, qui n'a alloué que 113 milliards de Rs. au programme cette année. La perspective d'un tel déficit était une des raisons expliquant la tentative avortée du ministère, expliquée plus haut, de réduire le salaire minimum sous le régime de la NREGA à 60 Rs. dans l'ensemble du pays.

Heureusement pour le Ministère des finances, les tendances récentes de la demande d'emploi ont retrouvé des niveaux beaucoup plus modestes. Ceci s'explique notamment par le paiement de salaires modestes – des échappatoires dans les provisions concernant les salaires minimums sous la NREGA permettent au gouvernement de calculer les salaires à un taux par pièce, ce qui dans la plupart des cas débouche sur des salaires payés à un taux

inférieur au taux de salaire minimum prescrit – et un manque général de connaissance parmi les communautés pauvres de leur droit à l'emploi sous la NREGA.

Le ministère espère désormais que le nombre de personnes cherchant un emploi sous cet arrangement n'excède pas les 15 millions de ménages. Mais même à ce niveau de participation, seraient nécessaires environ 150 milliards de Rs. pour financer ces demandes, ce qui représente environ 40 milliards de Rs. de plus de ce que le gouvernement a prévu.

Comme la NREGA est un arrangement conduit par la demande, il est très différent des anciens arrangements pour la réduction de la pauvreté et la génération d'emplois, qui n'étaient pas mandataires et qui pouvaient se fonder sur la disponibilité du financement. Le gouvernement national et les gouvernements étatiques doivent allouer des ressources appropriées pour couvrir les coûts de cet arrangement. Pour obtenir ces fonds additionnels, le gouvernement devra sûrement considérer la possibilité d'augmenter les taux fiscaux ou d'introduire de nouveaux revenus à travers l'imposition d'un impôt, tel que l'impôt actuel pour l'éducation.

Dispositions principales de la NREGA

1. Chaque gouvernement étatique a la responsabilité de fournir à un membre ou plus d'un foyer rural un emploi manuel non qualifié pour une période combinée d'au minimum 100 jours (par ménage) au cours d'une année fiscale.
2. Si un demandeur cherche un emploi sous le régime de cette loi et n'en reçoit pas dans les 15 jours suivant la réception de sa demande (ou suivant la date de recherche effective d'un emploi s'il s'agit d'une demande en avance), il aura droit à une allocation journalière de chômage.
3. Dans la mesure du possible, l'emploi est distribué dans un rayon de cinq kilomètres du village de résidence du demandeur. En cas d'emploi fourni à l'extérieur de ce rayon, les travailleurs devront recevoir des salaires extra pour compenser les dépenses additionnelles de transport.
4. Des audits sociaux — audits conduits dans une assemblée publique composée des habitants du village impliqués par la NREGA – devront être utilisés comme un instrument pour renforcer la responsabilisation et permettre la surveillance publique des fonds de la NREGA.
5. La moitié des fonds de la NREGA devront être utilisés pour des projets de développement identifiés par les Panchayats (un ensemble de villages, la plus petite unité administrative en Inde rurale). Cette disposition donne une signification énorme à la concession de pouvoirs financiers Panchayat, qui n'en bénéficiait que de peu jusqu'à récemment.
6. Les projets entrepris sous la NREGA doivent respecter un ratio salaire/matériel de 60: 40. Par exemple, un projet de 100,000 Rs. doit consacrer au moins 60,000 Rs. aux salaires et le reste au matériel, en se consacrant donc surtout à la création d'emplois.

Audit social de la NREGA

Deepak Xavier du Centre sur la responsabilité budgétaire et de gouvernance a participé à un audit social sur la NREGA et écrit sur son expérience au sein de cet audit:

Est-il possible que la NREGA bénéficie réellement aux pauvres du milieu rural indien? Telle était la plus grande question que je me posais avant de partir pour Dungarpur — un district tribal situé dans la partie Sud de l'Etat du Rajasthan— pour participer à un large exercice

d'audit social sur la NREGA. Mais à la surprise de beaucoup, les habitants de Dungarpur ont démontré le grand potentiel de cette loi.

En Inde, les mouvements sociaux menés par le Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) ont été pionniers dans l'utilisation de l'audit social comme instrument pour mobiliser les habitants ruraux, pour que ceux-ci surveillent activement l'utilisation des fonds de développement du village et par là même tiennent les fonctionnaires publics responsables de l'utilisation de ces fonds. A un niveau élémentaire, les audits sociaux peuvent aussi être compris dans un sens plus large, comme un processus continu de vigilance publique à travers lequel les bénéficiaires potentiels et les autres acteurs d'une activité ou d'un projet sont impliqués dans chaque étape: de la planification à l'implantation, la surveillance et l'évaluation. Ce processus contribue à assurer que l'activité ou le projet soit conçu et implanté de la manière la plus adaptée aux conditions existantes, reflète de façon adaptée les priorités et les préférences des personnes concernées, et serve de la façon la plus efficace possible l'intérêt du public. (Voir: http://nrega.nic.in/Nrega_guidelines.pdf, page 46.)

A Dungarpur, autour de 900 volontaires de 13 Etats indiens ont traversé le district pour diffuser l'information sur la NREGA et surveiller son implantation, ce qui fait partie de l'exercice d'audit social. Les volontaires provenaient de différents horizons et incluaient des fermiers, des travailleurs, des universitaires, des professionnels, et des militants.

La NREGA, un des instruments politiques les plus progressistes de ces dernières années en Inde, a été amplement critiqué par de nombreux économistes et spécialistes de politiques publiques. Ils expliquent que des projets fondés sur des dépenses élevées consacrés aux pauvres n'auront que peu de résultats à cause de la corruption et de la faiblesse des mécanismes de distribution des services publics. Les participants au processus d'audit social à Dungarpur ont rejeté cet argument. Les gens sont de plus en plus conscients de leurs droits, grâce au mouvement pour le droit à l'information au Rajasthan.

Les gens commencent à demander du travail au nom de la NREGA avant même que soit lancée la campagne d'information. Autour de 150,000 ménages sur un total de 237,000 dans ce district ont été employés sous la régimes de la NREGA à Dungarpur, au moment de la campagne d'information.

Lors de la campagne d'information, il est devenu évident que quand il existe une surveillance publique ou sociale des travaux publics la corruption peut virtuellement disparaître. Sur l'ensemble de l'audit social, qui couvrait quelques 1500 lieux de travail dans 800 villages ou plus, nous n'avons eu à faire qu'à seulement 15 plaintes de corruption (concernant par exemple de faux noms dans les registres, des anomalies dans le paiement des salaires, ou des travailleurs absents étant inscrits présents sur les registres). L'explication principale réside dans le fait que les registres étaient mis à la disposition de presque tous sur les lieux de travail. Ceci réduit la portée de la corruption, puisque les travailleurs ont facilement accès aux registres pour trouver des informations telles que le montant des salaires déclarés. Dans les précédents projets de travaux publics, les registres n'étaient en revanche pas disponibles.

Un autre résultat significatif de l'audit social dévoilait que la grande part – quelques 70-80% - des employés travaillant sous le régime de la NREGA était des femmes. Dans certains endroits, tous les employés étaient des femmes. Il est impressionnant de voir que les femmes participent en grand nombre dans un Etat tel que le Rajasthan, où d'après la dernière enquête nationale, seules 25% des femmes rurales ont un emploi.

Cependant, même si les femmes participent en grand nombre aux programmes mis en œuvre sous la NREGA, nous n'avons pas trouvé un seul lieu de travail avec une structure de garderie, comme cela est requis par la loi. Cette violation de la loi affecte la participation des femmes aux programmes de la NREGA, particulièrement si elles ont de jeunes enfants. Cette forme de discrimination doit être immédiatement prise en compte.

L'audit social a dévoilé d'autres déficits dans l'implantation de la NREGA. La loi a mis une énorme pression sur le gouvernement pour assurer que suffisamment d'emplois soient créés. Ceci a provoqué un sérieux manque de personnel pour répondre aux exigences créées par la loi. A moins que des effectifs additionnels ne soient nommés et que les fonds nécessaires ne soient alloués, le gouvernement sera dans l'incapacité de rendre les résultats attendus.

Le modèle des paiements de salaire à Dungarpur a également posé des problèmes sérieux. Sur la plupart des lieux de travail, les travailleurs ont été payés beaucoup moins que ne le dispose le salaire minimum statutaire d'Etat, 73 Rs. (environ 1.5 dollars) par jour, comme les salaires ont été calculés sur la base des tâches. Ceci représente une violation des lignes directrices de la NREGA publiées par le gouvernement central, qui déclarent explicitement que sous aucune circonstance les travailleurs ne peuvent être payés à un salaire inférieur au taux minimum fixé par le gouvernement de l'Etat pour les travailleurs agricoles.

En outre, le Ministère des finances a essayé de fixer le salaire minimum à 60 Rs. par jour dans l'ensemble du pays, ce qui violerait l'esprit de la NREGA. Si cet effort atteint son but, les travailleurs de plus de la moitié des Etats indiens seront moins payés — dans beaucoup de cas beaucoup moins— qu'ils ne le sont actuellement. Ceci pourrait décourager les individus d'opter pour le travail sous l'accord de garantie de l'emploi.

Malgré ces problèmes, Dungarpur est un exemple classique de comment la surveillance et la participation publiques, combinées à une administration proactive (le gouvernement du district a offert une totale coopération durant le projet), peuvent assurer le succès de l'implantation de la NREGA. Avec la surveillance du public, une administration transparente et responsable, et une population compétente, la corruption n'est pas seulement minimisée: les vies des pauvres sont transformées.

L'exemple de Dungarpur montre que le plan pour la garantie de l'emploi peut progresser vers l'éradication de la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale. Il montre également que la participation du public et la surveillance sociale peuvent effectivement permettre d'affronter le problème de gaspillage dans les projets publics de grande échelle. Bien que Dungarpur n'est qu'une goutte dans l'océan, son expérience peut être reproduite dans l'ensemble du pays. Il est temps pour le gouvernement central d'arrêter de dénigrer la vision de la NREGA, qui a le potentiel pour transformer la société indienne.

Pour davantage d'information sur la NREGA contacter Nandan Jha du CBGA à nandan_jnu@yahoo.com ou Vivek Ramkumar de l'IBP à ramkumar@cbpp.org.

Trois initiatives budgétaires émouvantes au Ghana, par T.J. Conway

La société civile du Ghana a entrepris diverses initiatives liées au travail budgétaire récemment. Cet article met en lumière certains des derniers efforts de ces trois organisations: le Centre pour la défense budgétaire (*Centre for Budget Advocacy*) vient

juste de publier un communiqué de presse sur le budget supplémentaire approuvé en juillet; l'Institut pour des alternatives politiques a entrepris des audits sociaux des politiques et programmes gouvernementaux; et la Fondation SEND a surveillé l'utilisation des fonds HIPC consacrés au soulagement de la dette. Chaque cas offre un exemple des stratégies et des impacts du travail budgétaire de la société civile.

Centre for Budget Advocacy (CBA): communiqué de presse sur le budget supplémentaire

En juillet dernier, le ministre des finances a présenté au parlement un budget supplémentaire de 4,3 milliards de cedis (plus de 450 millions de dollars). Le CBA (www.isodec.org.gh) du Centre pour le développement social intégré (ISODEC) a diffusé un communiqué de presse sur le budget supplémentaire au début du mois d'août, qui a obtenu l'attention significative des médias. Ci-dessous certaines des critiques centrales formulées par le CBA.

Inconsistances dans l'argumentation du gouvernement pour le budget supplémentaire. Le ministre des finances a justifié le besoin d'un budget supplémentaire sur le prétexte que l'argent des sources de donations avait été débloqué récemment et qu'il devait être dépensé. Cette justification semble peu probante au CBA. Le système de soutien budgétaire multi-donateurs est conçu spécifiquement pour éviter une telle imprévisibilité des flux de ressources. En outre, le parlement a approuvé un prêt interne pour financer plus de 30% du budget supplémentaire.

Faible vision macroéconomique. Le gouvernement prévoit des résultats limités dans le secteur de l'agriculture et une réduction du rapport dette interne/PIB. Le CBA attribue les troubles dans le secteur agricole à l'échec du gouvernement à prendre en compte les avertissements concernant la dépendance excessive à la production de cacao (aux dépens des cultures alimentaires), de laquelle la plupart des paysans pauvres du Ghana dépendent pour vivre. En outre, alors le ministre a mentionné «la prudence fiscale» comme explication de la réduction prévue du rapport dette/PIB, le CBA remarque que le «refus délibéré du gouvernement à dépenser» pour des interventions liées à la réduction de la pauvreté est une explication plus juste, le gouvernement n'ayant pas rempli ses promesses concernant l'amélioration des écoles publiques.

Mesure de l'emploi inappropriée. Le ministre a mesuré les niveaux d'emploi au Ghana en se fondant sur le nombre d'annonces d'emploi dans le journal national, *The Daily Graphic*. Le CBA considère que c'est un indicateur inapproprié de l'emploi et appelle le gouvernement à développer des indicateurs plus complets.

Revenus issus des sources domestiques inappropriés; trop d'impôts indirects. Les revenus mobilisés par voie domestique sont insuffisants, selon le CBA. Le CBA déclare également que le gouvernement se repose trop sur les impôts indirects, qui sont plus contraignants pour les pauvres que les impôts directs. Actuellement, les impôts indirects représentent 67% des revenus fiscaux. Le gouvernement a réduit de façon continue les taux fiscaux corporatifs – représentant désormais 25% – sur les cinq dernières années.

Direction de l'investissement national. Le CBA a exprimé ses préoccupations concernant la limitation des dépenses nationales pour l'investissement. L'investissement national pour la première période de 2006 était de 21% inférieur l'investissement de la même période en 2005. De ces dépenses, le CBA observe que seuls 22% proviennent de sources internes.

Préoccupations concernant les dépenses prévues. Le CBA observe que certaines des dépenses prévues sont douteuses. Plusieurs projets en cours ont exigé des fonds supplémentaires sans justification. En outre, le budget a annoncé le lancement d'un nouveau programme de microfinance à travers l'office gouvernemental *Office of Government Machinery*, un office atypique pour une telle initiative, ce qui alimente les soupçons sur le fait que le gouvernement est en train de mettre de côté des fonds pour les sympathisants du parti pour les élections de 2008. Enfin, le CBA trouve le montant défini pour la célébration du 50^{ème} anniversaire du Ghana excessif: plus de 200 millions de dollars.

Initiative pour la responsabilisation sociale de l'Institut pour des alternatives politiques (IPA)

L'Institut pour les alternatives politiques, un groupe de réflexion sur les politiques publiques et centre de formation localisé à Tamale, a mis en place l'Initiative pour la responsabilisation sociale pour renforcer les activités de responsabilisation sociale parmi la société civile, le parlement, et les institutions publiques. L'Initiative a récemment publié *Community Voices: a civil society assessment of the pro-poor policies and programs of Ghana's Poverty Reduction Strategy (GPRS) from 2004-2005* («Les voix de la communauté: une évaluation par la société civile des politiques et programme en faveur des pauvres de la Stratégie pour la réduction de la pauvreté du Ghana 2004-2005»), qui démontre comment l'engagement civique peut améliorer les allocations de ressources et la distribution de services publics.

Système communautaire d'évaluation. Avec l'accompagnement de l'IPA, des communautés de 14 districts de 8 des 10 régions au Ghana ont mené un audit social sur trois aspects de la GPRS: les politiques d'éducation, les politiques de santé, et les allocations de ressources aux gouvernements locaux. L'évaluation impliquait 11 organisations de la société civile du Ghana, que l'IPA a formées pour aider à développer les *Community Scorecards* (CSC) dans chaque communauté.

Le CSC est un outil qualitatif de responsabilisation sociale utilisé pour mesurer la qualité des politiques de réduction de la pauvreté. Il y a deux étapes dans le processus du CSC. Tout d'abord, la communauté définit un indice de performance et note collectivement les services avec pour base des critères auto-générés tels que l'accès, la transparence, et la satisfaction. Ceci prend place dans un forum public, où les citoyens discutent également de réformes possibles aux politiques et programmes. La deuxième étape correspond à "l'interface", qui rassemble les fournisseurs de services (souvent des fonctionnaires gouvernementaux) et des membres de la communauté afin de discuter des résultats de la CSC, avoir un retour, et produire un consensus sur l'agenda des réformes.

Les cartes d'évaluation révèlent de plus grandes réductions. Les résultats des CSC dans chacun des trois champs considérés révèlent qu'il y a beaucoup d'améliorations à faire. Pour évaluer l'accomplissement des deux objectifs de la GPRS dans le champ de l'éducation – favoriser l'accès et améliorer la qualité de l'éducation de base – les communautés ont mis en place deux principaux indicateurs: la présence d'enseignants de haute qualité et la distribution de livres de textes. La grande majorité des interrogés ont donné des qualifications négatives à ces deux indicateurs.

L'objectif principal de la politique de santé de la GPRS est d'augmenter l'accès aux soins. Le Ghana a mis en place deux politiques – un système d'exemption à travers lequel certains groupes, dont les pauvres, reçoivent gratuitement des services de santé et une politique publique d'assurance de santé nationale – pour atteindre cet objectif. Les deux indicateurs choisis pour évaluer les accomplissements de la politique gouvernementale sont la

disponibilité et l'accessibilité financière des traitements, et la qualité des soins reçus par les pauvres. Les communautés ont attribué respectivement à ces indicateurs des qualifications faible et moyenne.

Le troisième champ observé concernait les allocations de ressources aux gouvernements locaux. Les transferts aux gouvernements locaux à travers le Fond commun de l'assemblée des districts et le Fond HIPC (Pays pauvres hautement endettés) ont atteint plus de 100 millions de dollars en 2004. Dans le cadre du CSC, les communautés ont choisi deux indicateurs pour évaluer la justice et l'efficacité avec lesquelles ont été alloués ces fonds: l'implication des résidents dans la planification de l'utilisation de ces ressources, et l'information fournie au public par le gouvernement sur ces allocations de ressources. Les citoyens ont attribué des qualifications négatives sur ces deux indicateurs.

Impact. L'initiative a influencé avec succès les politiques aux niveaux à la fois local et national. Lors de l'interface à Gbulung dans la région du Nord, par exemple, les citoyens se sont plaint auprès du superviseur scolaire du fait que l'école ne dispose pas des meubles nécessaires et que le principal soit un alcoolique qui permet à son fils non qualifié d'assumer des responsabilités en son absence. Suite à cette interface, le superviseur a immédiatement envoyé des meubles à l'école, transféré le principal, et destitué son fils de sa position injustifiée.

Dans un autre exemple, lors d'une interface à Afram Plains dans la région de l'Est, des citoyens ont déclaré aux fonctionnaires gouvernementaux que les structures de santé publique ne délivraient pas les services requis et que les politiques d'exemption n'étaient pas transparentes. Le représentant médical du district, présent lors de l'interface, a montré aux participants le budget des structures de santé pour qu'ils sachent les contraintes auxquelles celles-ci doivent faire face. Depuis l'interface, le représentant s'est profondément impliqué avec la communauté pour entreprendre des réformes.

Au niveau national, le ministre de la réforme du secteur public a prononcé un discours lors du pot pour *Community Voices* à Tamale et a accompagné les participants à la communauté de Nanton, où ils ont déjeuné avec les membres de la communauté. Les fonctionnaires gouvernementaux présents incluaient deux chefs exécutifs de district, trois membres du parlement, et un fonctionnaire du département de l'auditeur général. En outre, l'office de l'auditeur général continue de chercher la formation et le soutien de l'IPA dans la réalisation de ses propres audits sociaux.

Travail futur. L'IPA est actuellement en train de compléter le rapport pour *Community Voices 2*, qui évalue les résultats de l'accord sur l'assurance nationale de la santé en utilisant une approche similaire à celle de *Community Voices*. Cette seconde étude, cependant, utilise à la fois une Carte de rapport des citoyens et un indice d'évaluation de la communauté afin de collecter à la fois des données quantitatives et qualitatives (respectivement), et de favoriser la solidité de l'étude sans compromettre la participation de la communauté. L'IPA a également étendu la portée du projet, en administrant 4500 questionnaires dans les communautés des 10 régions du Ghana en partenariat avec 15 ONG locales.

Pour *Community Voices 3*, l'IPA envisage un audit social de *Capitation Grant* (un fond visant à absorber les droits scolaires pour l'éducation élémentaire) qui se fonde sur la méthodologie de *Community Voices 2* en incorporant un élément de surveillance des dépenses.

Surveillance des dépenses HIPC par le Fondation pour le développement de l'entreprise sociale (SEND)

La fondation SEND (<http://www.sendwestafrica.org/>) est une ONG qui fait la promotion de la sécurité des modes de vie et de l'égalité des hommes et des femmes à travers le développement participatif et l'engagement dans les politiques publiques en Afrique de l'Ouest. En 2001, malgré les importants débats au Ghana pour décider si le pays devait ou non «suivre le fond HIPC», SEND s'est réuni avec plusieurs autres groupes de la société civile pour commencer une surveillance HIPC au Ghana (*Ghana HIPC Watch*, GHW) afin de tirer avantage de l'opportunité pour la société civile de participer au processus d'implantation du HIPC. Le but de la GHW est de maximiser l'impact de l'initiative HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) – une initiative visant à libérer des fonds pour la réduction de la pauvreté à travers l'allègement de la dette – en entreprenant une surveillance et une évaluation participatives des projets et programmes du fond HIPC.

En juillet 2006, la GHW a publié "*Where did Ghana's HIPC Funds Go?*" («Où sont allés les fonds HIPC du Ghana?»), document qui analyse plus de 1500 projets HIPC de 2002 à 2004 pour évaluer comment le gouvernement du Ghana a alloué ces ressources, et dans quelle mesure les projets étaient destinés aux secteurs les plus pauvres.

Méthodologie. La GHW a commencé par faire prendre conscience de l'importance de la Stratégie pour la réduction de la pauvreté au Ghana aux organisations de la société civile du pays. SEND a ensuite formé 24 comités de district de surveillance HIPC dans les trois régions du Nord (les plus pauvres) sur la surveillance et l'évaluation participatives afin qu'ils puissent collaborer avec l'initiative. Les comités de surveillance ont collecté des données et rapporté l'information à 24 ONG au niveau du district sur une base trimestrielle débutant en juillet 2003.

SEND et ses partenaires ont choisi des indicateurs fondés sur les trois principaux objectifs de la Stratégie pour la réduction de la pauvreté: 1) la bonne gouvernance 2) l'équité, et 3) la responsabilisation. Siapha Kamara, directrice de SEND, explique: «Nous voulons savoir si les valeurs qualitatives de bonne gouvernance, d'égalité, et de responsabilisation sont adoptées. Nous n'avons pas commencé à surveiller les fonds avant d'avoir mis en place nos indicateurs pour évaluer ces trois valeurs».

Résultats. La surveillance HIPC du Ghana, GHW, a noté trois tendances importantes dans l'implantation de HIPC:

- *La communication est faible.* La communication entre le gouvernement local et national sur les questions budgétaires et financières est insuffisante. Dans un certain cas, le gouvernement central a créé des comptes bancaires HIPC pour les districts sans informer ces derniers de leur existence. Naturellement, l'argent n'a pas été dépensé.
- *La pauvreté n'est plus une priorité dans la distribution des fonds.* Les pauvres sont censés être les seuls bénéficiaires de l'allègement de la dette HIPC. Cependant, la GHW a découvert que l'allègement de la dette sert de plus en plus d'oreiller pour l'ensemble de la nation, alors que les fonds HIPC destinés aux pauvres sont secondaires.
- *Les ministères centraux prennent le contrôle de la plus grande partie de l'argent, même si les fonds HIPC sont censés aller directement aux gouvernements des districts.* M. Kamara explique: «Les ministères développent désormais les priorités et les projets pour les gouvernements locaux, ce qui fait surgir une question importante: qui détermine la politique de réduction de la pauvreté ?» Cette évolution

vers une approche plus «de haut en bas» a de sérieuses implications. «Il est plus difficile de rendre responsables les ministères, les départements et agences gouvernementaux que les assemblées de district», explique Kamara. Un tel changement de compétence menace les principales valeurs de la GRPS, de la bonne gouvernance, de l'égalité, et de la responsabilisation.

Impact. Avec ces résultats, SEND et ses partenaires ont obtenu un impact local et national significatif. L'efficacité de SEND reflète en partie sa stratégie de promotion de dialogue entre les parties afin qu'elles puissent trouver des bases communes.

Par exemple, la GHW a surveillé le Programme d'alimentation des écoles, à travers lequel les districts reçoivent l'argent HIPC pour payer les repas des enfants pendant les horaires scolaires. Plusieurs écoles et districts ont nié avoir reçu de tels fonds, et cependant le gouvernement central confirmait qu'il avait bien distribué l'argent. SEND et ses partenaires ont encouragé le dialogue entre les parties et se sont rendu comptes qu'à cause d'une erreur cléricale, l'argent HIPC avait été placé sur le mauvais compte gouvernemental. Alors que l'argent avait effectivement été déversé aux districts, les districts ne savaient pas que ces fonds correspondaient à des fonds HIPC. SEND a informé le gouvernement central, qui a effectué les modifications nécessaires. «C'est l'impact du dialogue sur la bonne gouvernance», déclare Kamara.

Comme autre impact du travail de SEND, nous pouvons mentionner que beaucoup d'organes gouvernementaux ont requis l'assistance de SEND dans la réalisation d'autres activités de surveillance et d'évaluation:

- Plusieurs assemblées de district ont demandé à SEND et ses partenaires de mener une évaluation d'impact des projets HIPC.
- Des institutions gouvernantes traditionnelles aimeraient que SEND contribue à établir des programmes d'évaluation et de surveillance participatifs dans leurs régions.
- Des ministres des régions du nord sont rentrés formellement en contact avec SEND pour développer leurs programmes de surveillance et d'évaluation.

En dépit de ces résultats prometteurs, SEND et ses partenaires sont confrontés à des défis. Les délais nécessaires pour l'accès à l'information restent un obstacle. Par ailleurs, certains membres du gouvernement et de la société civile ont encore des doutes quant à la possibilité de collaboration entre les deux groupes. Kamara explique que beaucoup de ces défis ont pour origine les valeurs trouvées dans les pratiques institutionnelles: «Il y a beaucoup d'espace pour le dialogue, mais les gens n'ont pas la capacité institutionnelle – ils ne disposent pas des valeurs pour travaillant ensemble».

Pour obtenir le maximum d'impact, la GHW a travaillé dur pour promouvoir le dialogue autour de sa dernière publication. Elle a diffusé 3000 copies du rapport, en envoyant par mail le rapport aux trois ministres des régions du nord et à plusieurs ONG, et en a copié l'accès sur son site Internet. Le ministère des finances a reçu la publication ainsi qu'une requête de la GHW pour qu'ils puissent en discuter, mais n'a pas répondu. Enfin, la Banque mondiale organisera un dialogue de développement sur les résultats du rapport.

Surveillance budgétaire des droits de l'enfant et des infrastructures scolaires en Argentine, par Laura Malajovich y Nuria Becu

Participation citoyenne et budgets liés aux enfants, CIPPEC et UNICEF

L'ONG argentine CIPPEC (Centre pour l'implantation des politiques publiques pour l'équité et la croissance) travaille actuellement avec UNICEF Argentine pour diffuser l'idée selon laquelle les droits des enfants et adolescents ne peuvent pas être garantis si le gouvernement n'institue pas des politiques concrètes et des programmes de développement soutenus par des fonds appropriés.

Un des messages principaux de CIPPEC concerne le besoin de relier des cas spécifiques de droits des enfants à des indicateurs démontrant le respect par le gouvernement d'un droit spécifique – comme par exemple quand un enfant ne reçoit pas de vaccins à cause de leur coût élevé, ce qui viole le droit de l'enfant à des services de santé élémentaires. Un objectif important du projet est de trouver un moyen simple de montrer aux citoyens la connexion entre le budget gouvernemental et des cas comme celui-ci, ce qui aidera les citoyens à participer au processus budgétaire.

Le CIPPEC a organisé des ateliers pour former des fonctionnaires publics travaillant sur des questions sociales et impliquer les experts techniques qui travaillent dans ces secteurs. Les ateliers ont été conçus pour:

- Promouvoir, en utilisant des cas concrets, des instruments pour analyser les moyens d'améliorer les décisions budgétaires qui affectent les enfants et les adolescents.
- Renforcer l'implication des citoyens dans les efforts visant à garantir les droits des enfants et des adolescents.
- Promouvoir la participation des citoyens dans le processus budgétaire en ouvrant un dialogue sur des propositions concrètes liées aux dépenses sociales.

Le projet se concentre sur le niveau local. Le CIPPEC a sélectionné un partenaire stratégique pour réaliser l'analyse budgétaire dans chaque site et fournir un soutien aux organisations locales durant le processus. Ceci a permis aux différentes organisations travaillant dans chaque région sur les problèmes auxquels sont confrontés les enfants et adolescents de mobiliser et d'unifier leurs efforts. Le projet a également créé les outils pour fournir une information claire et simple sur le budget et faciliter l'accès du public à l'information sur les dépenses publiques.

Enfin, le projet a essayé de renforcer le lien entre la communauté et le gouvernement à travers la présentation et la discussion de propositions concrètes. Les groupes participants ont élaboré des propositions telles que la réallocation de fonds pour inclure dans les programmes de formation à l'enseignement les capacités pour travailler avec des filles et des garçons avec différentes aptitudes, ou évaluer les ressources allouées aux bourses pour les adolescents afin de maintenir les enfants à l'école. Ces propositions ont été discutées avec des ministres et d'autres autorités pour établir des engagements mutuels et évaluer comment les organisations de la société civile surveilleraient l'accord adopté à ce sujet.

Un élément important du projet a été l'identification des partenaires locaux désirant développer des outils techniques et collaborer dans la planification d'ateliers pour poursuivre les activités d'analyse budgétaire. Si le projet était un effort isolé dans lequel une seule organisation ferait de brèves étapes dans plusieurs lieux différents, les groupes locaux ne pourraient pas travailler entre les ateliers pour développer leurs propres propositions.

En outre, il était important d'avoir la participation active du gouvernement pour commencer un dialogue avec les autorités ayant un pouvoir de décision. Sans la participation du gouvernement, il est décourageant pour les organisations de continuer à développer des propositions concernant l'allocation des ressources. L'implication du gouvernement a rendu possible le fait d'identifier des zones de problèmes et de promouvoir une relation de collaboration plutôt que de confrontation entre les organisations de la société civile et le gouvernement.

Pour davantage d'information, contacter Laura Malajovich à lmalajovich@cippec.org.

Analyse budgétaire pour promouvoir l'éducation avec l'équité à Buenos Aires, ACIJ

Durant l'année 2005, l'ACIJ (Association civile pour l'équité et la justice) a commencé à étudier comment le gouvernement de la ville de Buenos Aires distribue les fonds pour l'éducation publique. Il existait un soupçon généralisé selon lequel le gouvernement, ayant discriminé les parties pauvres de la ville dans la distribution des services publics, discriminaient également les écoles situées dans les quartiers les plus pauvres où les salles de classe sont faites de conteneurs d'expéditions. Cette théorie peut être vérifiée, étant donné que les pauvres se concentrent généralement dans la partie Sud de la ville.

Pour évaluer la distribution des fonds pour l'éducation publique et dévoiler toute iniquité dans les dépenses publiques dans les zones les plus pauvres de la ville, l'ACIJ a commencé à surveiller les fonds alloués aux infrastructures scolaires (construction, réparation, et maintenance). Le but était de déterminer les critères utilisés pour la distribution de fonds et s'ils reflétaient les différents besoins de la ville.

L'ACIJ a examiné les comptes d'investissement pour les années fiscales 2001-2004 et l'exécution du budget tout au long de 2005. Le compte d'investissement détaille toute l'information concernant l'exécution du budget, telle que le montant alloué à la maintenance des infrastructures scolaires aux différentes étapes du processus budgétaire et la situation (district de l'école) des écoles qui effectuent à ce moment des réparations.

Le premier obstacle fut le niveau élevé de cumul des données budgétaires, ce qui rendait très difficile de déterminer quelles écoles spécifiques étaient censées recevoir des allocations budgétaires. En outre, une part significative du budget consacré aux infrastructures était appliquée par le biais d'un fond discrétionnaire non comptabilisé, il est donc impossible de savoir réellement quelle somme d'argent était dépensée.

L'ACIJ a demandé formellement à plusieurs entités publiques des informations additionnelles, mais aucune n'a répondu. L'ACIJ a alors poursuivi le gouvernement de la ville pour ne pas remplir son obligation de fournir des informations. Avec l'aide des autorités locales de justice, l'ACIJ a obtenu l'information requise et a établi que le gouvernement dépense trop peu en infrastructures scolaires dans tous les districts, mais que la situation est pire dans les quartiers pauvres. L'ACIJ a également dévoilé que ces économies empiraient durant les années de crise économique.

Les efforts de l'ACIJ ont atteint leur but et le gouvernement de la ville a reçu l'ordre d'enlever les salles de classe faites de conteneurs, étant un danger pour la sécurité des enfants et un acte allant à l'encontre du droit des enfants à la santé et à l'éducation. C'est la première fois qu'une condamnation pour discrimination est proclamée contre une discrimination socio-économique à Buenos Aires. C'est un résultat direct du travail de l'ACIJ

qui a examiné l'impact, l'efficacité et les priorités des dépenses du gouvernement de la ville pour les programmes d'infrastructure à Buenos Aires.

Pour davantage d'information, contacter Nuria Becu à nbecu@acj.org.ar.

Retour du débat budgétaire au parlement au Népal, par Pramod

Le ministre des finances du Népal a présenté au parlement un budget de 2 milliards de dollars le 12 juillet dernier. C'est la première fois en quatre ans que le parlement reçoit un budget. (Le Roi Gyanendra a dissolu le parlement en 2002, mais il a été installé de nouveau suite à l'accord de 12 points réalisé au mois de novembre dernier entre les sept partis politiques et les rebelles maoïstes). Durant 4 années sans parlement, le Népal n'avait aucune chance de s'améliorer sur le plan de la responsabilisation devant les dépenses publiques ou de l'ouverture des discussions sur les dépenses des fonds publics.

Le nouveau budget promet d'assurer la transparence et la participation populaire dans toutes les phases de la formulation de politiques publiques et la prise de décisions; les communautés locales seront responsables de la sélection et de l'implantation de projets au niveau local. Cependant, aucune organisation de la société civile n'est activement impliquée dans l'incidence budgétaire et il n'y a pas eu de consultations publiques préliminaires au budget, bien que la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie du Népal a organisé un débat postérieur au budget, auquel participait l'organisation de la société civile *Strategic Group P Ltd.*

D'après *Strategic Group P Ltd.*, le plus grand défi du budget réside dans son implantation, à la fois pour les revenus et les dépenses. Les problèmes bureaucratiques et la faiblesse des mécanismes institutionnels mènent à une pauvre implantation des programmes budgétaires. En outre, en essayant de plaire à toutes les parties, le budget répartit ses ressources limitées, ce qui réduit son efficacité.

Le nouveau budget augmente les fonds destinés aux Comités de développement des villages, et aux Comités de développement des districts, ainsi que le financement consacré aux routes rurales et stratégiques pour connecter entre eux les centres des districts (qui ne sont pas encore reliés par des routes). Le budget s'engage également à compléter de nombreux projets en cours d'eau potable durant l'année fiscale à venir, et à étendre d'autres infrastructures liées à la santé ou à l'éducation qui favoriseraient la réalisation d'activités liées au développement, en améliorant le niveau de vie des pauvres.

Le budget augmente les dépenses sociales par rapport aux années précédentes – particulièrement pour la santé, l'éducation, et les structures d'eau potable, ce qui représente 26% du budget. Le budget pour le secteur de la santé a augmenté de 61% cette année et sera utilisé, en partie, pour fournir des vaccins pour différentes maladies à 0.7 million d'enfants âgés d'un an ou moins dans un effort pour réduire la mortalité infantile.

L'éducation reçoit 16% du nouveau budget, ce qui représente une augmentation nominale de 8.4% par rapport au budget de l'année dernière. C'est un niveau solide d'investissement, étant données les ressources limitées du Népal. Pour améliorer les écoles de communauté, le budget finance l'emploi d'environ 3000 nouvelles enseignantes et la construction de salles de classe additionnelles pour répondre au nombre croissant d'inscriptions, tout spécialement dans les écoles primaires. Le budget appelle également à la construction de 190 écoles et

4200 salles de classe additionnelles. La qualité de l'éducation dans les écoles publiques reste un problème sérieux, et le gouvernement a besoin de trouver un moyen d'améliorer la qualité des enseignants des écoles publiques. Le budget fournit une formation interne pour 19,000 enseignants du primaire et 16,000 du secondaire pour développer leurs capacités, mais le gouvernement devra surveiller l'efficacité de telles formations.

Le budget augmente les allocations pour la construction de routes et de ponts de 38% (augmentation réelle) par rapport à l'année passée. La part de la construction de routes et de ponts est cette année de 5.4% du budget total, alors qu'elle n'était que de 4.4% l'année dernière. Le budget est alloué pour 1500 routes rurales en cours. Cela signifie qu'assez d'argent est alloué pour compléter 1500 routes rurales qui sont actuellement en cours de construction. Dans le passé, la construction de routes rurales a été ralentie par le conflit avec les rebelles maoïstes, mais le nouveau budget inclut une provision spéciale spécifiant que suffisamment de fonds seront alloués pour que les routes soient achevées avant une certaine date. Le travail de construction cependant ne sera pas terminé pendant un certain temps, même si le niveau antérieur d'allocations reste le même. Le ministère du développement local préparera un plan d'action d'ici mi-octobre 2006 pour assurer l'achèvement des routes rurales dans une période de temps et à un coût donnés.

Le budget alloue 17 millions de dollars au Fond de lutte contre la pauvreté, qui va implanter 667 programmes de production de revenus, 379 programmes de développement d'infrastructures communautaires, et 1714 programmes créatifs dans 1200 villages de 25 districts, dont 7 districts dans l'ouest profond et 10 districts dans l'ouest moyen. Environ 50,000 ménages aux faibles revenus doivent normalement bénéficier des programmes. Le gouvernement cette année a introduit le programme «Un village Un produit» sous un partenariat public-privé pour augmenter la production d'articles, qui disposent de potentiels d'exportation appropriés à l'étranger. Le gouvernement a également annoncé à travers le budget que le commerce de moutons dans la région des montagnes serait initié sous un partenariat public-privé pour répondre à la demande de laine brute pour les industries de tapis en produisant de la laine dans le pays à une échelle limitée. Il y aura des activités productrices de revenus pour soutenir les 18,700 familles de paysans à travers les Programmes *Community Livestock* dirigés aux *dalits* (terme utilisé pour une caste) et des emplois libérés d'obligations dans 22 districts avec une grande densité de cette communauté.

D'après le budget, le gouvernement cette année fournira des formations d'orientation à 9,066 personnes et des formations spécialisées dans différentes disciplines à 44,743 individus. La priorité sera donnée aux personnes blessées durant le mouvement du peuple, aux femmes et aux *dalits*. Le gouvernement a défini des allocations pour l'expansion des Centres de formation spécialisée dans trois districts à travers la Fédération des chambres de commerce et industries, en adoptant le concept du partenariat public-privé.

A cause du cessez-le-feu et du processus de paix en cours, le nouveau budget coupe avec la tendance à augmenter les dépenses de sécurité pour la première fois en dix ans. La part des dépenses de sécurité dans l'économie a presque doublé depuis 2000, passant de 1.7% du PIB à 3.2%. Le financement pour les agences de sécurité (armée, police, et force de la police armée) recule en fait quelque peu dans le nouveau budget. Ce déclin signifie que la taille de l'armée, qui a augmenté au cours des 4 années précédentes, devra être réduite. Ainsi, le budget appelle à l'élimination en permanence des postes dans l'armée qui se libèrent pendant l'année, ce qui réduira les dépenses de défense sur le long terme.

Le budget inclut également une nouvelle politique du travail tournée vers l'emploi, qui sera adoptée en consultation avec les leaders du monde des affaires et les syndicats. Le

gouvernement prévoit que 50,000 emplois additionnels seront générés dans les trois prochaines années sous la nouvelle politique, qui s'appliquera aux nouvelles industries, aux zones économiques spéciales, et aux zones de traitement d'exportations. La formulation de la politique sera cependant difficile, dans la mesure où beaucoup d'industries restent fermées à cause des demandes formulées par les syndicats liés aux Maoïstes.

Du côté des revenus, le budget a pour but de collecter des sources internes 16% de revenus en plus que l'année dernière et presque 75% en plus que l'année dernière en prêts et fonds étrangers. (Le budget prévoit également d'augmenter le montant des prêts internes). Atteindre l'objectif pour les revenus internes ne devrait pas être un problème s'il y a un accord politique avec les Maoïstes. L'objectif concernant l'aide étrangère est plus ambitieux cependant, et les chances de l'atteindre dépendent de comment la situation politique évolue.

Comme dans les années passées, le budget ne fournit aucun mécanisme significatif pour renforcer la surveillance de ses programmes, de ses projets, et de ses politiques. Alors que la société civile au Népal est concernée par le succès de l'implantation du budget – tout comme par la stabilité politique du pays – elle doit encore explorer le potentiel fabuleux du militantisme budgétaire.

Pour davantage d'information, contacter *The Strategic Group* à strategic@wlink.com.np.

Coalition budgétaire de la société civile au Liberia, par Alfred Lahai Brownell

Promotion de la participation du public et de la transparence dans le processus budgétaire libérien

La lutte pour les droits politiques. Le Liberia a enduré des décennies de guerre et de mauvaise gouvernance. Les esclaves libérés qui sont arrivés d'Amérique au début et au milieu du 19^{ème} siècle pour établir le Liberia sont devenus les maîtres des autochtones. Pendant un siècle de non loi, les Libériens furent arbitrairement arrêtés, détenus, torturés, et parfois exécutés. Les disparitions inexplicables sont rentrées dans le mode de vie. Par voie de conséquence, la lutte du Liberia pour les droits économiques, sociaux, et culturels, était considérée comme secondaire par rapport à la lutte pour les droits politiques fondamentaux – le droit à la vie et à la liberté, la liberté d'expression et de la presse, la liberté d'opinion, et le droit à ne pas être recherché et détenu arbitrairement.

La détermination des Libériens à garantir le respect de ces droits s'est converti peu à peu en une des pires guerres civiles africaines pendant les années 1990. Les organisations de la société civile, en partenariat avec leurs collègues internationaux, ont travaillé avec force pour empêcher la chute proche de l'Etat. Dernièrement, ces efforts ont contribué à créer un espace démocratique au sein duquel la société civile pouvait opérer.

Les bases constitutionnelles pour la participation des citoyens dans la prise de décision budgétaire. Les auteurs de la Constitution du Liberia, qui a été adoptée en 1986, ont favorisé un processus budgétaire participatif, transparent, et fondé sur la responsabilisation, et le droit de tous les Libériens à participer. Ils pensaient également que tous les Libériens avaient le droit à participer pleinement à l'économie de la nation et à l'utilisation des

ressources naturelles. Cette doctrine, connue comme la Doctrine de la participation la plus importante réalisable, a été incluse dans le chapitre 2, article 7 de la Consultation.

La Constitution inclut également un mécanisme de contrepoids (chapitre 5, article 34) et de responsabilisation dans la gestion des ressources publiques: «nul argent ne sera tiré de la trésorerie s'il ne s'agit pas d'appropriations réalisées par voie législative et sous l'ordre du Président; et une déclaration et un compte des recettes et dépenses annuels seront soumis au parlement par le bureau du Président et publiés une fois par an».

L'élargissement du militantisme de la société civile. Ayant accompli certains progrès dans la réalisation des droits politiques, la société civile au Liberia s'est progressivement tournée vers la défense des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens. En s'appuyant sur la Constitution et en utilisant une combinaison d'activisme et de juridisme stratégique d'intérêt public, une OSC dénommée *Green Advocates* est devenue leader dans ce champ. *Green Advocates* a travaillé pour:

- amplifier la voix des pauvres ruraux et urbains dans les décisions sur l'utilisation des ressources naturelles
- rendre les entreprises multinationales et le gouvernement responsables de leurs actions
- empêcher les déplacements forcés des communautés locales de leurs terres ancestrales
- promouvoir la transparence dans le budget et l'utilisation des ressources naturelles;
- s'associer à d'autres OSC pour exiger un audit international des transactions financières et de la gestion gouvernementales
- utiliser le litige d'intérêt public pour défendre les droits économiques, sociaux et culturels des communautés locales, ainsi que des Libériens en général

Le gouvernement transitoire qui a pris place après que le Président Charles Taylor a été destitué en 2003 s'est compromis dans une profonde corruption, ce qui a été confirmé par des rapports commissionnés par des OSC et le Panel d'experts au Liberia des Nations unies. Les OSC libériennes et les experts internationaux ont commencé à appeler à un audit international de la gestion financière du pays. Après que le gouvernement transitoire a essayé d'éviter un audit mené par l'Afrique de l'Ouest, les OSC menées par *Green Advocates* ont participé à convaincre la Cour suprême de lever un ordre d'audit. Quand le gouvernement a désobéi à l'ordre de la Cour, les OSC ont organisé une série d'actions civiques et de manifestations demandant au gouvernement de se soumettre à l'audit, ce qu'il a finalement fait.

En dehors de cette campagne a surgi un plus grand désir de la part de la société civile de promouvoir la prudence dans la gestion des revenus du Liberia. En 2005, une campagne menée par la société civile a contribué à conduire à la signature du Programme d'assistance en gestion économique et gouvernance (GEMAP) par le gouvernement libérien et ses principaux partenaires internationaux de développement. Sous le GEMAP, ces partenaires internationaux fourniront une vue d'ensemble de la gestion financière du pays et aideront le gouvernement à gérer ses ressources économiques avec maturité.

Guide budgétaire du Liberia: le début du travail budgétaire formel de la société civile. Alors que le GEMAP était en cours de négociation, *Green Advocates* a entrepris une autre initiative conçue pour combattre la corruption et promouvoir une meilleure gouvernance fiscale. En mars 2005, *Green Advocates* et plusieurs autres OSC libériennes ont organisé un atelier pour identifier les champs clés requérant une action urgente dans le cadre du combat contre

la corruption. Ces groupes ont mis en lumière la transparence budgétaire comme une arme essentielle dans cette bataille.

Pour promouvoir l'alphabétisation budgétaire et la participation citoyenne dans le processus budgétaire, *Green Advocates* et le *Revenue Watch Program* ont contribué à préparer un «Guide budgétaire du Liberia» facile à lire. Ce guide est le premier d'une série d'instruments de militantisme qui doivent être produits par *Green Advocates* et fait partie d'une plus grande campagne menée par quelques 15 OSC pour élargir la participation des citoyens dans le processus budgétaire et assurer la transparence et la responsabilisation budgétaires, au Liberia et dans le reste de l'Afrique de l'Ouest.

Le guide budgétaire s'est fondé sur l'information que *Green Advocates* a obtenue à travers une série de rencontres avec les principaux acteurs budgétaires à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement libérien, ainsi que des consultations avec des acteurs internationaux qui travaillent sur la transparence budgétaire. Six autres OSC ont aidé *Green Advocates* à préparer le guide budgétaire, qui a été présenté sous une forme provisoire aux leaders de la société civile et aux institutions publiques lors d'un atelier technique de deux jours. *Green Advocates* a utilisé les remarques formulées lors de l'atelier pour préparer une seconde version, qui a été soumise pour révision aux acteurs libériens et internationaux; les recommandations issues de cette révision se reflètent dans la version finale du guide.

En outre, un certain nombre d'OSC impliquées dans la préparation du guide budgétaire se sont mises d'accord pour former le Réseau budgétaire de la société civile libérienne, *Green Advocates* servant d'institution leader de ressource technique. Les participants incluent la Commission catholique pour la paix et la justice, l'Union de la presse du Liberia, l'Association des femmes avocats au Liberia, l'Institut pour la démocratie, le Réseau des femmes pour la construction de la paix, l'Institut pour le développement durable, le Centre pour la promotion de la démocratie, l'Institut de l'opinion publique, et les Libériens unis pour dévoiler les armes cachées.

Autres initiatives. En plus de soutenir le travail budgétaire de la société civile, *Green Advocates* a coopéré avec plusieurs institutions gouvernementales sur les questions budgétaires et de revenus, dont le parlement national et les départements exécutifs. Par exemple, le directeur du Bureau sur le budget a accepté de collaborer avec *Green Advocates* sur une initiative pour impliquer le peuple libérien dans le processus budgétaire 2006-2007, afin qu'il aide le Bureau à identifier les priorités nationales. *Green Advocates* a commencé par sélectionner plusieurs communautés dans lesquelles organiser les discussions avec les citoyens, des OSC, des groupes d'étudiants, et des analystes budgétaires sur la structure et le contenu du budget.

En outre, *Green Advocates* et ses partenaires au sein des OSC ont lancé une série de campagne de conscientisation, de consultations, et de forums interactifs sur le processus budgétaire avec des groupes de jeunes, de femmes, des législateurs, des représentants de partis politiques ainsi qu'avec des militants de la société civile. *Green Advocates* a également mené des talk shows et organisé des groupes de discussion spécialisés avec différents publics pour préparer la population du Libéria au budget de l'année fiscale 2006-2007. Pour faire démarrer rapidement ce processus, *Green Advocates* a organisé un atelier de formation et de qualification pour les OSC en préparation pour le budget 2006-2007 de juillet. Cet atelier de deux jours, qui incluait des discussions sur la transparence budgétaire et la participation du public au processus budgétaire, a donné aux OSC la capacité de surveiller et d'évaluer le budget.

Révision du budget 2006-2007. Immédiatement après que l'exécutif a soumis le budget 2006-2007 au parlement, le budget était soumis à l'examen public le plus méticuleux de l'histoire du Libéria. Les leaders politiques, les législateurs, les corps professionnels, les journalistes, les militants étudiants, les chefs de communauté, et même des membres de la communauté internationale des donateurs ont participé au débat.

Green Advocates a travaillé avec la direction des étudiants de l'Université du Libéria pour organiser un symposium de deux jours pour analyser et débattre autour du budget. Le débat a réuni des législateurs (dont le porte-parole de la Chambre des représentants), des leaders de l'opposition, les médias, des leaders de jeunes, le secteur privé, des militants de la société civile, et des ministres de l'éducation, de la santé, de la finance, du travail, et de l'agriculture, ainsi que le directeur du budget.

Comme le débat budgétaire s'est intensifié, l'exécutif a engagé des dépenses extrabudgétaires. *Green Advocates* et le Réseau budgétaire libérien ont rapidement appelé l'attention des législateurs sur ce fait, et *Green Advocates* a lancé une campagne pour demander des informations sur la légalité de ces dépenses. La Chambre des représentants a repris cette demande, invitant les principaux fonctionnaires gouvernementaux à fournir ces informations.

La Chambre des représentants a également désapprouvé les propositions budgétaires du président sur des questions telles que le salaire minimum, le montant devant être alloué au service de la dette, la prise en compte ou non des entreprises de l'Etat dans le budget, et la taille d'ensemble du budget. Le Sénat aussi a approuvé sa propre version du budget. Une conférence mêlant les membres de la Chambre des représentants au Sénat a eu lieu pour trouver des bases communes, et après presque trois jours de négociations, les deux parties sont parvenues à un accord. Après 50 jours de débat, le budget 2006-2007 a été approuvé.

Défis et opportunités. Bien que l'organisation soit le leader du travail budgétaire dans la société civile au Libéria, *Green Advocates* est confronté à de sérieuses limitations financières et du personnel dans son travail de promotion de la transparence budgétaire. Les membres de l'équipe de *Green Advocates* sont auto-formés et s'appuient beaucoup sur les matériaux issus de l'Internet, ce qui est encore un produit onéreux au Libéria. *Green Advocates* recherche un soutien financier pour créer un Centre de ressources budgétaires, au service du Réseau budgétaire de la société civile du Libéria, et qui serait accessible à d'autres groupes et individus intéressés par le travail budgétaire.

Malgré les limitations financières du Libéria, ce dernier offre d'importantes opportunités pour le travail budgétaire de la société civile, comme pays émergeant après presque 15 années de guerre civile. Le gouvernement a déclaré que la corruption était l'ennemi numéro un et s'est orienté pour le maintien de la prudence fiscale. Il s'agit de déclarations politiques sérieuses qui doivent être suivies. Le travail budgétaire de la société civile est un mécanisme puissant pour tenir le gouvernement responsable de ses engagements et pour combattre contre la pauvreté au Libéria.

Pour davantage d'information, contacter Alfred Brownell à alfredbrownell@yahoo.com.

Nouvelle publication: Surveiller les dépenses sociales au Guatemala

Le Centre international pour la recherche sur les droits de l'homme (*Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, CIIDH*) au Guatemala publie un rapport trimestriel intitulé «Observatoire des dépenses sociales», avec des informations sur la qualité, la quantité, et la transparence des dépenses du budget fédéral avec un accent particulier porté sur les revenus fiscaux, les dépenses sociales, et sur le Ministère de l'éducation publique, la santé et l'assistance sociale. Le rapport a pour but de renforcer les revenus fiscaux, d'améliorer le niveau de transparence et l'efficacité dans les dépenses publiques afin de réduire la pauvreté et l'inégalité et d'assurer le respect des droits économiques, sociaux, et culturels.

Afin d'élaborer l'Observatoire des dépenses sociales, le CIIDH a créé une coalition d'organisations sociales dans laquelle figurent des groupes de femmes, des organisations de fermiers, des ONG de développement, des groupes religieux, et des groupes de défense des droits de l'homme. Lors de l'élaboration du rapport trimestriel, le CIIDH utilise le Système de comptabilité intégrée du gouvernement guatémaltèque pour surveiller l'information sur l'exécution du budget fédéral. Cette information est complétée par des entretiens sérieux avec des fonctionnaires publics travaillant dans différents secteurs du gouvernement, particulièrement au sein du Ministère des finances publiques, dans l'éducation, la santé et dans les institutions qui luttent pour l'accès aux terres.

Les informations contenues dans le rapport sont présentées trimestriellement lors d'une conférence de presse avec la participation d'éditorialistes et de journalistes dans les 8 jours suivants la réalisation du rapport. Il est alors distribué aux fonctionnaires publics, aux membres du congrès, aux organisations de la société civile, et au secteur public, ainsi qu'aux institutions internationales.

Où est l'argent pour protéger les droits des femmes?

Dans le cadre d'une initiative de recherche en cours, *Just Associates* (JASS) et l'Association pour les droits des femmes dans le développement (AWID) ont publié un rapport intitulé «Où se trouve l'argent pour les droits des femmes? Evaluation des ressources et du rôle des donateurs dans la promotion des droits des femmes et le soutien des organisations de femmes».

Étant donné le manque persistant de ressources pour les droits des femmes 10 ans après la Quatrième conférence mondiale sur les femmes à Beijing en 1995, le rapport étudie trois questions primordiales:

- Les groupes de défense des droits de la femme ne sont-ils pas assez percutants dans leurs stratégies de recherche de financements?
- Les donateurs ne comprennent-ils simplement pas l'urgence et l'importance de ce travail?
- Qu'est-ce qui s'est réellement passé en termes de financement pour les organisations de droits des femmes lors des 10 dernières années, et quelles ont été les forces conductrices derrière ces tendances?

Les objectifs de cette recherche sont triples: (1) augmenter le montant du financement pour les droits des femmes, (2) démocratiser l'accès à ce financement, et (3) affirmer la légitimité du soutien des organisations et des mouvements mondiaux de défense des droits des femmes.

Les chercheurs ont révisé la recherche existante, ils ont mené un sondage en ligne sur plus de 400 organisations liées aux droits des femmes, conduit 82 entretiens avec différents donateurs et organisations liées aux droits des femmes, et sponsorisé trois rencontres internationales de donateurs et d'organisations liées aux droits des femmes.

Ils ont découvert que le manque de financement avait des effets similaires sur les organisations de droits des femmes quelle que soit la région, les contraignant à se concentrer sur «la résistance et la survie» et limitant sévèrement leur capacité à maintenir un agenda proactif et obtenir un rôle de leader.

Les chercheurs ont également trouvé un nombre de problèmes communs parmi les organisations qui aident à financer les organisations de femmes (telles que les agences de développement bilatérales et multilatérales, les grandes fondations indépendantes, les ONG internationales, la philanthropie privée, et les entreprises). Ces problèmes incluent la pauvreté des systèmes de responsabilisation et de survie, la non application de l'équité entre les genres à travers l'organisation, et l'attrait de l'organisation pour d'autres questions. Par exemple, sur les 69 milliards de dollars d'assistance pour le développement bilatéral outre-mer délivrés en 2003, seuls 4 milliards (6%) ont été suivis à travers des indicateurs de genre, 2 milliards de dollars (3%) avaient l'équité entre les genres comme objectif significatif, et 400 millions de dollars (0.6%) avait l'équité entre les genres comme objectif *principal*. En outre, les plus grandes ONG internationales ont réduit le financement destiné «aux femmes et aux filles» depuis 1996.

Les résultats spécifiques des chercheurs incluent les faits suivants:

- 37% des organisations qui ont répondu avaient des budgets 2004 inférieurs à 20,000\$, 68% avaient des budgets inférieurs à 100,000\$, et 24% avaient des budgets compris entre 100,000 et 500,000\$.
- 51% des organisations de femmes ont reçu en 2004 moins de financement qu'en 2000, alors que 24% ont reçu plus de financement et 23% ont reçu environ le même financement.

Des résultats concernant les données non financières incluent les faits suivants:

- Les questions pour lesquelles il est plus facile d'obtenir un financement sont le VIH/SIDA, la violence fondée sur le genre, et les droits et la participation civils/politiques. L'obtention de financement est plus difficile pour les questions liées à la philanthropie, les droits individuels dans le cadre d'une religion particulière ou de traditions culturelles, et les droits sexuels.
- Les types de priorités organisationnelles pour lesquelles l'obtention de financement est plus facile sont les médias, la technologie, les moyens de communications, le développement de leadership, et la construction de réseaux. Il est plus difficile d'obtenir un financement pour des priorités telles que les salaires, l'administration, et la distribution de services.
- Plus de la moitié des organisations enquêtées déclarent qu'il est généralement plus difficile d'obtenir des fonds aujourd'hui que dix ans en arrière et qu'elles passent désormais plus de temps à démarcher des financements.

Alors que ce rapport complet apporte des informations sur les niveaux décroissants des fonds consacrés aux droits de la femme et sur les défis auxquels sont confrontées les organisations de défense des droits des femmes, il décrit également de nouvelles opportunités. Par exemple, les fondations familiales, les donations individuelles, la philanthropie d'entreprise, et les fonds de femmes sont en train d'émerger, étant des sources de financement significatives pour les organisations de femmes.

Formation budgétaire en Mongolie

The International Budget Partnership (IBP) a organisé un atelier de formation sur le budget du 26 au 30 juin 2006, à Ulaanbaatar en Mongolie. Ont participé 21 personnes de Mongolie, du Pakistan, d'Azerbaïdjan, du Kirghizstan, d'Arménie, et du Kazakhstan. Les participants provenaient de groupes qui ont montré un certain engagement envers le travail budgétaire appliqué (en conduisant une recherche budgétaire avec l'intention d'influencer la politique budgétaire), composant à part entière de leur stratégie organisationnelle. Les participants ont été sélectionnés à partir de leur expérience et de leur engagement dans le travail budgétaire au sein de leur organisation.

Durant les cinq jours de la formation, les participants ont étudié des thèmes telles que le processus budgétaire, la terminologie budgétaire, des études de cas de groupes budgétaires du monde entier, des analyses quantitatives, et des méthodologies de diffusion. L'atelier avait une forme très participative – bien que certaines questions ont été traitées sous la forme de présentations réalisées par les formateurs – et les participants ont résolu des problèmes, fait surgir certaines questions, entrepris des travaux de groupe, et réalisé des présentations lors des différentes sessions de la formation. La formation se fondait sur un ensemble complet de matériaux didactiques, tels qu'une simulation du budget d'un pays fictif ou l'analyse d'une étude de cas.

Pour davantage d'information, contacter Vivek Ramkumar à ramkumar@cbpp.org.

Nouveautés dans la bibliothèque de l'IBP

[*Achieving Results: Performance Budgeting in the Least Developed Countries*](#)

Fond de développement du capital des Nations unies (UNCDF)

Cette publication de l'UNCDF étudie les défis de la budgétisation de l'exécution pour soutenir les Objectifs de développement du millénaire et comment celle-ci s'applique aux questions de développement dans les pays en voie de développement. Le livre revoit les concepts et le contexte de la budgétisation de l'exécution dans le gouvernement local et s'intéresse aux expériences du Mozambique, de la Tanzanie, et du Yémen. Il introduit la budgétisation sensible au genre et établit des méthodes destinées aux praticiens gouvernementaux pour implanter la budgétisation de l'exécution dans les pays en voie de développement.

[*Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*](#)

Par Diane Elson/*Fond de développement pour les femmes des Nations Unies*

Cette publication étudie le lien entre les standards des droits de l'homme et les budgets gouvernementaux. Elle a pour finalité d'observer comment les budgets et les processus de construction des politiques budgétaires peuvent être surveillés sous l'angle du respect des standards en matière de droits de l'homme, en particulier avec la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

[Making Public Finance Public](#)

Par Katarina Ott/*Local Government and Public Service Reform Initiative*

Les trois études de cas présentées dans cette publication étudient la budgétisation infranationale en Croatie, en Macédoine, et en Ukraine. La publication inclut également une synthèse multi-pays particulièrement utile pour ceux qui, dans les universités, les organisations de la société civile, les parlements, et les médias, se sentent concernés par l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation dans la gestion publique des finances.