

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 22

RENFORCER LA PARTICIPATION À LA GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES : RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES PRINCIPAUX ACTEURS

par

Jeremy Heimans

- La participation de la société civile à la gestion des dépenses publiques promet d'améliorer leurs résultats sociaux et économiques tout en renforçant la confiance dans les institutions.
- La gestion participative repose sur l'implication effective de trois acteurs principaux : les pouvoirs publics, la société civile et le pouvoir législatif. La gestion participative du budget ne saurait être imposée.
- La bonne mise en œuvre des programmes participatifs est gênée par les fortes disparités de capacités entre les acteurs principaux. Elle devrait être introduite progressivement, en tenant compte des conditions et des structures politiques nationales.
- La participation des citoyens à la politique budgétaire peut renforcer l'efficacité des stratégies nationales de développement, telles que les stratégies de lutte contre la pauvreté.
- Les donateurs devraient axer leurs efforts sur le renforcement des capacités de tous les partenaires, tout en encourageant plus particulièrement l'engagement politique des pouvoirs publics.

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 22

RENFORCER LA PARTICIPATION À LA GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES : RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES PRINCIPAUX ACTEURS

par

Jeremy Heimans¹



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DE L'AUTEUR ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE, DE SON CENTRE DE DÉVELOPPEMENT OU DES GOUVERNEMENTS DE LEURS PAYS MEMBRES.

CAHIERS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de Développement s'efforce, dans ses activités de recherche, d'identifier et d'analyser les problèmes qui vont se poser à moyen terme, dont les implications concernent aussi bien les pays Membres de l'OCDE que les pays non membres, et d'en dégager des lignes d'action pour faciliter l'élaboration de politiques adéquates.

Les *Cahiers de politique économique* présentent sous une forme concise, facile à lire et à assimiler, les résultats des travaux de recherche du Centre. De par sa diffusion rapide, large et ciblée, cette série est destinée plus particulièrement aux responsables politiques et aux décideurs concernés par les recommandations qui y sont faites.

Elargir la participation des citoyens à la gestion publique apparaît comme une réponse possible aux manquements de la gouvernance ressentis dans les pays en développement et les économies émergentes. Mais ce type d'engagement est à la fois complexe et difficile à mettre en œuvre. Le cas des budgets participatifs – par la promotion d'une participation active des citoyens à la conception et à la gestion du budget – est particulièrement intéressant à cet égard. Dans ce processus, la société civile se joint aux pouvoirs publics et aux assemblées représentatives pour fixer et contrôler les objectifs de dépense. La réussite de cette idée simple requiert la bonne volonté et la collaboration de tous les partenaires. Elle pourrait aboutir à renouveler la confiance dans l'honnêteté des pouvoirs publics et l'efficacité des administrations, renforçant ainsi la démocratie.

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE
94 rue Chardon-Lagache
75016 Paris, France
Téléphone : (33-1) 45.24.82.00
Télécopie : (33-1) 45.24.79.43

Table des matières

Définition, objectifs et conditions de la gestion participative	5
Méthodologie	11
Instaurer la gestion participative : difficultés et recommandations à l'intention des principaux partenaires	15
Les pouvoirs publics	15
La société civile	22
Le pouvoir législatif	30
Conclusions	37
Notes	40
Bibliographie	43
Autres titres dans la série	45

Remerciements

Les personnes suivantes ont été interviewées durant la préparation de ce Cahier :

Warren Krafchik de l'International Budget Project, Joachim Wehner et Albert Van Zyl de l'IDASA, Jeff Thindwa et Victor Vergarra de la Banque mondiale, Zie Gariyo de l'Uganda Debt Network, Jose Eduardo Utzig (†) du gouvernement du Rio Grande do Sul, Alan Whaites de World Vision International, Debbie Badlander du South African Children's Budget Project, Jim Shultz du Democracy Centre.

Sont tout particulièrement remerciés Warren Krafchik, Alan Whaites, Jim Shultz et Jeff Thindwa pour avoir partagé leur expertise et leur expérience, et ainsi contribué à donner une direction aux recherches constituant le présent article. Nos remerciements chaleureux vont aussi à Helmut Reisen, Colm Foy, Kiichiro Fukasaku et Kenneth Ruffing pour leurs remarques, et, surtout, à Ulrich Hiemenz, qui a été une source inestimable de soutien, d'idées et d'apports intellectuels.

Introduction

La participation à la gestion des dépenses publiques – notamment la participation des pauvres ou des organisations de la société civile et des assemblées qui les représentent – s'impose aujourd'hui comme une nouvelle sphère majeure de l'activité politique et de l'élaboration des politiques économiques dans les pays en développement, à tous les échelons administratifs. Ce Cahier de politique économique analyse les difficultés rencontrées par les trois principaux acteurs de la gestion participative² – pouvoirs publics, société civile et pouvoir législatif – pour instaurer une véritable participation. Il propose également des recommandations pour améliorer leur contribution à des programmes de gestion participative concluants.

Définition, objectifs et conditions de la gestion participative

Ce texte s'appuie sur le cadre conceptuel préliminaire de la gestion participative des dépenses publiques présenté par Wagle et Shah (2002), de la Division du développement social de la Banque mondiale. Ce modèle, que nous nous proposons de présenter ici, décrit la gestion participative d'un budget comme un cycle composé de quatre phases³.

Phase 1 – Élaboration. C'est le processus de « fabrication » du budget. Le gouvernement municipal, régional ou national prépare ses estimations de recettes et de dépenses et effectue des arbitrages cruciaux entre les dépenses prioritaires par zone géographique, secteur ou groupe social. Au niveau national et à celui des États régionaux pour les pays à système fédéral, l'élaboration du budget est habituellement dirigée par les ministères des Finances, qui coordonnent les services administratifs concernés. A l'échelon local, dans les pays en développement, ce processus peut être moins formalisé, et en partie dirigé par des fonctionnaires de niveaux administratifs plus élevés.

Au cours de cette phase, la participation peut revêtir plusieurs formes :

- Soit les communautés (territoriales, sociales, ethniques, etc.) exercent un contrôle partagé sur les décisions et ressources budgétaires, comme c'est aujourd'hui le cas dans près de 100 municipalités brésiliennes (voir l'étude de cas n°1), soit les pouvoirs publics consultent ces communautés sur le contenu du budget par différents mécanismes, sans leur confier le contrôle officiel des ressources budgétaires. Ces deux modes de participation se rencontrent généralement à l'échelon municipal et régional, en raison notamment de la

plus grande complexité de l'élaboration d'un budget national et des difficultés pratiques posées par la création d'instruments adaptés à la participation de masse au niveau national⁴.

- Les organisations de la société civile (OSC) peuvent, à tous les niveaux, servir d'intermédiaires entre les citoyens et les pouvoirs publics. Au niveau local, elles peuvent évaluer les besoins collectifs pour recueillir des informations sur les demandes des citoyens et les transmettre aux autorités responsables de l'élaboration du budget. Elles peuvent aussi participer à l'organisation de réunions de consultation avec les citoyens, les associations locales, les organisations religieuses et les municipalités. Aux échelons plus élevés, les OSC défendront plus probablement la cause des pauvres, par exemple en veillant à ce que le budget national accorde une place suffisante à la lutte contre la pauvreté. Dans certains cas, la défense de la société civile implique assez peu de contacts avec les gouvernements et sera davantage axée sur des pressions extérieures et des « campagnes ». L'élaboration de budgets alternatifs est l'un des instruments utilisés par les OSC dans différents pays pour plaider en faveur de priorités particulières de dépenses (et de recettes) dans le budget officiel. Dans d'autres cas, comme en Ouganda, les OSC sont maintenant de réels partenaires des processus d'élaboration du budget public (voir étude de cas n° 2, page 16).

Phase 2 – Analyse. C'est au moment de sa présentation à l'assemblée représentative que le budget subit l'examen le plus attentif. Cette phase représente l'étape essentielle de la participation de l'assemblée au processus budgétaire – elle étudie le contenu précis du budget et, en fonction de l'environnement politique et institutionnel, s'efforce de modifier certains postes. C'est à ce stade qu'interviennent des OSC comme l'IDASA (*Institute for Democracy in South Africa*) en Afrique du Sud et l'IEA (*Institute for Economic Affairs*) au Kenya. Leur travail consiste à démystifier les aspects inaccessibles du budget auprès du grand public et des élus et d'en montrer les implications politiques sous-jacentes comme la réduction de la pauvreté ou l'amélioration de la condition des femmes. Les OSC engagent souvent un débat public sur le budget par le truchement des médias. Il arrive aussi qu'elles nouent des alliances et partagent des informations avec l'assemblée représentative pour accroître l'efficacité de leurs efforts visant à défendre la société civile.

Phase 3 – Suivi. Le suivi commence après approbation du budget par l'assemblée élue et allocation des enveloppes budgétaires aux ministères et aux structures de niveau inférieur comme les collectivités locales. Dans de nombreux pays en développement, les opportunités de recherche de rentes, les déficits de compétences ou les goulets d'étranglement des flux des ressources impliquent qu'une fraction seulement des fonds destinés à la réduction de la pauvreté y est effectivement consacrée (Wagle et Shah, 2002). Dans ce contexte, les OSC,

Étude de cas n° 1 : **Porto Alegre – le budget participatif
comme changement politique radical**

Le budget participatif de Porto Alegre est le programme de gestion participative le plus célèbre et le plus original. Engagé en 1989 dans la municipalité de Porto Alegre à l'initiative du Parti des travailleurs qui venait de remporter les élections, il a été étendu à près de 100 municipalités brésiliennes et mis en œuvre dans l'État du Rio Grande do Sul.

Schneider et Goldfrank (2001) ont montré comment le programme, initialement conçu pour une municipalité, a été adapté avec succès à l'échelle d'un État régional avec la participation directe de centaines de milliers de personnes. Cependant, le budget participatif n'est pas encore mis en œuvre au niveau national et il n'est pas prévu de le faire aujourd'hui. Il est généralement considéré comme une expérience réussie de démocratie participative ayant contribué à la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté tout en renforçant la confiance dans les institutions publiques⁵. De ce fait, il a bénéficié de l'appui de groupes allant de la Banque mondiale aux partis politiques de gauche.

Quoique ciblé sur la phase d'élaboration du cycle de la gestion participative, le modèle de Porto Alegre couvre aussi l'analyse, le suivi et l'évaluation des performances du budget. Citoyens et organisations de la société civile participent directement aux décisions budgétaires au travers d'un cycle annuel de forums citoyens de masse, de commissions thématiques consacrées à des domaines particuliers comme la santé et l'éducation, et par l'élection de représentants de citoyens qui forment un Conseil du budget participatif et examinent la proposition définitive de budget. Le processus sert à allouer les ressources budgétaires (via un système quantitatif visant à définir les dépenses prioritaires en fonction des besoins et préférences), fixer de grandes priorités de politique sociale et économique et suivre les dépenses publiques⁶.

indépendamment des gouvernements ou en coopération avec eux, suivent les transferts de fonds dans les circuits administratifs pour veiller à ce que les montants déboursés aillent bien aux bénéficiaires prévus. Cette procédure s'appuie en partie sur la capacité des OSC à effectuer des analyses approfondies, en collaboration avec les communautés, pour déterminer si les fonds ont été dépensés comme prévu, comme par exemple dans le Système de suivi des dépenses publiques ougandais (*Public Expenditure Tracking System* ou PETS)⁷ financé par la Banque mondiale (Banque mondiale, 2001).

Phase 4 – Évaluation des performances. L'évaluation des performances des services publics financés par le budget constitue la phase finale du cycle de gestion participative. La composante participative critique de cette phase est l'opinion des citoyens sur la qualité et l'accessibilité des services dispensés par les pouvoirs publics, et la satisfaction qu'ils en retirent. La collecte de ces informations,

prise en charge par les OSC ou par des groupes indépendants à la demande du gouvernement, peut être effectuée par des « fiches de suivi » – des enquêtes ciblées sur l'expérience des pauvres en matière de services publics.

Justification des approches participatives

La gestion participative trouve sa justification dans le contenu effectif des budgets et dans le processus participatif lui-même. Ses objectifs sont multiples : la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la justice sociale pour les groupes défavorisés, l'autonomisation des citoyens et la « formation » du public, une plus grande confiance dans les institutions, ainsi qu'une élaboration et une exécution plus efficaces de la politique budgétaire.

Contenu des budgets

— Réduction de la pauvreté et document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). La participation de la population pauvre et de ses représentants à l'élaboration du budget a pour objectif de garantir que son contenu reflète les objectifs de lutte contre la pauvreté et de justice sociale convenus au niveau national. Comme le souligne Jim Shultz (interview) du *Democracy Centre*, la gestion participative du budget n'est pas considérée comme un processus objectif ou neutre – au contraire, elle part généralement de l'hypothèse normative forte que les besoins des pauvres doivent être la priorité des budgets publics. En effet, les budgets sont l'un des premiers instruments politiques de lutte contre la pauvreté. Quant à la gestion participative, elle apparaît aujourd'hui comme un moyen de renforcer le processus du DSRP, lui-même fondé sur le principe d'un consensus national et d'un partenariat entre la société civile et les pouvoirs publics (Brinkerhoff et Goldsmith, 2000)⁸. La gestion participative pourrait être intégrée au DSRP de multiples façons :

- Les OSC peuvent intégrer leurs activités afférentes au DSRP à leur travail de suivi du budget (phase 3) et à l'évaluation des performances (phase 4). Elles peuvent par exemple suivre les performances du programme fixé par le DSRP, puis contrôler les dépenses publiques pour déterminer si le budget mis en œuvre est cohérent avec les objectifs de réduction de la pauvreté et les dépenses convenues exposés dans le DSRP (Thindwa, interview).

- Le DSRP peut être élaboré à partir des informations sur les besoins, les demandes et les priorités des pauvres en matière de dépenses publiques recueillies dans le cadre du cycle de la gestion participative. Ces informations permettent d'élaborer des programmes plus détaillés et ciblés localement.
 - Les programmes de gestion participative peuvent servir de modèle au travail participatif autour du DSRP. Ils offrent des modèles de participation directe des citoyens à l'élaboration de politiques, susceptibles d'être appliqués aux niveaux de gouvernement supérieurs. Ils donnent aussi des exemples sur la manière de consulter les communautés et de nouer des alliances sophistiquées ou des liens de coopération entre pouvoirs publics, assemblées législatives et société civile.
- La gestion participative, et en particulier l'analyse du budget (phase 2), permet de considérer les dépenses publiques du point de vue d'un groupe de la société (les femmes, les enfants...), d'une région défavorisée ou d'un objectif politique précis (par exemple, la lutte contre la pauvreté), ce qui peut conduire à transférer des ressources ou à mieux cibler les dépenses sur ces domaines.
- L'objectif de la gestion participative est d'améliorer les performances des pouvoirs publics et de réduire la corruption et le clientélisme en renforçant l'efficacité et la fiabilité des flux d'informations (par exemple par le suivi [phase 3] de la destination finale des fonds publics et avec l'avis des citoyens sur la qualité des services publics [phase 4]), et en accroissant la transparence et la responsabilité des procédures budgétaires.

Procédure budgétaire

- Les partisans de la participation populaire à la procédure budgétaire estiment qu'elle autonomise les citoyens et promeut la formation du public. La gestion participative est alors vue comme une composante naturelle de programmes plus ambitieux de réforme de la démocratie représentative, comme celui exposé dans les travaux sur la démocratie délibérative habilitante⁹. De plus, une plus grande familiarité avec les décisions d'allocation de ressources, difficiles à prendre pour les gouvernements, peut conduire le public à des attentes plus réalistes à l'égard de la politique budgétaire. Une composante participative jugée authentique peut accroître la confiance dans les institutions. Enfin, le soutien du public peut également renforcer l'adhésion aux programmes et politiques des pouvoirs publics et faciliter ainsi leur mise en œuvre (Brinkerhoff et Goldsmith, 2000).

- La gestion participative s'inscrit dans un objectif plus vaste de démocratisation de l'élaboration des politiques macro-économiques. Selon Cagatay *et al.* (2000), la politique macro-économique, y compris la politique budgétaire, est historiquement dépeinte comme un sujet neutre, dénué de contenu social ou comme un domaine technique qu'il vaut mieux laisser aux experts. Elle reste à ce titre entourée de mystère dans de nombreux pays malgré son importance critique pour les perspectives sociales et économiques. Dès lors, la gestion participative offre des pistes de dialogue – et dans certains cas, de prise de décision – avec le public sur la politique budgétaire.

Risques de la gestion participative

La gestion participative des dépenses publiques trouve certes de solides justifications, mais elle n'est pas sans risques :

- *Impact potentiel de revendications accrues sur la discipline budgétaire.* Il s'agit là d'une préoccupation majeure des gouvernements des pays en développement. Toutefois, comme le remarquent Brinkerhoff et Goldsmith (2000), ce risque est moindre lorsque les participants ne se contentent pas d'argumenter pour demander plus de ressources, mais s'efforcent de redistribuer les ressources existantes en fonction de priorités différentes, comme l'ont fait les OSC dirigeant le *Women's Budget Initiative* en Afrique du Sud.
- *Érosion de la légitimité des institutions démocratiques traditionnelles comme les parlements au profit d'OSC ayant une moindre responsabilité politique.* L'expérience brésilienne montre que l'instauration de processus participatifs parallèles, travaillant avec le pouvoir exécutif, risque d'affaiblir les parlements. Cependant, la gestion participative peut aussi avoir des effets positifs sur les institutions démocratiques en place.
- *Intensification des conflits sur l'allocation et la distribution des ressources entre les groupes sociaux participants.* Les groupes d'intérêt pourraient ne voir dans le processus de gestion participative qu'une nouvelle sphère de concurrence sur les ressources et utiliser la participation dans cet état d'esprit. Dans la société civile, les ONG locales pourraient adhérer à l'objectif général de réduction de la pauvreté mais souhaiter que les ressources soient allouées aux domaines spécifiques dans lesquels elles travaillent. Le risque serait qu'un conflit sur la répartition brise les grandes coalitions qui confortent la position des ONG dans leurs négociations avec les pouvoirs publics.

- « *Confiscation* » des processus participatifs par les élites locales, les groupes d'intérêt les plus audibles ou ceux qui ont des motivations personnelles. Lorsque la gestion participative s'accompagne d'une décentralisation, les élites locales peuvent avoir plus de champ pour tirer des avantages du budget, même si le niveau central se caractérise généralement par une plus grande visibilité publique et des pressions de la société civile organisée (Brinkerhoff et Goldsmith, 2000). Quoiqu'il en soit, des processus facultatifs ne garantissant pas une participation large courent toujours le risque d'être détournés par des groupes d'intérêt plus bruyants ou mieux organisés. Enfin, les programmes de suivi et d'évaluation peuvent aussi être infiltrés par des individus qui, motivés par des desseins personnels hostiles, trouvent intérêt à formuler une évaluation négative, comme le montrent les recherches de Songco (2001).

Méthodologie

Cette partie s'appuie sur l'examen des travaux consacrés à la gestion participative et sur des interviews d'experts, notamment de membres de la société civile, de fonctionnaires et de spécialistes travaillant dans des organismes multilatéraux, qui ont l'expérience des différents aspects de la gestion participative.

Conditions préalables à la gestion participative

Étant donné l'intérêt des donateurs à l'égard de l'instrument d'action qu'est la gestion participative pour les pays en développement, il convient d'approfondir la question cruciale des conditions de transposition des programmes de gestion participative, en particulier des programmes plus radicaux et ambitieux de type brésilien, dans des pays de culture politique, de conditions sociales ou de niveau de développement économique différents¹⁰. Quel que soit le contexte géographique ou social, les perspectives de réussite d'un programme de gestion participative sont déterminées par les facteurs suivants :

- *Implication du pouvoir exécutif*. L'analyse des conditions qui ont précédé et suivi l'instauration et la diffusion du budget participatif au Brésil montre que la volonté de l'exécutif de pérenniser sa mise en œuvre est un facteur déterminant de sa répliquabilité dans d'autres contextes politiques. Contrairement à de nombreuses formes de gestion participative étudiées ici, le budget participatif de Porto Alegre a été mis en place à l'initiative de la

municipalité et reposait sur l'engagement idéologique explicite du Parti des travailleurs localement au pouvoir à « reconstruire la sphère publique ». Les dirigeants de Porto Alegre voulaient créer de nouveaux espaces non étatiques de participation populaire qui côtoieraient les mécanismes de démocratie représentative en place. L'instauration du modèle de budget participatif de Porto Alegre au Brésil doit sa réussite aux actions et stratégies des pouvoirs publics. La volonté du pouvoir exécutif est beaucoup plus importante pour des modèles de gestion participative plus ambitieux, pouvant impliquer la création de grandes institutions civiques, qu'elle ne l'est pour des activités comme l'analyse et le suivi du budget. Ces dernières activités impliquent en effet souvent des pressions sur les gouvernements que les acteurs de la société civile exercent habituellement de conserve avec d'autres grandes sources sociales ou politiques de pouvoir comme le parlement, la communauté des chercheurs ou les médias.

- *Existence d'une société civile dynamique.* En 1998 par exemple, Porto Alegre comptait environ 600 OSC et il existait déjà un solide mouvement en faveur de conseils populaires et d'autres formes de participation directe. Comme le note Navarro (1998), le budget participatif n'est pas tombé du ciel au Brésil.
- *Consultations publiques sur le budget et activités de suivi déjà organisées par les OSC.* L'existence d'une conscience politique des droits budgétaires est requise. Utzig (2001) note par exemple que lorsque le Parti des travailleurs a été élu sur un programme de gestion participative, le mouvement populaire de la ville de Porto Alegre réclamait depuis longtemps l'ouverture de la « caisse noire » du budget. A Rio de Janeiro, le réseau de la société civile IBASE avait déjà mené un travail d'éclairage du budget avant l'introduction d'un système de gestion participative de type Porto Alegre. De plus, pour analyser et suivre le budget, les OSC doivent déjà disposer d'une capacité technique assez sophistiquée, surtout aux échelons d'administration plus élevés, comme en témoigne l'expérience d'organisations comme l'IDASA en Afrique du Sud et l'IEA (*Institute for Economic Affairs*) au Kenya (voir deuxième partie).
- *Assez forte capacité organisationnelle des pouvoirs publics,* indispensable à la gestion d'un programme participatif à grande échelle. Krafchik (interview) remarque que l'administration brésilienne présente de nombreux aspects semblables à ceux d'une économie avancée par la sophistication et la capacité. À l'inverse, certains gouvernements ne sont pas en mesure d'effectuer des analyses même relativement simples de leurs propres données budgétaires (voir paragraphe en-dessous).

- *Fonctionnaires ayant une expérience préalable de la décentralisation administrative et financière* (les collectivités locales devraient par exemple disposer de ressources discrétionnaires suffisantes pour entreprendre un programme de gestion participative impliquant un contrôle partagé des ressources locales). Un environnement constitutionnel favorable, instaurant explicitement la décentralisation, est également utile (Navarro, 1998).
- *Capacité des pouvoirs publics à instaurer la gestion participative* – et à augmenter ensuite les dépenses pour les quartiers les plus pauvres par rapport aux moins défavorisés – sans s'aliéner les classes moyennes ou d'autres groupes d'intérêt dont le soutien politique est nécessaire. L'expérience brésilienne du budget participatif laisse à penser qu'au fil du temps, la classe moyenne a adhéré au programme parce qu'elle s'est considérée bénéficiaire de la meilleure qualité des services publics et ne s'est pas sentie exclue des nouveaux processus civiques (Schneider et Goldfrank, 2001).
- *Assemblées élues ouvertes à la gestion participative* et susceptibles de devenir des partenaires cruciaux pour que se matérialisent ces avantages. Si l'expérience brésilienne a montré que le soutien du législatif n'est pas une condition indispensable à la réussite de modèles de gestion participative plus ambitieux, d'autres types d'activités de gestion participative, comme l'analyse du budget, sont beaucoup plus efficaces si les parlements y participent, ce que nous verrons dans la deuxième partie.
- *Corrélation de la gestion participative avec le niveau de développement économique.* Shultz (2002) note que les travaux sur le budget ont commencé dans les pays riches, puis se sont étendus à des pays à revenu intermédiaire comme l'Argentine et le Mexique et ne sont apparus que récemment dans des pays très pauvres comme le Nicaragua et l'Ouganda.

Cette analyse laisse à penser qu'à différents contextes locaux et nationaux conviennent différents types de politiques de gestion participative. De fait, Brinkerhoff et Goldsmith (2000) estiment qu'une introduction progressive accroît les chances de réussite des politiques participatives. Une initiative requérant la création de nouvelles institutions et l'instauration de processus politiques qui leur seraient associés exigera un environnement plus favorable que ne le demanderaient, par exemple, des actions de pression efficaces de la société civile sur les questions budgétaires.

Gestion participative et démocratie représentative

Il existe un conflit patent entre d'une part, le type de démocratie participative radicale envisagé par le modèle de Porto Alegre et, d'autre part, la démocratie représentative pratiquée au travers d'élections périodiques. Celles-ci tendent à impliquer un plus grand nombre d'électeurs que les structures participatives « à la carte », mais avec une participation populaire moins fréquente et moins intense. Comme le décrit précisément la deuxième partie, il est arrivé que des parlements opposent une forte résistance aux modèles de gestion participative qui instaurent des circuits de décision parallèles extérieurs aux institutions démocratiques officielles, de crainte que ceux-ci n'érodent leur autorité. Le rôle crucial des OSC dans la mobilisation des citoyens à l'égard de la gestion participative soulève par ailleurs la question de la légitimité représentative de ces organisations par rapport à celle d'assemblées élues.

Au vu de l'expérience brésilienne du budget participatif, il y a cependant tout lieu de penser que la démocratie participative peut en fait améliorer la nature de la démocratie représentative. Le conflit entre sphères représentative et participative pourrait alors s'avérer sain. Les parlements, surtout dans les structures démocratiques fragiles, peuvent devenir des bastions du clientélisme et de l'électoratisme¹¹. Pour Schneider et Goldfrank (2001), « la gestion participative a obligé les acteurs traditionnels à répondre à des revendications plus représentatives qu'une poignée de puissants lobbies et d'électeurs », comme c'était le cas au Brésil avant l'introduction du budget participatif. Dans le même ordre d'idées, Avritzer (2000) estime que, dans une démocratie récente, les mécanismes comme la gestion participative peuvent transférer les aspects égalitaires et démocratiques d'une culture civique existante à la sphère publique ou gouvernementale, qui n'a pas l'expérience de la démocratie et dont les institutions – parlements compris – tendent à être atrophiées et bien souvent corrompues. A long terme, de Sousa Santos (1998) remarque qu'on risque d'assister, à mesure que la gestion participative s'enracine, à une perte de ce potentiel déstabilisateur qui fait précisément l'intérêt de la participation. Apparaîtrait alors un peloton de citoyens spécialisés, qui, en définitive, pourraient refléter l'image de la culture législative à laquelle le budget participatif se veut, en partie, une réaction.

Instaurer la gestion participative : difficultés et recommandations à l'intention des principaux partenaires

Cette partie analyse les facteurs politiques, institutionnels et extérieurs limitant la capacité des principaux partenaires de la gestion participative des dépenses publiques à instaurer une participation réelle et efficace. Des recommandations pour surmonter ces obstacles et éventuellement renforcer l'implication sont proposées pour chacun des partenaires.

Les pouvoirs publics¹²

L'investissement des pouvoirs publics dans la gestion participative des dépenses publiques est souvent un facteur essentiel de succès et de pérennité de ces programmes. De manière générale, la gestion participative suscite trois attitudes :

Volontariste : Les gouvernements explicitement investis dans la participation populaire – comme une fin en soi ou comme un moyen de renforcer la justice sociale et économique – peuvent prendre l'initiative ou la direction des efforts de mise en place de programmes de gestion participative. Ce type d'initiative reste néanmoins assez rare. Comme nous l'avons vu dans le contexte de programmes plus radicaux, cette attitude est habituellement associée à des partis politiques de gauche, comme le Parti des travailleurs au Brésil, qui s'est explicitement engagé à introduire une forme de démocratie participative. Dans certains cas, l'instauration de la gestion participative peut être également motivée par des tentatives de marginalisation d'autres centres de pouvoirs politiques et bureaucratiques, comme des assemblées élues hostiles ou des groupements professionnels.

Neutre : Plus couramment, les gouvernements des pays en développement considèrent la participation à la procédure budgétaire comme politiquement obligatoire, voire avantageuse, mais sans lui donner beaucoup de sens dans la pratique. Ils usent de la rhétorique participative et font des gestes mesurés vers une plus grande transparence budgétaire et une consultation des communautés sur le budget pour apaiser les donateurs et réduire les tensions avec la société civile, mais sans réellement s'investir dans le processus – tout au moins au départ. La location des services d'une société de relations publiques pour mener une consultation sur le budget à Cape Town (Badlander, interview) illustre cette attitude. Dans ce contexte, l'ampleur et l'efficacité des pressions externes exercées sur le gouvernement seront décisives pour l'ouverture du processus budgétaire. Mais avec le temps, les gouvernements « apprennent » à reconnaître les bénéfices de la participation (informations plus abondantes, plus grand prestige auprès des électeurs...) et adoptent une attitude plus positive et volontariste, comme cela a été le cas ces dernières années en Ouganda (voir l'étude de cas n° 2).

Étude de cas n° 2. **L'Uganda Debt Network : établir la confiance entre la société civile et le gouvernement**

L'Uganda Debt Network (UDN) est une coalition de plus de 100 ONG ougandaises. Depuis 1999, elle suit et analyse le budget, évalue ses performances et organise des consultations entre les pouvoirs locaux (municipalités et districts) et les communautés. Ses activités de suivi budgétaire, qui concernaient initialement 2 districts, ont été étendues à 17. Elle réalise des enquêtes trimestrielles sur le terrain, fait appel à des chercheurs et à des membres de la communauté pour suivre les dépenses publiques effectivement allouées à la lutte contre la pauvreté et à d'autres questions (Shultz, 2002). Représentée à plusieurs niveaux du processus budgétaire national, y compris au ministère des Finances et dans les groupes de travail consacrés à l'éradication de la pauvreté, cette ONG est consultée sur les orientations budgétaires à moyen terme. L'UDN juge aujourd'hui la procédure budgétaire ougandaise très transparente, et d'autres nations, en particulier en Afrique subsaharienne, tiennent l'Ouganda pour un exemple.

Depuis sa constitution en 1996, l'UDN a développé une relation exceptionnelle avec le gouvernement. « Au fil du temps », explique Zie Gariyo, le directeur de l'UDN, les échanges [avec le gouvernement] s'enrichissent en même temps que nous acquérons de l'expérience, et des amitiés et des relations ont été nouées ». La force des ces liens varie avec les échelons administratifs et les ministères – ils sont par exemple beaucoup plus étroits avec le ministère des Finances qu'avec le ministère de l'Agriculture. Gariyo reconnaît que le danger existe de voir l'UDN trop se rapprocher du gouvernement, jusqu'à en perdre sa capacité critique. Mais il souligne aussi les avancées durables que l'UDN a obtenues grâce à ces liens, comme l'intégration du suivi des dépenses publiques par les communautés aux procédures budgétaires de plusieurs échelons administratifs.

L'UDN pense que le plus difficile est maintenant de maintenir sa capacité à « accompagner » les procédures d'élaboration budgétaire du gouvernement. En effet, le réseau ne dispose que de deux ou trois membres capables de travailler sur le budget public à haut niveau. De plus, il faut à tout moment du personnel sur le terrain, dans les communautés, pour recueillir les informations sur les dépenses publiques et les prestations de services qui apporteront une valeur ajoutée aux procédures d'élaboration du budget public.

Hostile : Certains gouvernements sont extrêmement sceptiques par rapport à la participation de la société civile ou des assemblées à l'élaboration du budget. Il est possible que la transparence accrue et la plus grande responsabilité politique qui accompagnent généralement la gestion participative apparaissent comme une menace vis-à-vis de leurs relations clientélistes avec des secteurs ou intérêts particuliers. Les gouvernements hostiles à la gestion participative sont habituellement très secrets sur l'élaboration du budget et limitent les communications d'informations budgétaires au public.

*Manque de volonté politique des pouvoirs publics à l'égard de la gestion
participative*

Dans leur grande majorité, les gouvernements des pays en développement – que ce soit à l'échelon municipal, régional ou national – sont neutres ou hostiles à la gestion participative, tout au moins au début. Le manque de volonté politique est un réel obstacle à un véritable investissement dans la participation. Les préoccupations suivantes, certaines sincères, d'autres plus opportunistes, sont invoquées :

- Il est moins aisé d'effectuer les difficiles arbitrages indispensables entre des sollicitations budgétaires concurrentes si l'élaboration du budget est soumise à l'examen du public. Selon cet argument, la participation à l'élaboration – que ce soit par une procédure de type Porto Alegre ou par des consultations pré-budgétaires officielles de la société civile – expose le gouvernement aux exigences de différents groupes d'intérêt. Cela limiterait ainsi sa capacité à respecter une discipline budgétaire et à prendre des décisions dans l'intérêt général, avec l'arbitrage entre des intérêts concurrents que celui-ci suppose.
- Les gouvernements craignent que des fuites de données cruciales avant la présentation du budget au parlement ne favorisent la spéculation et ne déstabilisent les marchés (Krafchik, interview). Cette préoccupation porte plus directement sur l'association d'OSC ou des parlementaires au processus d'élaboration du budget conduit par le ministère des Finances. Cependant, cet argument n'empêcherait pas nécessairement une consultation ou une participation plus importante dans les phases d'analyse, de suivi et d'évaluation des résultats.
- Les gouvernements s'inquiètent de ce qu'une ouverture officielle à la participation budgétaire ne vienne encore peser sur des capacités déjà très sollicitées et ne limite leur capacité d'action décisive. Dans de nombreux pays en développement, les pouvoirs publics manquent déjà sérieusement de capacités pour élaborer une politique budgétaire saine (voir infra). Ils craignent que la participation n'oblige à des compromis qui dilueraient encore l'efficacité des politiques publiques ou aboutiraient à une perte de temps et de ressources :
 - En créant le besoin de consultations de multiples acteurs de la société civile. À l'échelon municipal, la consultation de la société civile peut impliquer une série de réunions publiques pour sonder l'opinion des communautés sur les questions budgétaires. La nouvelle loi ougandaise sur le gouvernement

local, par exemple, rend ces consultations obligatoires, mais elles sont rarement effectuées car les collectivités locales ont l'impression qu'elles n'ont pas le « temps » et que ces réunions ouvriront la boîte de Pandore des revendications au sein de la communauté (Gariyo, interview).

- En entraînant les gouvernements dans des négociations longues et complexes avec les parlements dans la deuxième phase d'examen législatif du cycle de la gestion participative. Dans certains cas, ces négociations peuvent engendrer des retards très importants du vote du budget, ce qui a des conséquences néfastes sur la confiance des donateurs et des investisseurs et, parfois, sur la fourniture régulière de services publics. Au Nigeria, pendant l'exercice fiscal 2000 par exemple, le vote du budget fédéral a été retardé de quatre mois par un différend entre le président et l'Assemblée nationale, car le parlement cherchait à accroître son rôle dans les affaires budgétaires (Wehner, 2001a).
- Les gouvernements peuvent remettre en cause la légitimité représentative des OSC qui travaillent sur le budget. Comme nous le verrons dans la partie dédiée à la société civile, on ne sait pas toujours très bien au nom de qui parlent les OSC engagées dans l'analyse, le suivi ou l'évaluation des performances du budget. Cette critique, adressée notamment à l'IDASA en Afrique du Sud, peut être employée par les gouvernements pour balayer la contestation de ces OSC ou justifier une consultation minimale avec elles.
- Les gouvernements peuvent implicitement douter de la capacité des pauvres à apporter une contribution significative à des discussions « complexes » sur les arbitrages budgétaires. A l'argument selon lequel les pauvres eux-mêmes sont la seule voix véritablement représentative des communautés locales, les pouvoirs publics répondent souvent que ces personnes ne sont pas capables d'enrichir les discussions sur les priorités budgétaires. L'un des griefs habituels est que les processus de gestion participative ou les consultations publiques n'aboutissent qu'à des « listes » de revendications des communautés, qui ne tiennent pas compte du peu de ressources disponibles (Badlander, interview). Cependant, l'échec d'un programme de gestion participative à définir des priorités de dépenses claires est tout autant imputable à la conception du programme, et plus précisément à l'utilisation ou non d'un processus structuré pour arbitrer entre des postes de dépenses concurrents (comme c'est le cas du modèle de Porto Alegre), qu'aux capacités des pauvres eux-mêmes¹³.

Contraintes de capacités des gouvernements

Même lorsque la volonté politique n'est pas un obstacle majeur à l'implication d'un gouvernement dans un processus de gestion participative, les limites de capacités – financières, intellectuelles et politiques – peuvent poser problème. Si les travaux sur la gestion participative et les efforts de ses défenseurs se sont surtout axés sur le renforcement des capacités de la société civile à participer au travail budgétaire et, dans une moindre mesure, sur celui de la fonction parlementaire, les praticiens estiment que le rôle des capacités publiques dans le fonctionnement du processus participatif a été négligé¹⁴. Même avec les meilleures intentions, il sera en effet bien plus difficile de garantir le succès d'un programme de gestion participative si les gouvernements ont des capacités limitées. Si, par exemple, un gouvernement n'est pas en mesure de donner des informations utiles, accessibles et en temps opportun, la participation à l'élaboration du budget et son examen par des acteurs externes en souffriront. Ces limites de capacités peuvent revêtir plusieurs formes :

Manque de personnel et de ressources

Le manque de capacités des administrations des Finances peut résulter de la fuite du personnel expérimenté vers les organismes multilatéraux, le secteur privé et les ONG, qui sont à même de leur proposer une rémunération, des possibilités de carrière et un potentiel d'impact bien plus motivants. Dans les pays en développement, la fuite du personnel très qualifié indispensable à une politique budgétaire sophistiquée est une difficulté majeure de nombreux gouvernements.

Un problème apparenté est l'érosion des capacités internes d'élaboration des politiques publiques, due au rôle prééminent de la Banque mondiale et du FMI dans la définition des politiques budgétaires. De l'avis de Chabal et Daloz (1999), les ministères des Finances de nombreux pays sont aujourd'hui si dépendants de ces organisations que certains n'ont plus confiance dans leur propre travail.

Plus généralement, certains services peuvent tout simplement manquer de ressources, de personnel ou de capacités informatiques. De ce fait, tout un ensemble de tâches – de la publication régulière d'informations budgétaires sur Internet à l'intention de la société civile et des médias aux consultations approfondies des acteurs de la société civile sur des questions budgétaires – sont difficilement réalisables ou économiquement inaccessibles. Au Nigeria par exemple, les documents afférents au budget national de l'exercice 2000 n'étaient pas disponibles sous forme imprimée, la société civile et le public n'ont donc pas eu accès à l'ensemble des chiffres (Wehner, 2001a).

La mise en œuvre d'un budget participatif comme celui de Porto Alegre exige des moyens financiers et logistiques encore plus importants. Comme nous l'avons vu dans la première partie, ce programme demande d'importantes ressources, la mise en place d'un appareil administratif assez complexe pour soutenir les activités des organes du budget participatif, et des fonctionnaires très qualifiés.

Insuffisance de compétences analytiques

Des capacités analytiques insuffisantes peuvent poser plusieurs obstacles à la mise en œuvre de programmes de gestion participative :

Les fonctionnaires peuvent ne pas avoir les compétences interdisciplinaires indispensables à l'analyse de l'incidence du budget sur les secteurs ou les différents objectifs politiques tels que la lutte contre la pauvreté ou les besoins des enfants (Krafchik, interview). Cette analyse – nécessaire à l'éclairage des arbitrages politiques et des valeurs sous-tendant le budget – est de ce fait laissée à la société civile ou à l'assemblée représentative. Ni l'une ni l'autre ne sont cependant dans une position satisfaisante pour mener à bien cette analyse.

Les gouvernements eux-mêmes peuvent manquer de moyens pour analyser les écarts entre les programmes budgétés et les dépenses effectives, suivre l'affectation des fonds déboursés ou évaluer l'impact des services fournis au niveau local. Par exemple, avant la mise en œuvre en Ouganda du PETS (*Public Expenditure Tracking System*), un outil d'évaluation participative destiné au suivi des dépenses éducatives, le gouvernement n'avait tout simplement pas conscience que seule une fraction des budgets affectés aux écoles primaires parvenait effectivement aux communautés locales¹⁵. Face à cette absence d'informations élémentaires, il est extrêmement difficile d'engager une conversation sérieuse avec le gouvernement autour de ces questions.

Déficit de compétences de gestion politique

Les gouvernements peuvent manquer de compétences de gestion politique pour traiter efficacement avec la société civile, les assemblées législatives ou des structures participatives plus larges. Les gouvernements ayant peu d'expérience des méthodes participatives dans d'autres domaines politiques ou n'étant pas habitués à traiter avec la société civile ou même à négocier avec les parlements peuvent adopter une attitude hostile à la participation. Il se peut aussi qu'ils ne disposent tout simplement pas des procédures et de personnel clairement désigné pour intégrer systématiquement les résultats des processus participatifs aux décisions politiques.

*Recommandations pour promouvoir l'implication des pouvoirs publics
dans la gestion participative*

Comme nous l'avons vu, le manque de volonté politique et l'insuffisance de capacités sont les principaux obstacles à une plus grande implication des pouvoirs publics dans les programmes de gestion participative. Des pressions extérieures efficaces et ciblées de la société civile et de ses partenaires peuvent contribuer à surmonter la résistance des gouvernements à ouvrir la procédure budgétaire (voir les recommandations applicables à la société civile dans la partie suivante). Cependant, plusieurs autres facteurs contribueront aussi à orienter les politiques publiques vers la gestion participative :

Des partenariats plus étroits avec la société civile permettraient aux gouvernements de profiter de connaissances et de capacités additionnelles. Ils peuvent apporter des bénéfices concrets :

a] Des OSC spécialistes des questions budgétaires peuvent étayer des capacités insuffisantes en matière d'élaboration de budget en analysant différents aspects tels que les implications du budget pour des secteurs ou groupes particuliers. Des organisations comme l'IDASA et l'UDN se sont rendues indispensables aux gouvernements de leurs pays en apportant des contributions analytiques de grande qualité à l'élaboration et à l'examen du budget. Ces organisations peuvent même être en mesure de former des fonctionnaires aux outils d'analyse budgétaire.

b] La gestion participative peut apporter de précieuses informations sur l'emploi ou le contreemploi des dépenses publiques au niveau local et sur la qualité des services. Gariyo (interview) explique qu'une consultation de la communauté dans un village ougandais a alerté la municipalité sur le fait qu'un fonctionnaire local détournait pour son usage personnel des poutres d'acier destinées à la construction du toit de l'école locale. À ce niveau micro-économique, seules des méthodes participatives permettent d'obtenir ce type d'informations. En outre, les OSC sont souvent plus en mesure de recueillir des informations dans la phase d'évaluation des performances, par exemple par des enquêtes approfondies et des entretiens avec les communautés locales, souvent appelées études d'impact sur la communauté et conçues pour recueillir des informations sur la qualité des services publics budgétés.

c] Les OSC sont habituellement mieux placées que les gouvernements pour expliquer les budgets aux simples citoyens dans un langage plus accessible et pour diffuser ces connaissances aux communautés locales. En fait, la société civile agit comme un puissant réseau d'information et de diffusion contribuant à rapprocher les fonctionnaires des populations, ce dont les gouvernements tirent souvent avantage sur le plan politique.

Les défenseurs de la société civile et les organismes donateurs devraient souligner les bénéfices politiques de la gestion participative pour les pouvoirs publics. Les fonctionnaires et les autres partenaires des programmes de gestion participative estiment qu'avec le temps, des programmes de gestion participative bien conçus peuvent apporter des bénéfices politiques aux partis qui les mettent en place. Cela renforcerait la confiance dans le gouvernement et aboutirait à une gestion plus réaliste des attentes relatives au budget et aux capacités de ce gouvernement¹⁶. Lorsqu'on leur présente des choix clairs entre des priorités de dépenses concurrentes, les communautés ne se contentent plus de dresser une liste de revendications, mais apprennent à mieux apprécier les arbitrages nécessaires. Les populations acquièrent une certaine patience – si elles voient que les revendications d'une communauté voisine sont satisfaites une année, elles peuvent être mieux disposées à attendre l'année suivante pour en retirer tous les bénéfices, surtout si elles ont conscience des contraintes budgétaires (Vergarra, interview).

Les organismes donateurs multilatéraux et bilatéraux devraient financer le renforcement des compétences budgétaires des pouvoirs publics, et augmenter notamment l'aptitude des organismes publics et des personnels de la fonction publique à travailler avec la société civile, tout en prenant des mesures pour améliorer la transparence et créer des circuits institutionnalisés complémentaires pour la participation.

La société civile

La société civile a, dans le processus de gestion participative du budget, un rôle crucial de passerelle entre les citoyens et les principaux acteurs institutionnels chargés des décisions budgétaires. Comme le remarquait le Groupe de travail *ad hoc* du CAD/OCDE sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques (1997), « en l'absence d'une réelle demande locale de changement, exprimée par le biais de groupes d'intérêt locaux, et de compétences locales pour développer une participation de la base et de la nation », les approches technocratiques de la participation par les pouvoirs publics sont généralement vouées à l'échec.

Dilemmes politiques pour la société civile

La société civile, dans son action pour développer la gestion participative des dépenses publiques, est confrontée à un certain nombre de dilemmes et de contraintes politiques :

Dans quelle mesure la société civile doit-elle s'engager aux côtés du gouvernement ?

Un débat a cours dans les différents groupes de la société civile concernés par la gestion participative du budget. L'on pourrait schématiquement définir un premier ensemble, comprenant les avocats d'un changement graduel qui passerait essentiellement par la construction de relations durables avec les appareils administratifs. Un second ensemble défend un programme participatif et politique plus ambitieux, susceptible d'engendrer davantage de confrontation avec le gouvernement. Les partisans de l'approche « gradualiste », tels l'IDASA en Afrique du Sud et le *Debt Network* en Ouganda, voudraient former des partenariats avec les pouvoirs publics « tout en conservant le droit d'être critiques », selon la formulation de Warren Krafchik. Cependant, là où les gouvernements sont hostiles à toute participation, les stratégies d'opposition peuvent se révéler plus efficaces. Shultz (2002) signale que la plupart des OSC effectuant un travail budgétaire sont tenues de jouer un double rôle : à la fois parties prenantes, à l'intérieur du processus, et observateurs et critiques, à l'extérieur.

La société civile est-elle représentative ?

Au niveau national, où la société civile a besoin d'un ensemble de compétences de plus en plus élaboré pour contribuer de façon significative aux débats politiques, la question est parfois posée de savoir à quel point les OSC impliquées dans le processus budgétaire sont réellement représentatives des pauvres et à leur écoute. Les OSC qui, telle l'IDASA, ont les capacités pour l'analyse budgétaire, sont composées d'élites issues des classes moyennes et à haut niveau d'éducation. Elles entretiennent souvent des relations étroites avec des membres du pouvoir législatif et les médias nationaux, mais n'ont pas toujours des liens aussi forts avec les communautés locales. Ces organisations ont beau intervenir habituellement dans le cadre de politiques favorables aux pauvres, leur programme de défense des intérêts de la société civile n'émane pas forcément d'un processus consultatif large englobant les pauvres.

Même les organisations travaillant au niveau de la base peuvent être régies par des processus de gouvernance faibles et non démocratiques. De toute façon, elles ne sont pas soumises au même type d'examen que les administrations et les gouvernements, du moins en théorie. De nombreux travaux font d'ailleurs la critique des ONG sur ce point¹⁷.

Conflits

Comme le remarque Songco (2001), il existe un risque de conflit interne aux différents secteurs de la société civile, notamment ceux impliqués dans la lutte contre la pauvreté, lorsque les programmes de participation sont introduits au stade de l'élaboration du budget. Les OSC ont tendance à défendre des hausses des crédits budgétaires affectés à leur sphère d'intérêt, ce qui peut être en contradiction avec les contraintes budgétaires globales. Dans une certaine mesure, la gestion participative du budget telle qu'elle est pratiquée au Brésil a résolu ce dilemme en introduisant des critères reconnus par tous pour instaurer des priorités entre les différentes rubriques budgétaires pouvant se concurrencer.

Quels moyens d'action pour la société civile ?

Comme les autres acteurs clés de la gestion participative, les organisations de la société civile et les pauvres eux-mêmes ont de nombreux défis à relever quant à leurs moyens. Ceux-ci déterminent leur capacité à participer effectivement à des programmes de gestion participative et à les promouvoir. Shultz (2002) suggère différents types de moyens à la disposition de la société civile, que nous reprenons ici.

Moyens techniques et organisationnels

Les OSC doivent pouvoir apporter des intrants précieux à l'élaboration, à l'analyse et au suivi du budget, sous peine de perdre leur crédibilité aux yeux des gouvernements. Elles doivent être en mesure de « suivre le rythme » du cycle budgétaire des gouvernements. Aux échelons les plus élevés, cela requiert un personnel hautement qualifié et des ressources adéquates pour que les OSC puissent travailler au même niveau que les fonctionnaires du ministère des Finances chargés des aspects techniques du budget ; il leur faut aussi des talents de négociation politique pour participer aux consultations avec les fonctionnaires que les implications politiques (au sens des orientations et des instruments d'action) du budget concernent en premier lieu.

Elles doivent être en mesure de recueillir auprès des pauvres une évaluation de leurs besoins et des informations en retour sur leur expérience des services publics, données que les gouvernements, par manque de proximité avec les communautés locales, n'ont pas forcément les moyens de réunir.

Moyens de communication

Comme le souligne Shultz (2002), les OSC doivent pouvoir communiquer clairement vers le public en général et les communautés pauvres en particulier sur les questions budgétaires et les processus participatifs. Cette communication implique de :

Se servir des médias : les OSC peuvent utiliser les médias à des fins de diffusion de l'information, d'éducation civique et de défense des intérêts de la société civile. Les radios communautaires peuvent être utilisées pour établir un dialogue sur les questions budgétaires au niveau local, condition préalable à toute participation significative. Par exemple, en Ouganda, l'UDN parraine dans certains districts des émissions de radio où les fonctionnaires locaux sont invités à venir écouter les membres de la communauté parler de leurs besoins et de leurs préoccupations budgétaires. En revanche, cela peut être plus difficile à réaliser dans certains pays, comme la Zambie, où les médias sont dominés par l'État ou, du moins, où les médias, même indépendants, font l'objet d'intimidations de la part du gouvernement (Wehner, 2001b).

Former les pauvres à la participation : l'expérience de Porto Alegre a montré qu'un processus d'apprentissage se fait sur le long terme et implique tous les acteurs des programmes de gestion participative. Au départ, il se peut que le public ne s'intéresse que faiblement aux budgets et n'en comprenne pas réellement le fonctionnement. Les organisations de la société civile, en particulier au niveau de la base, peuvent aider à gérer les attentes des communautés concernant les résultats des programmes de gestion participative et le rôle qu'ils sont censés jouer. Elles peuvent également contribuer à assurer la pérennité de ces programmes en formant des citoyens pauvres aux méthodes participatives. Comme l'avance Songco (2001), il faut trouver un équilibre entre le rôle de groupes intermédiaires tels que les OSC spécialisées et la participation des pauvres eux-mêmes à la gestion des dépenses publiques.

Moyens stratégiques et de mobilisation

Un autre défi pour la société civile consiste, à partir des demandes que produit la participation, à faire naître une véritable pression publique. Par exemple, si dans leur suivi des dépenses publiques, les organisations de la société civile découvrent que seule une fraction des fonds alloués aux collectivités locales leur parvient effectivement, le défi pour ces organisations consiste à transformer cette découverte en demandes spécifiques, politiquement visibles, au gouvernement, et à utiliser leurs capacités de mobilisation dans les communautés et les médias pour lancer des campagnes fondées sur ces résultats.

Les organisations spécialisées dans l'analyse budgétaire doivent avoir des liens forts avec les assemblées législatives et les autres groupes de la société civile parce que ce sont eux qui effectueront le travail en dehors du cycle budgétaire. Si l'on renforce les capacités du parlement et de la société civile pour participer aux débats sur la politique et l'allocation des ressources, ces organisations seront en mesure de présenter au gouvernement des critiques de la politique et des propositions de rechange sérieuses (International Budget Project, 2000).

Recommandations pour renforcer le rôle des OSC dans la gestion participative du budget

- i) *Il faudrait accroître les ressources financières permettant à la société civile de participer à des activités d'analyse, de suivi et de contrôle élaborées et de qualité, par exemple en embauchant du personnel technique pour égaler les compétences des hauts fonctionnaires. Dans l'idéal, les assemblées législatives devraient assumer un rôle de chef de file dans la responsabilité budgétaire et l'analyse du budget. Mais en pratique, cela n'est pas toujours réalisable, du moins à court terme, comme nous l'expliquerons dans la section sur les assemblées représentatives. Dans ce contexte, la société civile a besoin d'un financement adéquat pour assumer ce rôle. Les fondations privées comme la *Ford Foundation* – qui finance actuellement des centaines d'organisations de la société civile dans le monde pour effectuer précisément ce type de travail – ainsi que les organismes donateurs nationaux consacrés au développement, sont les mieux placés pour apporter ce financement. Le financement par des organismes multilatéraux tels que la Banque mondiale risquerait de compromettre la capacité des OSC de critiquer activement les orientations de la politique budgétaire, souvent modelées par les organismes multilatéraux ou par le processus des documents stratégiques de réduction de la pauvreté – DSRP (Shultz, interview).*
- ii) *Dans les pays ayant un régime budgétaire transparent et un gouvernement neutre ou réceptif, les OSC devraient proposer et lancer des programmes pilotes, efficacement ciblés, de gestion participative de la base vers le haut. Ces programmes peuvent s'étaler dans le temps selon les modalités utilisées au Bangladesh (voir l'étude de cas n° 3), l'accent étant d'abord mis sur l'analyse et le contrôle, puis sur des formes plus directes de participation. Dans certains contextes, l'objectif politique final, pour la société civile, peut être la mise en œuvre de nouvelles structures participatives faisant intervenir le contrôle conjoint des ressources budgétaires, comme au Brésil.*

Étude de cas n° 3 : **Introduction progressive de politiques de gestion participative – travail sur le budget national au Bangladesh**

Le programme pilote mis en œuvre par un groupe de chercheurs de l'*Institute for Development Policy Analysis and Advocacy* travaillant en collaboration avec des militants d'ONG et des médias au Bangladesh depuis 1995, offre un modèle utile sur la façon d'échelonner les initiatives de gestion participative pour en maximiser les effets et la pérennité potentielle. La première phase du projet comporte un examen des pratiques budgétaires et de l'impact du budget national sur la pauvreté. Cet examen a conclu que les pauvres sont exclus des procédures budgétaires et qu'il existe des détournements graves dans les ressources qui leur sont allouées. La deuxième phase du projet a consisté à mener dans les quartiers pauvres de Dacca une étude innovante d'évaluation participative, pour déterminer la compréhension qu'a la population des questions budgétaires et de leur impact sur ses moyens d'existence. Dans la troisième phase, le groupe défend un processus de gestion participative large au Bangladesh, comprenant la décentralisation du système de budgétisation pour donner plus de ressources et d'autorité aux administrations locales, et l'utilisation d'une série d'instruments participatifs dans les phases d'élaboration et de réaction au budget (consultations officielles, utilisation de jurys de citoyens, sondages d'opinion et enquêtes sur les comportements sociaux notamment).

Source: Cagatay et al. (2000).

- iii) *Les OSC nationales doivent s'employer à déléguer aux pauvres et à la société civile une partie du travail sur le budget, en enseignant aux communautés des méthodologies participatives, comme la façon d'évaluer leurs besoins et de surveiller les dépenses publiques. Le travail de haut niveau sur le budget effectué par les organisations spécialisées de la société civile ne doit pas être isolé du travail participatif de la base. La participation de la communauté fournit aux organisations travaillant à un niveau supérieur des informations précieuses sur les besoins et les demandes des communautés pauvres. Mais elle est aussi une importante fin en soi, car elle aide les communautés à prendre conscience de leur droit aux services publics et à être informées sur la manière dont le gouvernement dépense leur argent. En outre, comme l'explique Utzig (2001), la réussite du modèle de Porto Alegre réside en partie dans le fait qu'il s'agit d'un processus ouvert à tous les citoyens, et non aux seuls responsables d'associations de voisinage et de mouvements populaires. Parmi les exemples de ce type de renforcement des capacités, citons le travail de l'Institut brésilien d'analyses sociales et économiques (IBASE), qui forme les membres de la société civile et les délégués engagés dans la gestion*

participative du budget dans 100 grandes villes. Dans le contexte d'un pays développé, l'on peut également citer les formations à la préparation et au suivi des budgets dispensées aux citoyens et aux OSC par le Centre canadien de politiques alternatives et l'association CHOICES, qui collectent des éléments entrant dans le Budget fédéral alternatif, dont ils assurent la diffusion¹⁸.

iv) *Stratégies de mise en œuvre recommandées pour la société civile et ses partenaires de coalition*

La pression concertée de la société civile, des médias et de « champions » de la gestion participative au sein des assemblées élues est essentielle pour convaincre des pouvoirs publics neutres ou hostiles d'accroître la transparence du budget et d'ouvrir la procédure budgétaire à de nouveaux canaux de participation. Comme l'exprimait un défenseur de la société civile en Bolivie, « si ce sont les délégués de la Banque mondiale qui, autour d'une tasse de thé, expliquent au gouvernement les avantages de la participation, cela ne marchera pas ; une pression politique intérieure agressive aura plus d'effet » (Shultz, interview). Comme il apparaît ailleurs dans ce document, cette pression fonctionne au mieux lorsque la société civile, endossant le rôle de chef de file, forme avec des parlementaires des coalitions assises sur la reconnaissance de leurs intérêts communs, tout en se servant des médias pour attirer l'attention sur des questions telles que la rétention d'informations budgétaires par le gouvernement, les implications politiques spécifiques au budget et le bon usage des dépenses publiques. Un certain nombre de stratégies de défense des intérêts de la société civile peuvent accroître l'efficacité de la pression externe :

a] *Présenter la transparence et la participation budgétaires comme des questions liées au problème de la corruption.* Dans de nombreux pays en développement, la lutte contre la corruption est une vaste question politique, qui résonne fortement parmi les médias et certains groupes d'intérêt clés de la politique nationale. Les pouvoirs publics sont aussi très sensibles à la perception qu'ont de la corruption et des politiques de « bonne gouvernance » donateurs et investisseurs étrangers. Les défenseurs peuvent avancer l'argument que l'accroissement de la transparence et de la participation dans le budget réduit les possibilités de clientélisme et de corruption. En témoignent, par exemple, le suivi effectué par les organisations de la société civile pour vérifier que les dépenses publiques atteignent effectivement leurs destinataires, et que les allocations budgétaires correspondent aux dépenses réelles et sont utilisées efficacement. L'expérience de la mobilisation de la société civile pour une gestion participative des dépenses publiques au Nicaragua, explicitement

liée à une campagne anti-corruption, montre que cette stratégie peut aboutir (Shultz, interview). De la même manière, il peut être politiquement utile pour les pouvoirs publics eux-mêmes d'utiliser des stratégies participatives fondées sur la matrice de comptabilité publique. C'est là un moyen de rehausser leur palmarès en matière de lutte contre la corruption, ce qui en justifie ainsi l'introduction auprès des éléments les plus résistants de leur électorat national.

b] Utiliser des formulaires d'évaluation, tels que ceux introduits en Inde par le Public Affairs Centre, qui fournissent un compte-rendu crédible et écouté sur l'état des services publics du pays¹⁹. De tels formulaires d'évaluation de la transparence pourraient aussi être utilisés pour montrer les progrès du gouvernement dans la diffusion au grand public d'informations sur le budget, ainsi que l'étendue de la consultation de la société civile dans l'élaboration du budget.

v) *Élargissement des programmes de plaidoyer.* Les programmes de plaidoyer des OSC sur la gestion participative du budget pourraient aussi être élargis, par les moyens suivants :

a] Lier le plaidoyer pour la participation budgétaire aux droits de l'homme : comme le remarque Shultz (2002), résumant le consensus d'une réunion de la société civile où étaient abordés les liens entre le travail sur le budget et les droits de l'homme, « au minimum, il serait profitable, pour les groupes participant au travail budgétaire, d'étudier les engagements qui lient leurs gouvernements aux normes en matière de droits économiques, sociaux et culturels, et d'explorer la façon dont ces obligations pourraient être mises à profit sur le plan politique et juridique ».

b] Examiner comment, dans la budgétisation, la catégorie des recettes peut bénéficier aux pauvres : comme le signalent Cagatay et al. (2000), les initiatives budgétaires existantes tendent à mettre l'accent sur le côté « dépenses ». Or, les décisions relatives aux recettes peuvent être tout aussi importantes dans leurs implications pour la répartition des revenus et leurs effets sur la pauvreté. Shultz (2002) appelle la société civile à accroître son travail analytique sur les recettes fiscales et budgétaires car « plaider pour les impôts est un moyen de garantir que les gouvernements auront les ressources pour faire face aux besoins élémentaires de leurs administrés ». Reconnaisant cette nécessité, des initiatives telles que le Budget fédéral alternatif du Centre canadien de politiques alternatives fournissent un ensemble complet de propositions novatrices sur le niveau et le type de recettes budgétaires du gouvernement, ainsi que des propositions de dépenses détaillées.

Le pouvoir législatif²⁰

Le pouvoir législatif a un rôle critique à jouer à tous les stades du processus de gestion participative du budget :

- *Rôle d'élaboration* : le parlement peut demander que des priorités soient fixées en matière de dépenses, dans des secteurs ou des domaines de politique spécifiques, avant que le budget lui soit soumis.
- *Rôle d'analyse* : une fois le budget soumis à l'assemblée législative, son analyse et son examen par les parlementaires peuvent déboucher sur des amendements ou, dans des cas exceptionnels, sur un refus d'approuver les lignes budgétaires. C'est peut-être dans la phase d'analyse que le parlement est susceptible de jouer son rôle le plus important dans le cycle du budget participatif.
- *Rôle de suivi et d'évaluation des performances* : les commissions d'examen du parlement peuvent produire des analyses fort utiles, afin de vérifier l'utilisation et la destination des crédits approuvés. Ces commissions peuvent aussi participer à des études d'impact évaluant l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.

En outre, le pouvoir législatif peut contribuer aux objectifs de la gestion participative par les moyens suivants :

Un rôle actif de l'assemblée législative dans l'élaboration et l'examen du budget freine l'exercice sans retenue de l'autorité budgétaire par un pouvoir exécutif fort. La pression du parlement est susceptible d'accroître la responsabilité et la transparence du budget, ce qui profitera aussi aux organisations de la société civile. Dans les régimes présidentiels où l'exécutif est élu indépendamment des chambres, et où une partie du mandat de l'assemblée législative consiste à faire contrepoids au pouvoir exécutif, il est particulièrement important que le parlement ait un rôle fort et autonome en matière budgétaire. Dans des pays comme la Zambie, où une part substantielle des dépenses du gouvernement fait l'objet de décrets présidentiels, ce rôle du parlement prend une importance encore plus grande (Wehner, 2001b).

Le pouvoir législatif est sans doute le plus apte à exprimer la volonté populaire. En tant que représentant direct du peuple, le parlement peut refléter plus précisément les opinions de groupes sociaux clés que ne le font le bras exécutif ou les organisations (non élues) de la société civile, en particulier si de bons flux d'informations existent entre les représentants élus et les électeurs locaux.

La participation du corps législatif n'exclut pas nécessairement des procédures parallèles pour une participation directe au processus budgétaire. En outre, surtout au niveau national, la participation du parlement à la procédure budgétaire peut être le seul substitut utilisable pour des formes plus populaires de participation afin de choisir les priorités budgétaires globales. Dans certains pays aux faibles traditions de société civile ou de participation, l'intervention du parlement est parfois le seul canal viable pour la participation populaire, au moins dans un premier temps. Selon les conclusions de l'étude sur les DSRP de la Banque mondiale, la pérennité des politiques participatives dépend de la mesure dans laquelle elles sont assises sur des processus et des structures politiques existants, comme l'assemblée représentative.

Des alliances entre le pouvoir législatif et la société civile encouragent déjà le développement de politiques plus directement participatives au niveau des communautés, des municipalités et des provinces. De plus, comme l'a expliqué la principale organisation de la société civile impliquée dans le travail sur le budget en Zambie, à moins que l'assemblée législative n'ait, en pratique, le pouvoir de modifier le contenu du budget, les efforts de la société civile pour influencer ce dernier sont vains. En effet, il n'y a plus rien à faire pour changer les propositions une fois qu'elles ont été soumises à l'approbation du corps législatif (Wehner, 2001).

Opposition du pouvoir législatif aux programmes de gestion participative

Alors que, dans certains pays, l'assemblée élue s'est engagée avec enthousiasme dans des alliances avec des groupes de la société civile afin de mettre un frein à la domination de l'exécutif sur la procédure budgétaire, dans d'autres elle s'oppose âprement à toute implication de la société civile dans l'élaboration du budget. Cette opposition se manifeste à plusieurs niveaux, en fonction du type de programme de gestion participative :

Dans certains cas, le gouvernement a entrepris une consultation détaillée auprès de groupes de défense de la gestion participative, et le corps législatif n'intervient pas jusqu'à la phase d'examen du budget par l'assemblée. Comme nous l'avons déjà remarqué, en Ouganda, cette situation atteint un point où les représentants de l'Uganda Debt Network siègent désormais comme membres des commissions de préparation du budget au ministère des Finances. Certains parlementaires ougandais ont du mal à accepter le rôle prééminent de la société civile (Gariyo, interview), y voyant peut-être un moyen, pour les pouvoirs publics, d'essayer de saper leur propre rôle en tant que source indépendante de pouvoir politique, et un moyen de contrôler l'action du bras exécutif.

Les modèles participatifs les plus radicaux sont souvent perçus comme une menace pour le pouvoir législatif. Les programmes de gestion participative tels que ceux qui existent au Brésil sont perçus par le pouvoir législatif comme ayant des conséquences beaucoup plus vastes et potentiellement néfastes pour la légitimité et l'importance du parlement en tant qu'institution démocratique, ainsi que pour le contrôle parlementaire des ressources. Les parlements craignent en outre d'être évincés par une coalition forte entre les pouvoirs publics et l'appareil de gestion participative. Utzig (2001) fournit de la documentation sur les luttes intenses entre l'assemblée élue et la commission budgétaire municipale soumettant le budget (qui incorpore les résultats de la gestion participative) durant la période d'examen du budget par le Conseil municipal de Porto Alegre. Cela est exacerbé par le fait que les partis d'opposition contrôlent habituellement l'assemblée à Porto Alegre. Cependant, malgré cela, les budgets élaborés avec la gestion participative sont généralement approuvés par l'assemblée législative sans amendements majeurs, car la pression de la municipalité et de la communauté est forte. Schneider et Goldfrank (2001) décrivent une opposition parlementaire encore plus forte et organisée lorsque le programme de gestion participative a été introduit dans l'État du Rio Grande do Sul, à la fin des années 90. Les partis d'opposition au sein de l'assemblée régionale ont cherché à faire dérailler la gestion participative de la société civile en créant ou en maintenant leur propres programmes de gestion participative, qui, en réalité, n'étaient participatifs qu'à un degré minime. Dans quelle mesure la gestion participative au Brésil a-t-elle effectivement sapé la légitimité du bras législatif à Porto Alegre ? La question est débattue. Utzig (2001) avance par exemple que l'assemblée conserve un rôle clé dans la procédure budgétaire et que « si l'on réduit l'écart entre la société et les institutions de l'État... tout le processus [officiel] de prise de décision devient plus légitime ».

Quelles sont les contraintes limitant la capacité des parlements à s'impliquer dans le travail budgétaire ?¹

Dans de nombreux pays en développement, la capacité des assemblées représentatives nationales ou provinciales à concourir efficacement au processus d'élaboration du budget est extrêmement limitée. Comme cela a été clairement exposé précédemment, cette situation risque d'entraver notablement le caractère transparent et participatif des budgets, à moins que le pouvoir exécutif ne court-circuite effectivement l'assemblée et n'établisse des processus parallèles de gestion participative avec les acteurs de la société civile. Ces contraintes présentent un certain nombre de dimensions politiques et institutionnelles :

La « récupération » institutionnelle de l'assemblée représentative par le pouvoir exécutif.

La subordination des assemblées aux exécutifs est bien exposée dans les travaux de science politique²². Dans de nombreux pays en développement, l'assemblée n'est pas seulement faible, elle est aussi dominée par le parti au pouvoir et, par conséquent, peu encline à examiner les budgets ou à les contester. Dans certains pays comme l'Afrique du Sud, les membres de l'assemblée appartenant au parti au pouvoir ont tendance à ne voir dans leur carrière parlementaire qu'un marche-pied vers le pouvoir exécutif et sont donc peu enclins à prendre des positions indépendantes de celles du gouvernement sur des questions politiques fondamentales telles que le budget. Cela contraste avec la situation dans les pays à forte tradition parlementaire, tels que les États-Unis, où le fait d'être membre d'une commission budgétaire ou financière au Congrès est souvent considéré comme un objectif de carrière en soi et où les acteurs de la scène politique prennent très au sérieux le principe de l'examen parlementaire.

Pouvoirs officiels

Dans beaucoup de pays en développement, les pouvoirs officiellement conférés à l'assemblée représentative pour amender le budget sont explicitement limités. En raison de l'importance critique et de la sensibilité politique inhérentes au budget, la capacité de l'assemblée à examiner ou amender ce dernier tend à être plus circonscrite encore que les autres pouvoirs législatifs. La capacité des parlements à faire augmenter les crédits budgétaires est souvent restreinte, alors qu'ils ont généralement une bien plus grande latitude pour faire voter des réductions des dépenses (Krafchik et Wehner, 2001). Dans certains pays, l'assemblée n'est officiellement autorisée qu'à « regarder » les estimations budgétaires, et non à les modifier dans un sens ou dans l'autre²². Même là où l'assemblée dispose de quelque prérogative officielle en ce sens, la capacité des pouvoirs publics à autoriser des dépenses par le biais de décrets présidentiels ou de tout autre outil discrétionnaire est importante.

Commissions parlementaires inefficaces ou insuffisantes sur les questions budgétaires et financières

La présence de commissions parlementaires fortes et indépendantes est essentielle pour une véritable implication parlementaire dans la procédure budgétaire et pour la responsabilité budgétaire du gouvernement en elle-même. Les commissions parlementaires, une fois mises en place, sont difficiles à supprimer et elles fournissent une structure permanente pour aider à garantir la responsabilité budgétaire, quelle que soit l'attitude du gouvernement envers la participation. Dans beaucoup de pays en développement, il n'existe pas de commissions parlementaires consacrées au budget et aux finances, ou bien elles sont sans grand pouvoir. Dans certains cas, les commissions n'ont que le pouvoir de faire des recommandations générales aux députés. Krafchik et Wehner (2001) remarquent que la capacité d'une commission parlementaire à recommander effectivement des amendements à l'assemblée délibérante est d'une grande importance pour donner lieu à un débat parlementaire bien informé, ce qui, à son tour, est plus susceptible de conduire à l'adoption d'amendements à la loi de finance. Si la procédure budgétaire suédoise est souvent citée comme une réussite, cela est dû en partie au rôle clé, comprenant des pouvoirs d'élaboration du budget, que jouent les commissions parlementaires (Bengtsson et Mattson, 1998).

Délais insuffisants pour l'examen du budget par l'assemblée législative

Le temps imparti pour procéder à l'examen du budget dans les limites du cycle budgétaire constitue pour les parlements une contrainte supplémentaire, lourde. La période d'examen parlementaire est un moment critique, car c'est dans ce laps de temps que l'assemblée, mais aussi la société civile et les membres du public, débattent du contenu du budget. Ce débat revêt deux dimensions :

- *La première est le temps total alloué au parlement pour réagir au budget que lui présente le gouvernement et l'examiner.* L'expérience internationale suggère qu'un délai de trois mois est le minimum requis pour une procédure significative d'examen parlementaire du budget (Wehner, 2001a et b). Dans beaucoup de pays en développement, ce laps de temps est bien plus court, ce qui entrave la capacité du parlement à mener une analyse détaillée du budget et à mettre au point des propositions d'amendement conséquentes. Au Honduras, par exemple, le parlement n'a que 72 heures pour approuver le budget, à partir d'un ensemble limité d'informations sur les programmes de dépenses des pouvoirs publics. Une phase d'examen aussi courte enlève, dans les faits, toute signification à l'implication de l'assemblée dans la procédure budgétaire (Shultz, interview).

- *La deuxième est le délai alloué aux commissions pour débattre par rapport au temps total dont l'assemblée délibérante dispose pour l'examen final du budget. Nous l'avons montré, plus le processus d'examen par une commission est détaillé, plus il est probable que le parlement apportera des amendements au budget.*

Capacités et ressources des assemblées législatives

Dans la plupart des pays en développement, les législateurs ont, pour s'impliquer dans le travail budgétaire, des capacités et des ressources techniques beaucoup plus faibles que celles du pouvoir exécutif. Leur capacité à tenir un rôle décisif dans la politique budgétaire s'en trouve entravée. Cette contrainte présente deux grandes dimensions :

Les législateurs n'ont pas la confiance nécessaire pour s'immiscer dans les discussions sur le budget

Dans beaucoup de pays, les législateurs voient dans la procédure d'élaboration du budget un processus technique obscur, mené sous la houlette d'économistes du ministère des Finances. Ne le comprenant pas, ils ne sont pas en mesure de lui apporter une contribution significative. C'est en particulier le cas dans les pays comme l'Ouganda où, pour la plupart, les représentants élus n'ont pas un niveau très élevé d'éducation et n'ont reçu aucune formation de base en macro-économie, finance ou autres disciplines qui seraient utiles dans l'analyse budgétaire. Ce manque de confiance est à certains égards sans fondement. Les assemblées législatives doivent seulement vérifier que les postes du budget sont conformes à la politique du gouvernement – une tâche analytique relativement simple – pour garantir au gouvernement un niveau minimum de responsabilité budgétaire. En outre, comme les expériences de Porto Alegre l'ont démontré, soulever les priorités concurrentes au niveau des dépenses nécessite un débat sur les valeurs sous-jacentes ainsi qu'une évaluation empirique des besoins des communautés. Aucune de ces deux activités n'exige des connaissances de spécialiste.

Les assemblées représentatives manquent de capacités de recherche indépendantes pour mener leur analyse du budget

Certains aspects de l'analyse budgétaire requièrent toutefois un niveau de capacités techniques qui peut faire défaut aux assemblées législatives. Par exemple, l'impact du budget sur certains domaines de politique clés ou sur des groupes cibles tels que les femmes ou les minorités ethniques ne sera généralement pas visible

immédiatement à l'aide d'une simple analyse du budget poste par poste. Dans beaucoup de démocraties éprouvées, l'assemblée dispose d'unités de recherche indépendantes du pouvoir exécutif pour l'assister dans ses tâches d'analyse budgétaire, et, dans certains cas, pour contrôler l'utilisation effective des fonds déboursés et évaluer l'impact des dépenses budgétaires. L'exemple le plus connu et le plus évolué de ces capacités techniques et analytiques internes est peut-être celui du *Congressional Budget Office* aux États-Unis. Comme le remarquent Krafchik et Wehner (2001), les modèles d'unités parlementaires de recherche budgétaire forment un large spectre, allant de celles consacrées à l'analyse budgétaire et distinctes des autres services de recherche (cas des États-Unis et des Philippines) aux groupes spécialistes du budget au sein d'unités de recherche parlementaires (modèle employé en Pologne), en passant par les unités parlementaires de recherche générale capables de mener une analyse budgétaire lorsque cela leur est demandé (comme par exemple au Royaume-Uni et en Allemagne).

Recommandations pour accroître l'implication effective des parlements dans la gestion participative

- i) *Les assemblées législatives doivent avoir un certain niveau d'expertise technique pour contribuer de façon significative à la procédure budgétaire.* Le modèle des capacités de recherche du *Congressional Budget Office* aux États-Unis n'est pas réaliste dans le contexte de la plupart des pays en développement. Cependant, se doter d'un niveau minimum de moyens internes est à la fois abordable et facilement réalisable. La fourniture de capacités de recherche adéquates représente un surcoût évalué à 5 à 10 pour cent du budget de fonctionnement des assemblées (Krafchik et Wehner, 2001).
- ii) *Les acteurs et les organismes donateurs nationaux devraient militer en faveur d'un accroissement des pouvoirs de l'assemblée législative pour amender et examiner les budgets.* Une première étape consisterait à attribuer au parlement le pouvoir de proposer des baisses des dépenses. L'on considère qu'il s'agit d'une condition minimum pour que le pouvoir législatif ait un rôle significatif dans la procédure budgétaire (Wehner, 2001a).
- iii) *Le rôle des commissions parlementaires dans la procédure budgétaire doit être étendu.* Dans certains cas, il faudra créer ces commissions de toutes pièces. Dans les cas où elles existent, mais ont des capacités trop faibles, une première étape consisterait à leur conférer le droit, aux termes des procédures parlementaires permanentes, de proposer aux parlementaires des amendements budgétaires spécifiques.

- iv) *La phase d'examen législatif du cycle budgétaire devrait être allongée afin de donner au public et à l'assemblée législative plus de temps pour scruter les propositions budgétaires.* Si possible, cela devrait être inscrit dans la Constitution, le gouvernement ayant alors l'obligation de soumettre le budget au minimum trois mois à l'avance.
- v) *Dans le cadre d'un régime étendu de responsabilité gouvernementale, l'assemblée représentative devrait avoir l'obligation légale d'établir chaque mois ou chaque trimestre un compte rendu détaillé des dépenses publiques.* Un élément essentiel d'un tel processus de compte rendu consisterait à comparer les chiffres réels des dépenses aux crédits budgétaires approuvés, pour déterminer quelle proportion du budget est effectivement employée.
- vi) *Former des alliances avec la société civile.* La société civile représente parfois une menace potentielle pour le rôle central des assemblées législatives dans la procédure budgétaire. Néanmoins, leur alliance est souvent fondamentale d'un point de vue politique. Pour pouvoir faire leur travail, la société civile comme l'assemblée législative doivent recevoir de la part du gouvernement les mêmes informations budgétaires précises et détaillées. En outre, le travail de la société civile peut fournir aux législateurs des informations politiques inestimables. Par exemple, le *South African Children's Budget*, une initiative de l'IDASA qui analyse les conséquences du budget sud-africain sur les enfants dans une série de domaines politiques, s'est érigé en outil de politique et de défense majeur pour l'assemblée législative sud-africaine (*International Budget Project*, 2000).

Conclusions

Ce Cahier de politique économique a tenté de démontrer l'importance de la gestion participative du budget. En remodelant à la fois le contenu substantiel des budgets publics et la procédure d'élaboration des politiques budgétaires dans les pays en développement, la gestion participative peut avoir des effets d'une portée considérable sur les résultats en termes de réduction de la pauvreté et de justice sociale, sur l'autonomisation des citoyens, la formation du public, et sur la confiance dans des institutions publiques naissantes ou fragiles.

Les premiers résultats des expériences de gestion participative des dépenses publiques sont prometteurs, quoique la participation n'aille pas sans risques pour les institutions démocratiques existantes et pour l'intégrité de la procédure

d'élaboration des politiques. Les procédures participatives qui mettent l'accent sur la participation de la société civile tout en marginalisant le rôle des assemblées législatives risquent de porter atteinte à la légitimité de ce qui est peut-être le seul contrepoint institutionnel au pouvoir exécutif. Par ailleurs, il existe aussi de sérieuses probabilités que les processus participatifs soient détournés par des groupes d'intérêt ou des élites locales, ou pour que la participation devienne simplement un terrain d'expression des conflits de répartition, deux issues qui déformeraient les décisions d'affectation des ressources prises à l'aide de ces procédures.

Concrétiser les avantages de la gestion participative exige que les pouvoirs publics, la société civile et les assemblées législatives aient la *volonté* et la *capacité* de jouer leur rôle. Cette étude suggère que la gestion participative sera plus efficace lorsque les acteurs nationaux et locaux seront politiquement engagés dans le processus participatif, auront des moyens techniques perfectionnés, et la volonté de former des alliances stratégiques et d'établir des relations de confiance sans mettre en péril les objectifs plus radicaux de la participation proprement dite.

Cette étude souligne aussi l'importance d'échelonner les différents programmes et politiques qui entrent sous la rubrique de la gestion participative des dépenses publiques, afin de refléter les différentes conditions sociales et économiques des pays en développement. La participation de type brésilien à l'élaboration du budget a, pour les institutions publiques et le processus budgétaire lui-même, des implications très différentes de celles des modestes tentatives d'analyse budgétaire faites par des organisations spécialisées de la société civile. C'est avec le temps que se construisent la capacité à participer et la confiance dans le processus participatif. Les expériences menées en Ouganda, au Bangladesh et ailleurs montrent que les politiques participatives peuvent être progressivement « introduites ». Quant au succès de l'expérience de Porto Alegre, il prouve qu'un modèle ambitieux, axé sur les citoyens et contrôlé par eux est possible, même si, pour de nombreux pays, ce n'est pas l'objectif initial.

Les acteurs extérieurs, parmi lesquels les donateurs bilatéraux et multilatéraux et les fondations caritatives privées, sont mieux placés pour faire avancer l'introduction progressive de programmes de gestion participative, en aidant tous les acteurs du pays à renforcer leurs capacités pour participer effectivement au processus. En fonction du contexte national, cela consistera en une combinaison de financement du travail budgétaire de la société civile et, là où existe une certaine ouverture à la participation, de compétences pour renforcer les capacités des services gouvernementaux et des assemblées législatives. Ces actions peuvent améliorer la qualité et l'accessibilité de l'information sur les budgets publics, et

créer un environnement favorable pour que l'exécutif et le législatif travaillent avec la société civile. Les acteurs extérieurs devraient aussi prêter leur légitimité à des programmes de gestion participative appropriés, afin d'aider à surmonter la faiblesse de la volonté politique des pouvoirs publics. Parallèlement, les acteurs extérieurs devraient résister à la tentation d'imposer des programmes de gestion participative aux pays en développement. Comme nous le suggérons dans cet exposé, dans des pays ayant peu d'expérience de la participation, il peut se révéler impossible de mettre en œuvre de tels programmes.

La participation à la gestion des dépenses publiques reste un objectif à atteindre en matière d'élaboration des politiques. À mesure que se multiplieront les expériences au cours des prochaines années, les recherches futures devraient poursuivre l'identification des meilleures pratiques et le repérage soigneux des programmes les plus appropriés pour les différents contextes sociaux et économiques.

Notes

1. Frank Knox Fellow, Kennedy School of Government, Harvard University. Ce Cahier de politique économique a été rédigé lors du séjour de l'auteur au Centre de Développement de l'OCDE à titre de chercheur invité. Merci d'adresser remarques ou questions à l'auteur à l'adresse suivante : jeremy_heimans@ksg02.harvard.edu
2. Le terme « gestion participative » désigne ici tout l'éventail d'instruments politiques que Wagle et Shah (2002) appellent « gestion participative des dépenses publiques », sans se limiter aux programmes de participation populaire à l'élaboration du budget initialement introduits à Porto Alegre, Brésil.
3. Cette étude s'attache plus particulièrement aux difficultés et contraintes transversales aux différentes phases du cycle de gestion participative et aux différents programmes présentés ici. Elle met également l'accent sur les problèmes de capacité et de volonté politique communs aux différents niveaux de gouvernement – municipalités, régions et État central –, même si l'analyse est parfois plus adaptée à un niveau d'administration qu'à un autre. L'étude porte surtout sur les principaux acteurs internes de la gestion participative – pouvoirs publics, assemblées représentatives et société civile –, mais elle aborde aussi le rôle de partenaires externes comme les organismes donateurs et les organisations multilatérales.
4. Comme le remarquent Schneider et Goldfrank (2001), les premiers théoriciens de la démocratie participative comme Mansbridge, Pateman et Dahl ont mis l'accent sur la participation locale de groupes de citoyens peu nombreux car la participation à grande échelle leur paraît difficilement applicable ou plus sujette à tomber sous l'emprise d'une majorité et à devenir conflictuelle. Ces théoriciens ne tiennent pas compte du rôle potentiel des technologies de la communication, qui permettent de surmonter au moins une partie des obstacles pratiques à la participation de masse.
5. Parmi les résultats les plus spectaculaires généralement attribués au budget participatif de Porto Alegre, citons l'augmentation de 80 à 98 pour cent de la proportion des foyers ayant accès à l'eau courante, l'augmentation du pourcentage des foyers desservis par des systèmes d'assainissement municipaux, passé de 46 à 85 pour cent pendant la même période ; une multiplication par deux des enfants inscrits à l'école publique et, résultat peut-être encore plus frappant, une augmentation de plus de 50 pour cent des recettes fiscales (Schneider et Goldfrank, 2001).
6. Pour une description détaillée de la structure et de l'organisation des programmes de gestion participative selon le modèle de Porto Alegre, voir par exemple Wampler (2000) ou de Sousa Santos (1998).

*Renforcer la participation à la gestion des dépenses publiques : recommandations à l'intention
des principaux acteurs*

7. Le système de suivi des dépenses publiques mis en place en Ouganda est présenté (en anglais) à la page suivante : www.worldbank.org/participation/web/webfiles/cepemcase5.htm
8. Les tentatives d'intégration des initiatives de gestion participative sont encore rares et assez mal définies. La Banque mondiale dit vouloir intégrer la gestion participative au DSRP lorsque ce dernier deviendra un instrument de politique mieux rodé (Thindwa, interview).
9. Voir par exemple, Fung et Wright (2001).
10. Même à Porto Alegre, où le budget participatif rencontre un incontestable succès, le système reste assez précaire – le programme n'est toujours pas inscrit dans la loi, et le Parlement a récemment tenté de légiférer pour réduire fortement le champ d'activité de la gestion participative (Utzig, 2001). En outre, il n'est pas certain que ce programme survivra à un changement de gouvernement. Pourtant, la grande popularité politique du modèle de Porto Alegre, le fait qu'il ait emporté l'adhésion des classes moyennes brésiliennes et l'enthousiasme qu'il suscite parmi d'importants organismes donateurs et multilatéraux laissent à penser qu'il serait difficile à déraciner.
11. Voir par exemple Niskanen (1971) ou Buchanan (1987).
12. Sauf mention contraire, les pouvoirs publics (ou gouvernements) désignent ici tous les échelons du pouvoir exécutif (national, régional ou municipal) et son appareil administratif.
13. De Sousa Santos (1998) donne un exemple des modalités de définition des priorités dans le système de Porto Alegre. En 1997, l'allocation d'un budget pour le pavement des rues dans 16 quartiers de la ville a été déterminée par la priorité relative qu'accordaient les différents quartiers à ce poste de dépense. Le montant distribué était fonction de trois critères et de leur pondération : « Prenons deux quartiers : l'*Extremo Sul*, dont le besoin de pavement était de 80.21 pour cent et le *Centro* avec 0.14 pour cent. Concernant le critère besoin, dont le poids d'ensemble était de 3, l'*Extremo Sul* avait la note la plus élevée (4) et obtenait donc 12 points (3x4), tandis que le *Centro*, dont la note était la plus basse (1), avait 3 points (3x1). Pour le critère population, dont le poids général était de 2, l'*Extremo Sul*, avec 20 647 habitants, avait la note la plus basse (1) et a donc obtenu 2 points (2x1), tandis que le *Centro* dont la population est bien plus importante (293 193 habitants) avait la note la plus élevée (4) et a obtenu 8 points (2x4). Enfin, concernant le critère de la priorité accordée par le quartier, dont le poids général est de 3, l'*Extremo Sul* donnait la plus forte priorité au pavement et obtenait ainsi la note la plus haute (4) et donc 12 points (3x4), tandis que le *Centro* lui accordait une priorité très faible et avait donc la note la plus basse (0) et donc aucun point (3x0). Résultat, la somme totale des points de l'*Extremo Sul* pour le poste pavement était de 26 points (12+2+12), tandis que celle du *Centro* était de 11 points (3+8+0). Comme le total général des quartiers était de 262 points, l'*Extremo Sul* a reçu 9.9 % de l'investissement, soit 1 985 mètres de pavement, tandis que le *Centro* n'en a obtenu que 4.2 %, soit 840 mètres de pavement ».
14. Ce point de vue est largement partagé parmi les praticiens de la gestion participative de la Banque mondiale, les militants de l'*International Budget Project* et ceux qui travaillent à l'échelon des communautés dans les pays en développement, tels que la Fondation Ford et l'*Institute for Democracy* de Jim Shultz.
15. Pour plus d'informations sur l'emploi des enquêtes de suivi des dépenses publiques, voir : www.worldbank.org/programs/public_services/topic/tools.htm

16. Au Brésil, la mise en place de la gestion participative a été l'un des facteurs déterminants de la réélection continue du Parti des travailleurs à Porto Alegre et dans l'État du Rio Grande do Sul, où il est régulièrement soutenu par 55 à 75 pour cent de la population (2001). Il est cependant très difficile de tirer des conclusions générales sur l'impact politique concret de la mise en place de politiques participatives au-delà de l'expérience du Parti des travailleurs.
17. Voir par exemple Fowler (1991).
18. Pour une discussion des budgets alternatifs nationaux dans le contexte canadien, voir Cagatay *et al.* (2000).
19. Pour de plus amples informations sur cet outil, voir www.pacindia.org.
20. Cette discussion sur les assemblées représentatives - parlements - utilise des exemples tirés, essentiellement, d'expériences au niveau national, quoiqu'elle s'applique aussi pour la plus grande part aux assemblées législatives provinciales ou régionales. D'ailleurs, certaines contraintes de capacité auxquelles sont confrontés les parlements, discutées ici, peuvent être particulièrement aiguës au niveau de la province ou de la région. L'accent est mis sur les parlements nationaux, car c'est à ce niveau que la participation parlementaire semble avoir la plus grande importance relative, compte tenu des difficultés associées à une participation populaire large dans l'élaboration des budgets nationaux.
21. Cette analyse des limites posées à la capacité des parlementaires exposée repose en grande partie sur les conclusions de Krafchik et Wehner (2001) et de Wehner (2001a ; 2001b), et, d'une manière générale, sur le travail d'analyse de l'*International Budget Project* et de l'*IDASA* sur la question de l'implication des parlementaires dans le processus budgétaire dans une série de pays.
22. Un bon exemple est l'analyse faite par Carl Schmitt (1985) du rôle des parlements sous la République de Weimar.
23. C'était le cas en Ouganda avant l'application du Budget Act 2000, qui a amplement étendu les pouvoirs budgétaires de l'assemblée législative.

Bibliographie

- AVRITZER, L. (2000), *Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil*, article présenté lors de la conférence "Experiments for Deliberative Democracy", Wisconsin, janvier.
- BANQUE MONDIALE (2001), "Civic Engagement in Public Expenditure Management Case Studies: Uganda – Tracking Public Expenditures (PETS)", non publié, Washington, D.C. www.worldbank.org/participation/web/webfiles/cepemcase5.htm
- BENGTSSON, U. ET I. MATTSON (1998), "Sweden's Budget Highlights Major Role of Parliament", *Public Management Forum*, volume 4, numéro 5. www.oecd.org/puma/sigmaweb/pmf/4pmf5/45pmf3.htm
- BRINKERHOFF, D.W. ET A.A. GOLDSMITH (2000), "Macroeconomic Policy, PRSPs, and Participation", *World Bank Participation Group Background Paper*, World Bank, Washington, D.C. www.worldbank.org/participation/web/webfiles/macrosynthesis.htm
- BUCHANAN, J.M. (1987), *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- CAGATAY, N., M. KEKLIK, R. LAL ET J. LANG (2000), "Budgets As If People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies", *SEPED Conference Paper Series*, numéro 4, mai.
- CHABAL, P. ET J.P. DALOZ (1999), *Africa Works: disorder as political instrument*, Londres, The International African Institute, en association avec Oxford, Currey/Bloomington (IN), Indiana University Press.
- DE SOUSA SANTOS, B. (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy", *Politics and Society*, Stoneham, volume 26, numéro 4, décembre.
- FOWLER, A. (1991), "The Role of NGOs in Changing State-Society Relations", *Development Policy Review*, volume 9, numéro 1, mars.
- FUNG, A. ET E.O. WRIGHT (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics and Society*, volume 29, numéro 1, mars.
- INTERNATIONAL BUDGET PROJECT (2000) "Analysing and Affecting Policy: The Children's Budget Project, South Africa", non publié, octobre.

- KRAFCHIK, W. ET J. WEHNER (2001), "The Role of Parliament in the Budget Process", non publié, Institute for Democracy in South Africa, 10 janvier.
- NAVARRO, Z. (1998), "Participation, Democratising Practices and the Formation of a Modern Policy – the Case of 'Participatory Budgeting' in Porto Alegre, Brazil (1989-1998)", *Development*, Sage, volume 41, numéro 3, septembre, Londres.
- OCDE, (2001), « Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision », *Note de synthèse sur la gestion publique*, numéro 10, juillet, Paris.
- OCDE/CAD (1997), *Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance*, partie I, Paris. <http://www.oecd.org/pdf/M00003000/M00003000.pdf>
- NISKANAN, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago.
- SCHMITT, C. (1985), *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- SCHNEIDER, A. ET B. GOLDFRANK (2001), "Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State", article préparé pour être présenté à l'Annual Meeting of the American Political Science Association, 30 août - 2 septembre.
- SHULTZ, J. (2002) "Promises to Keep: Using Public Budgets as a tool to advance economic, social and cultural rights", non publié, avril.
- SONGCO, D. (2001), "Accountability to the Poor: Experiences in Civic Engagement in Public Expenditure Management – A Synthesis Paper", non publié, Banque mondiale, Washington, D.C.
- UTZIG, J. (2001), « Orçamento Participativo e Performance Governamental », Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre.
- WAGLE, S. ET P. SHAH (2002), "Participation in Public Expenditure Systems: An Issue Paper", The Participation and Civic Engagement Group, Social Development Department, Banque mondiale, Washington, D.C., janvier.
- WAMPLER, B. (2000), A Guide to Participatory Budgeting", non publié, octobre. www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf
- WEHNER, J. (2001a), "Nigeria: Democracy brings opportunities for participation in budget process", non publié, Institute for Democracy in South Africa, 12 novembre.
- WEHNER, J. (2001b), "Zambia: Participation of Civil Society and Parliament in the Budget", non publié, Institute for Democracy in South Africa, 12 juin.

Autres titres dans la série

- Ajustement et équité (N° 1)*
par Christian Morisson, janvier 1992
- La Gestion de l'environnement dans les pays en développement (N° 2)*
par David Turnham, avec Leif E. Christoffersen et J. Tomas Hexner, avril 1992
- La Privatisation dans les pays en développement : réflexions sur une panacée (N° 3)*
par Olivier Bouin, avril 1992
- Vers la liberté des mouvements de capitaux (N° 4)*
par Bernhard Fischer et Helmut Reisen, avril 1992
- La Libéralisation des échanges : quel enjeu ? (N° 5)*
par Ian Goldin et Dominique van der Mensbrugghe, juin 1992
- Vers un développement durable en Afrique rurale (N° 6)*
par David O'Connor et David Turnham, janvier 1993
- Création d'emploi et stratégie de développement (N° 7)*
par David Turnham, juillet 1993
- Les Dividendes du désarmement : défis pour la politique de développement (N° 8)*
par Jean-Claude Berthélemy, Robert S. McNamara et Somnath Sen, avril 1994
- Réorienter les fonds de retraite vers les marchés émergents (N° 9)*
par Bernhard Fischer et Helmut Reisen, janvier 1995
- Quel cadre institutionnel pour le secteur informel ? (N° 10)*
par Christian Morisson, octobre 1995
- Les Défis politiques de la globalisation et de la régionalisation (N° 11)*
par Charles Oman, juin 1996
- Quelles politiques pour un décollage économique ? (N° 12)*
par Jean-Claude Berthélemy et Aristomène Varoudakis, septembre 1996
- La faisabilité politique de l'ajustement (N° 13)*
par Christian Morisson, octobre 1996
- Politiques de biotechnologie pour l'agriculture des pays en développement (N° 14)*
par Carliene Brenner, avril 1997
- La réforme des fonds de pension : leçons d'Amérique latine (N° 15)*
par Monika Queisser, janvier 1999
- Au lendemain de la crise asiatique : comment gérer les flux de capitaux ? (N° 16)*
par Helmut Reisen, janvier 1999
- Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté (N° 17)*
par Hartmut Schneider, avril 1999

La libéralisation multilatérale des droits de douane et les pays en développement (N° 18)
par Sébastien Dessus, Kiichiro Fukasaku et Raed Safadi, septembre 1999

Éducation, santé et réduction de la pauvreté (N° 19)
par Christian Morisson (octobre 2001)

Le nouveau régionalisme en Afrique subsaharienne : l'arbre cache-t-il une forêt ? (n° 20)
par Andrea Goldstein, mars 2002

Au-delà de Johannesburg : politiques économiques et financières pour un développement respectueux du climat (N° 21)
par Georg Caspary et David O'Connor