

French version of the document

La participation dans les systèmes de dépenses publiques¹



Janvier 2002

Groupe « Participation et engagement civique »
Département du développement social

Banque Mondiale
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
[HTTP://WWW.WORLDBANK.ORG/PARTICIPATION](http://www.worldbank.org/participation)

¹ Cette note a été préparée par Swarnim Waglé et Parmesh Shah, Département du Développement Social, Banque Mondiale.

1. L'ORIGINE DES DEPENSES PUBLIQUES

La littérature générale sur l'économie publique indique que l'intervention du gouvernement doit être considérée dans deux cas : i) lorsque les mécanismes de régulation par le marché sont défectueux en raison de facteurs extérieurs, d'information incomplète et lorsque le système n'est pas suffisamment concurrentiel, ou ii) lorsque les mécanismes de marché ont un impact négatif sur la distribution des revenus. Lorsque le gouvernement constate une de ces situations, il peut choisir parmi plusieurs outils permettant de corriger la distribution des revenus qui en résulte, ainsi que l'inefficacité productive. Parmi ces instruments figurent la régulation économique, la réforme de la fiscalité ou des subventions et le financement d'activités privées par des fonds publics. La pauvreté absolue reste le plus grand défi dans la plupart des pays en voie de développement, particulièrement dans les zones rurales et agricoles. La provision des services de base, telles que l'éducation primaire, la santé, les infrastructures, et la création d'activités générant des emplois et des revenus, y exige l'intervention de l'Etat pour les raisons précédemment citées. Dans la mesure où les dépenses publiques sont financées par les contribuables nationaux ou internationaux (sous la forme d'aide au développement), l'efficacité de la dépense publique n'est pas seulement importante du point de vue de son impact sur le développement économique, mais aussi afin de rendre compte à ceux qui ont ces dépenses publiques, parmi lesquels figurent les populations pauvres lorsqu'elles payent des taxes indirectes.

Néanmoins, le fait que les gouvernements interviennent afin de corriger les défaillances des mécanismes de marché ne signifie pas qu'ils parviennent à éviter de reproduire des défaillances. Leurs contraintes sont généralement :

- *Des contraintes d'information* : la distance entre l'appareil d'Etat et les populations pauvres peut distordre à la fois le contenu et la rapidité des flux d'information requis pour mettre en œuvre de manière efficace les politiques et les programmes de réduction de la pauvreté.
- *Des contraintes de capacité* : même s'ils disposent d'une parfaite connaissance des solutions à mettre en œuvre, les états des pays en voie de développement peuvent manquer de moyens financiers et humains nécessaires pour réaliser les actions de développement désirées.
- *Des contraintes en termes de finalité de l'action* : A l'inverse du secteur privé, dont l'action est guidée par la réalisation de profits, les objectifs de l'administration et du politique ne sont pas aussi clairement déterminés et peuvent être en décalage avec les objectifs de développement, ce qui rend les politiques de réduction de la pauvreté moins efficaces.

Les recommandations formelles pour corriger ces problèmes incluent le renforcement des capacités, la décentralisation, et l'institution de systèmes de mise en responsabilité. Néanmoins, l'expérience prouve que ces recommandations sont insuffisantes et l'engagement civique (*processus d'organisation des citoyens ou de leurs représentants désignés afin d'influencer, de prendre part et contrôler les affaires publiques et les initiatives de développement, leur mise en œuvre et leurs ressources*) est apparu comme un instrument complémentaire efficace. C'est à la fois un moyen et un but pour parvenir à un développement plus réussi. C'est un but, car dans les sociétés ouvertes, la démocratie idéalement ne se limite pas au seul processus des élections ; et c'est également un moyen car, sous certaines conditions, cela contribue à corriger certaines erreurs du gouvernement en permettant de rassembler

une information épars, en allégeant les contraintes de capacité, en rendant disponibles certains canaux alternatifs capables d'effectuer le service concerné, et en vérifiant que des régimes d'incitations négatives ne se développent pas, grâce à la formulation des demandes de mise en responsabilité. Le processus d'engagement civique est d'autant plus performant lorsqu'il contribue activement à l'alliance des trois clés des politiques publiques : l'action *administrative*, l'action *politique* et l'action *citoyenne*.

Il y a bien sûr des limites à l'apport de l'engagement civique, au rang desquelles on peut noter : i) les coûts financiers, en termes de temps ou de gestion ii) le risque de capture par les élites, iii) la possible instabilité et iv) une représentation illégitime. Alors qu'en raison de ces écueils, le processus participatif ne conduit pas nécessairement à une adhésion automatique des populations, il y a suffisamment d'exemples qui démontrent l'utilité de la participation des citoyens au niveau microéconomique. La question qui se pose alors est de savoir si ce succès au niveau microéconomique peut être développé au niveau macroéconomique.

2. DEVELOPPER LA PARTICIPATION

Des essais ont été faits dans plusieurs pays afin de développer les processus d'engagement civique au niveau macroéconomique, dans le domaine de l'adoption, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des politiques socio-économiques, ou comme par exemple s'agissant des programmes macroéconomiques pluriannuels (Irlande), du cadrage budgétaire dans les collectivités municipales (Brésil) et de l'évaluation par la société civile des performances du secteur public (Inde). Dans ce cas, le résultat n'est pas aussi concluant qu'au niveau microéconomique car les expériences dans les différents pays varient en termes d'envergure et les résultats sont encore préliminaires. Néanmoins, les résultats sont

encourageants dans plusieurs domaines. La gestion des dépenses publiques (système de gestion de la collecte et de l'allocation des ressources) en fait partie, plus particulièrement dans la perspective de l'objectif majeur de développement du 21^{ème} siècle, qui est de réduire le niveau absolu de pauvreté de plus de 1,3 milliards d'individus, principalement en Afrique et en Asie du Sud.

Si les ressources financières sont l'outil nécessaire mais non suffisant du développement socio-économique moderne, la première question à se poser avant même d'étudier les moyens d'augmenter le volume de ces ressources financières est : est-ce que les gouvernements utilisent les ressources existantes de manière prudente ? Ces ressources sont-elles affectées aux secteurs qui en ont besoin ? Le sont-elles de manière réellement ? La totalité des sommes affectées devraient-elles être allouée à ces secteurs ? En d'autres termes, les systèmes de gestion des dépenses publiques efficaces doivent passer le test de la mise en responsabilité, du suivi de l'exécution du budget, de l'audit et de l'évaluation. C'est alors que la participation devient une composante majeure des systèmes de gestion des dépenses publiques, que l'engagement des citoyens peut aider au processus qui permet de mieux cibler, allouer les ressources et de vérifier leur utilisation. Elle peut également aider à reconfigurer les choix des politiques de développement. Les outils des systèmes de dépenses publiques, tels que les budgets nationaux, sont d'importants exposés des politiques, exprimés en termes financiers. Néanmoins, au-delà de l'argument d'une meilleure efficacité, le sujet de l'engagement civique dans les systèmes de gestion des finances publiques est aussi celui de la transparence et d'une mise en responsabilité sociale.

3. LA MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE DE LA MISE EN RESPONSABILITE COMME DROIT DU CITOYEN

Les gouvernements peuvent être guidés par certains choix idéologiques ou politiques et interviennent dans des domaines qui ne sont pas nécessairement caractérisés par des défaillances des mécanismes de marché. Quelle que soient leurs motivations, les gouvernements taxent les citoyens afin de mettre en oeuvre des dépenses publiques en leur nom. Depuis le début de la civilisation, la fiscalité a été le moyen le plus mis en pratique pour obtenir des revenus et financer les dépenses publiques. Les impôts sont levés au niveau national, bien qu'ils puissent également être reçus sous la forme de transfert international des contribuables d'autres pays, comme c'est le cas pour l'aide au développement. Parce que la plupart des dépenses des gouvernements correspondent à la mise en oeuvre de services auxquels les citoyens ont droit, en argent ou en nature, il existe un argument en faveur de la transparence et de la mise en responsabilité dans les dépenses publiques, non seulement comme un outil nécessaire pour parvenir à un développement efficace, mais aussi comme un droit fondamental des citoyens, une fin en soi.

4. REFORMER LES SYSTEMES DE GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Les budgets – nationaux, régionaux ou municipaux - représentent la déclaration du gouvernement s'agissant des revenus et dépenses prévus sur une période de temps déterminée. Alors que la pauvreté a été réduite par divers moyens (tels que la croissance stimulée par l'investissement privé), les dépenses publiques vers les services de base demeurent un des outils les plus directs. De plus, les budgets sont utiles à de nombreuses fins socio-économiques, car ils affectent les ressources de manière à promouvoir ou réguler la croissance et l'investissement. En dépit de cette importance, les budgets des pays en voie de

développement n'ont pas été aussi efficaces qu'ils le devraient. C'est pourquoi l'agenda de la réforme des systèmes de gestion des dépenses publiques est devenu une priorité. Comme le guide sur la stratégie de réduction de la pauvreté de la Banque Mondiale (Poverty Reduction Strategy Sourcebook) l'indique, il y a un besoin urgent de mettre en oeuvre un certain nombre de réformes techniques des systèmes de gestion des dépenses publiques existants, parmi lesquels :

- *Mieux planifier les ressources* : aboutir à une planification à plus long terme, où les choix des politiques sont régulés par une vision réaliste des ressources disponibles. Les programmes gouvernementaux devraient être mis en compétition pour obtenir les financements, et ne devraient pas être financés sur la base d'augmentations automatiques et régulières. L'analyse de coûts des projets publics devrait être un exercice fréquemment mis en oeuvre.
- *Instaurer une comptabilité, un audit et un service de meilleure qualité* : instituer un processus de formulation, d'approbation, de mise en oeuvre et de compte-rendu transparent entre les institutions – le gouvernement, le ministère des finances, les autres ministères, les contrôleurs des dépenses - est une condition primaire. Cela devrait être complété par la publication de l'information et des lois sur la liberté de la presse.
- *Aboutir à de meilleures performances* : le fait d'affecter des ressources à un secteur ne se traduit pas nécessairement par un impact. Un meilleur lien entre les ressources et les performances, basé sur des indicateurs mesurables est nécessaire.

La mise en place de réformes institutionnelles de ce type est nécessaire afin de renforcer les systèmes de gestion des dépenses publiques et cela a été le point d'orgue de

la plupart des programmes de réformes du secteur public. Mais l'incorporation de ces éléments d'engagement civique, en complément des réformes institutionnelles, a été jusqu'ici une innovation sous-évaluée et peu mise en place. A partir de nombreux cas et modèles de succès à travers le monde, la Banque Mondiale a défini un cadre pour un Système Participatif dans les Dépenses Publiques (Participatory Public Expenditure System), dans lequel la société civile influence chaque étape du processus budgétaire d'une manière cyclique et itérative. Il importe d'attirer l'attention sur le fait que ce cadre ne vise pas à mettre en place une institution ad hoc pour créer un canal participatif qui se substituerait aux processus politiques et légaux, qui ont un statut constitutionnel, mais tend à mettre en valeur les apports de l'engagement civique pour rendre le système de gestion des dépenses publiques plus transparent, responsable et efficace dans la réduction de la pauvreté.

5. LA PARTICIPATION DANS LA GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Quatre étapes peuvent être identifiées dans le cycle de gestion des dépenses publiques : le cadrage, l'analyse, la dépense, le suivi de l'exécution et l'évaluation.

Le cadrage. Lorsque les prévisions de recettes et de dépenses sont préparées, les processus de engagement civique peuvent influencer la manière dont les propositions de dépenses sont formulées – vers quels secteurs et pour quel montant. Mais l'ouverture du processus de cadrage aide également le gouvernement à présenter au public sa politique et les moyens de la financer. De cette manière, la participation ne crée pas une liste de demandes conflictuelles ou d'attentes impossibles à satisfaire. On peut citer l'exemple du cadrage participatif du budget mis en place dans près de 100 municipalités au Brésil. L'engagement civique peut aussi comprendre la

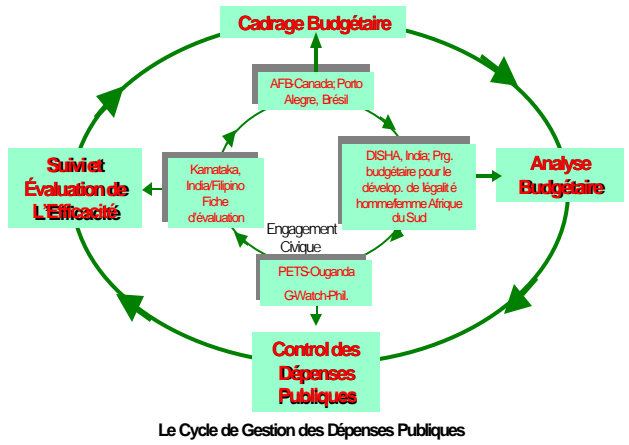
préparation de budgets alternatifs afin de faire pression pour la modification des budgets. Le budget fédéral alternatif développé par le centre canadien des alternatives politiques présente un cas d'étude intéressant sur ce sujet. La phase de cadrage budgétaire fait participer le Ministère des finances, le gouvernement et les autres ministères.

Le budget participatif à Porto Alegre: Promouvoir un gouvernement responsable

Porto Alegre était une ville caractérisée par un état financier médiocre avant 1989, en raison des effets de la désindustrialisation, de l'immigration, de l'endettement et d'une source de revenus limitée. De nombreuses réformes, y compris fiscales, ont été mises en oeuvre de 89 à 91, et ont abouti à des résultats spectaculaires dans les années suivantes. Il a été reconnu que la raison de ce succès était le processus participatif du budget. Depuis 1989, le parti travailliste a gagné trois élections de manière consécutive à Porto Alegre, qui a été nommée par un journal de référence « la ville où la qualité de vie est la meilleure » au Brésil. Entre 1989 et 1996, le nombre de ménages ayant accès à l'eau est passé de 80 à 98 pourcent; le pourcentage de la population bénéficiant du système de gestion des déchets est passé de 46 à 85; le nombre d'enfants scolarisés dans le système public a doublé; dans les provinces pauvres, 30 kilomètres de routes ont été pavés annuellement depuis 1989 et, grâce à la transparence qui a eu un impact positif sur l'incitation à payer les taxes, les recettes ont augmenté de près de 50 pourcent. Plus de 80 villes au Brésil suivent désormais le modèle de budget participatif de Porto Alegre.

Analyse. Cette étape arrive après la présentation du budget au parlement et implique l'analyse de l'impact et des implications des différentes propositions et affectations. L'engagement civique est utilisée pour démystifier l'aspect technique du budget, créer une prise de conscience générale et même pour informer et former les parlementaires à faire pression sur le gouvernement en faveur de changements favorables à la réduction de la pauvreté. Il y a de nombreux exemples d'engagement civique dans les cas où une attention particulière a été portée à la vulgarisation des informations se rapportant au budget : Institut pour les Affaires Economiques au Kenya, DISHA en Inde, IDASHA en Afrique du Sud.

Diagram 1. Conceptual Framework: PARTICIPATORY PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT



Le Cycle de Gestion des Dépenses Publiques

Le suivi de l'exécution des dépenses publiques. Après les débats et l'approbation du budget par le parlement, les enveloppes budgétaires sont distribuées aux ministères ou autres bénéficiaires. Mais en raison de faiblesses institutionnelles telles que la recherche de rente, et la corruption, les sommes déboursées souvent n'atteignent pas les bénéficiaires désignés dans les pays en voie de développement, où le lien entre planification régulière et bonne mise en oeuvre peut être tenu. En identifiant les canaux bureaucratiques informels par lesquels les sommes sont allouées, les groupes de la société civile peuvent mettre en lumière les goulets d'étranglement dans les flux de ressources et les autres déficiences du système. Le travail réalisé dans le système de suivi des dépenses publiques financé par la Banque Mondiale en Ouganda, le projet "G-Watch" aux Philippines et le « Majdoor Kisaan Shakti Sangathan » du Rajasthan en Inde offrent des exemples de la manière dont le suivi des dépenses a été utilisé pour bouleverser le status quo existant en permettant une utilisation plus efficace des ressources vers les populations pauvres. Cette étape peut inclure la mise en oeuvre d'un processus de recoupement des informations provenant à la fois des enquêtes indépendantes, des ministères des finances s'agissant des fonds décaissés, et

des agences lorsqu'elles soumettent leurs comptes au ministère des finances ou à l'échiquier.

**Le suivi des dépenses en Ouganda:
La promotion de l'efficacité**

Lorsqu'il est apparu qu'en moyenne moins de 30% des enveloppes budgétaires prévues étaient effectivement affectées aux écoles à la fin de l'année 1995, le gouvernement a immédiatement réagi pour améliorer l'information et établir des allocations budgétaires transparentes en : i) rendant public les montants transférés aux districts grâce à la radio et aux journaux ; ii) en demandant aux écoles d'avoir des conseils d'administration publics pour faire un état des comptes mensuel des transferts de ressources ; iii) en rendant légales des dispositions concernant la mise en responsabilité et l'accès à l'information - loi sur le gouvernement local de 1997- et iv) en exigeant que les districts déposent les dons aux écoles sur leurs comptes et délèguent l'autorité d'utiliser ces fonds vers les écoles. En 1999, les dons reçus par les écoles ont quasiment atteint 100%.

L'évaluation des performances. La quatrième étape du processus est l'évaluation, qui permet de juger la performance des institutions publiques (ou parfois même du gouvernement). Un des instruments les plus robustes et puissants pour évaluer les performances provient d'une pratique du secteur privé, qui consiste à demander l'avis des citoyens et à tirer une synthèse de ces fiches d'évaluation. La méthode implique la mise en place d'études de la clientèle des services publics afin de déterminer la qualité, l'accès et la satisfaction de ces services. Il y a deux pratiques : la première où des groupes indépendants conduisent les études pour le gouvernement ou l'institution qui finance, la seconde où les groupes de citoyens conduisent les études. Ces exercices fournissent des informations riches permettant de déterminer où et de quelle manière les services de base ne profitent pas aux populations pauvres.

Les fiches d'évaluation de Bangalore : Promouvoir la mise en responsabilité

En plus de l'évidente incompétence des agences publiques, la quantification de la perception des usagers dans les fiches d'évaluation a permis d'obtenir des indicateurs fiables de l'étendue de l'insatisfaction, ce qui a déclenché des réformes internes. Suite à la mise en place d'un système de fiche d'évaluation entre 1994 et 1999, la qualité du service n'a certes pas pu être radicalement modifiée au Bangalore ; néanmoins, sur les 8 agences étudiées en 1993, 4 ont essayé de répondre à l'insatisfaction du public. L'agence la plus mal notée – l'Autorité de Développement du Bangalore (ADB) – a revu son organisation interne concernant le service fourni, a mis en place une formation pour son nouveau personnel, et avec le soutien de la municipalité de Bangalore, a accueilli un forum conjoint avec des ONG et des agences publiques concernant les moyens de résoudre des problèmes prioritaires, tels que le gaspillage. Le conseil d'administration de « Karnataka Electricité » a également mis en place un dialogue régulier avec les associations de résidents afin de recueillir les avis des usagers. Deux autres agences publiques ont essayé de renforcer leur système de réclamations. Néanmoins les quatre autres agences sont restées indifférentes aux résultats, prouvant que le mécontentement des usagers seul n'est pas suffisant pour venir à bout de l'inertie bureaucratique. Il est clair que les initiatives de fiche d'évaluation ont besoin d'être complétées par des réformes politiques profondes et par l'action des citoyens.

Les travaux du Centre des Affaires Publiques à Bangalore, en Inde, et la fiche d'évaluation « Filipina » financée par la Banque Mondiale en 2000, parmi d'autres exemples, offrent des précédents utiles. Les fiches d'évaluation permettent en général d'identifier les contraintes majeures que les populations pauvres rencontrent dans l'accès aux services publics, leurs vues concernant la qualité et la pertinence des services, le traitement qui leur est accordé par les fournisseurs de services publics. L'engagement civique lors de l'évaluation peut influencer à la fois les mesures de réformes internes des agences gouvernementales évaluées ainsi que les évaluations externes telles que celle du rapporteur au parlement.

6. INSTITUTIONNALISER LA PARTICIPATION DANS LA GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Les deux facteurs de succès pour la participation dans la gestion des dépenses publiques sont : i) les compétences

techniques et la capacité générale des organisations civiles intermédiaires à analyser, suivre, et évaluer les différentes étapes du processus budgétaire, et ii) un environnement politique favorable, soit des médias libres et actifs, un libre accès à l'information garanti par la loi, et la volonté politique de mettre en oeuvre un appareil gouvernemental plus ouvert. La participation à n'importe quelle étape du cycle des dépenses peut être utilisée, mais les systèmes participatifs de gestion des dépenses publiques ne sont réellement efficaces que lorsque la participation est institutionnalisée à toutes les étapes du processus et qu'un espace est laissé à l'expression des citoyens à chaque étape. Les expériences montrent qu'une culture de mise en responsabilité peut seulement être générée si une alliance soutenable entre un gouvernement réformiste, un parlement, une société civile active et des médias responsables peut être opérée. Par exemple, la mise en place des fiches d'évaluation peut être utilisée par les rapporteurs ou les comités des comptes publics des parlements, mais aussi par les médias, qui peuvent devenir de puissants alliés afin de pousser l'état à agir.

Les exemples de mise en oeuvre de l'engagement civique ont néanmoins également montré que celle-ci peut être coûteuse en termes de ressources, de temps et de gestion. Mais comme il est ici fait l'hypothèse que les dépenses publiques sont cruciales pour la réduction de la pauvreté et parce que les modèles habituels de définition et de financement des priorités peuvent être inefficaces, ils ont besoin d'être complétés par des outils innovants de engagement civique. Cela est nécessaire car i) la mise en responsabilité est un droit et ii) l'engagement civique peut aider à rendre les systèmes de gestion des dépenses publiques plus sûrs et à utiliser les maigres ressources disponibles pour combattre la pauvreté de manière plus efficace.