

SUIVEZ L'ARGENT !

Guide de surveillance
des budgets publics et
des revenus du pétrole
et du gaz

Revenue Watch
Open Society Institute

Centro de Estudios Políticos
de la Universidad Central Europea

Proyecto Internacional de Presupuesto



SUIVEZ L'ARGENT !

guide de surveillance
des budgets publics et
des revenus du pétrole et du gaz

SUIVEZ L'ARGENT !

guide de surveillance
des budgets publics et des
revenus du pétrole et du gaz

par Jim Shultz

Ce guide est basé sur les expériences de militants et de groupes internationaux spécialisés dans les questions budgétaires et la surveillance des revenus des industries extractives, échangées lors d'un atelier organisé par le programme *Revenue Watch* de l'*Open Society Institute*, au Centre d'études politiques de l'Université d'Europe centrale (*Center for Policy Studies, Central European University*), et l'*International Budget Project*, à Budapest, en avril 2004.



OPEN SOCIETY INSTITUTE

New York

Copyright © 2005 Open Society Institute. Tous droits réservés.

ISBN : 1-891385-40-2

Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, mis en mémoire dans un système de recherche documentaire, ni transmis sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit sans l'accord préalable de l'éditeur.

Publié par

Open Society Institute

400 West 59th Street

New York, NY 10019 États-Unis

www.soros.org

Diffusé par

Central European University Press

Nador utca 11, H-1051 Budapest, Hongrie

E-mail : ceupress@ceu.hu

Site Internet : www.ceupress.org

400 West 59th Street, New York, NY 10019 États-Unis

Tél : +1 212 547 6932

Fax : +1 212 548 4607

E-mail : mgreenwald@sorosny.org

Library of Congress Cataloguing-in-Publication Data

Un enregistrement au catalogue CIP peut être obtenu sur demande pour cet ouvrage

Maquette : Jeanne Criscola/Criscola Design

Imprimé en Hongrie par Createch Ltd.

Photographie de couverture : AP/Wide World Photos, Al Grillo

Table des matières

Avant-propos	7
Remerciements	9
Résumé exécutif	13
I. Introduction	19
II. Présentation générale du travail budgétaire de la société civile	23
En quoi consiste le travail budgétaire ?	23
Comment démarrer : des choix importants	27
Les clefs d'un travail budgétaire réussi	31
III. Présentation générale du travail de la société civile sur les revenus des industries extractives	35
La « malédiction des ressources »	35
Raisons économiques de la « malédiction des ressources »	39
Stratégies de changement	43

IV. Quatre éléments clés pour réussir le travail sur les questions budgétaires et les revenus	53
L'analyse	53
Constitution et gestion de coalitions de campagne	66
Un travail efficace auprès des médias	73
Relations avec les responsables publics	80
V. Conclusion	87
Annexe	91
Participants à la rencontre	91
Ressources Internet	92
Glossaire	95
Témoignages du terrain	
Texas—Répartir équitablement la charge fiscale	26
Mongolie—Travail budgétaire : Les premiers pas	29
Indonésie—Forcer l'ouverture du processus budgétaire	33
Tchad—Tenter d'échapper à la « malédiction des ressources »	37
Azerbaïdjan—En quête de durabilité et de participation	40
Kazakhstan—Les mécanismes de la transparence sur les revenus pétroliers	45
Pérou—Développer une culture de vigilance citoyenne	55
Ouganda—Amener l'analyse budgétaire sur le terrain	58
Afrique du Sud—Au-delà des « pauvres »	63
Mexique—Former une coalition sur la santé maternelle	68
Croatie—Pallier l'absence d'information	75
Brésil—Forger une démocratie budgétaire	85

Avant-propos

De nombreux pays largement dotés en ressources naturelles dilapident leurs richesses tout en enrichissant une minorité, alors que la corruption et la mauvaise gestion de l'économie laissent la majorité de la population dans la pauvreté. Il est difficile de rompre avec cette tendance.

Du fait de leurs richesses en ressources naturelles, ces pays n'ont pas besoin d'emprunter de l'argent auprès des organismes de prêt multilatéraux qui pourraient exiger une transparence fiscale et des bonnes pratiques budgétaires. Les plus grandes démocraties du monde, qui dépendent des importations de pétrole, de gaz et de minerais, montrent souvent peu d'empressement à recourir à la pression diplomatique pour exiger des meilleures pratiques fiscales dans les pays riches en ressources naturelles. Et les compagnies multinationales du secteur de l'énergie, qui dépendent de leurs bonnes relations avec les gouvernements des pays hôtes pour continuer à extraire ces ressources, ne risquent pas non plus d'insister sur une bonne gestion économique.

Ainsi, la société civile se voit investie d'une responsabilité particulière dans les pays riches en ressources naturelles. Dans ce contexte, il devient impératif que les citoyens, qui sont les véritables propriétaires des richesses naturelles de leur pays, poussent leurs gouvernements à plus de transparence et à des dépenses qui répondent aux besoins de la population.

Une telle surveillance n'est pourtant pas facile. Le manque d'information, la complexité des données disponibles et la répression gouvernementale se conjuguent pour laisser dans l'ignorance la plupart des citoyens des pays riches en ressources

naturelles, qui ne connaissent pas le montant des bénéfices obtenus par le gouvernement ni la façon dont celui-ci les dépense.

Suivez l'argent ! Guide de surveillance des budgets publics et des revenus du pétrole et du gaz vise à surmonter ces difficultés en apportant des informations pratiques sur la façon de surveiller efficacement les recettes et les dépenses du gouvernement. Il rend compte brièvement des expériences de certains des groupes de travail budgétaire qui ont obtenu de bons résultats au niveau mondial.

Des représentants de ces groupes se sont réunis à l'Université d'Europe centrale en avril 2004, pour débattre des conditions indispensables à la réussite de la surveillance de la gestion des fonds publics par les gouvernements. L'atelier de Budapest a été organisé par l'*Open Society Institute*, en partenariat avec le Centre d'études politiques de l'Université d'Europe centrale et l'*International Budget Project*.

Suivez l'argent ! est le premier d'une série de guides à paraître dans le cadre du programme Revenue Watch de l'*Open Society Institute*. Ils visent différents publics (les organisations non gouvernementales, les journalistes, les investisseurs et les responsables politiques), dans l'objectif d'aider ces différents acteurs à œuvrer en faveur de la transparence et de la responsabilité gouvernementale. Au final, en présentant en détail et en diffusant des informations et des stratégies de surveillance, *Suivez l'argent !* vise à aider à lever la « malédiction des ressources » qui s'oppose au développement de nombreux pays appauvris.

Svetlana Tsalik
Directrice, Revenue Watch
Open Society Institute

Anthony Richter
Directeur associé
Open Society Institute

Remerciements

Suivez l'argent est basé sur les discussions échangées lors d'une réunion qui s'est tenue en avril 2004 à Budapest, à l'intention de militants et de groupes internationaux travaillant sur les questions budgétaires et la surveillance des revenus des industries extractives. Cette réunion était organisée par le programme *Revenue Watch* de l'*Open Society Institute*, le Centre d'études politiques de l'Université d'Europe centrale et l'*International Budget Project*.

Jim Shultz, qui a participé à cette rencontre et a rédigé ce rapport, est directeur exécutif du *Democracy Center*, et l'auteur de *The Democracy Owners' Manual— A Practical Guide to Changing the World* (Rutgers University Press).

Cinq personnes ont développé l'idée d'engager un dialogue sur la surveillance des budgets et des revenus des industries extractives : Svetlana Tsalik, du programme *Revenue Watch* de l'*Open Society Institute*, Warren Krafchik et Jim St. George de l'*International Budget Project*, et Violetta Zentai et Martin Tisné du Centre d'études politiques de l'Université d'Europe centrale (CEU). Ces personnes ont organisé la réunion et contribué à la rédaction du guide *Suivez l'argent !* Sara Svensson, appartenant également au Centre d'études politiques de la CEU, a travaillé sur les aspects logistiques de la réunion, et a apporté son aide à la préparation de ce rapport.

Nous tenons aussi à remercier tout spécialement les participants à la réunion (dont la liste figure à la fin du rapport) d'avoir partagé les expériences et les idées rapportées dans ce guide.

L'**Open Society Institute**, fondation privée octroyant des subventions à des causes choisies, se donne pour objectif d'influencer les politiques publiques afin d'encourager la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et des réformes économiques, juridiques et sociales. Au niveau local, l'OSI met en œuvre toute une série d'initiatives visant à la promotion de l'état de droit, de l'éducation, de la santé publique et de l'indépendance des médias. Parallèlement, l'OSI établit des alliances au-delà des frontières et des continents, sur des problèmes tels que la lutte contre la corruption et les violations des droits de l'homme.

Le programme **Revenue Watch** de l'OSI voit dans la transparence de l'utilisation des revenus générés par la vente et le transport de ressources naturelles un enjeu primordial pour le développement régional et la promotion de la société civile. Ce programme vise à susciter et à faire connaître des études, des informations et des documents de campagne sur la façon dont ces revenus sont investis et dépensés, et sur la réponse apportée par les gouvernements et les compagnies d'extraction aux demandes de responsabilité sociale que leur adressent les citoyens. Il s'efforce aussi de développer la capacité des groupes locaux à surveiller la gestion gouvernementale des revenus pétroliers, et à s'assurer que les revenus actuels et à venir des ressources naturelles seront investis et dépensés dans le souci de l'intérêt public.

Le **Centre d'études politiques** (*Center for Policy Studies*) est une section universitaire de l'Université d'Europe centrale (*Central European University*), consacrée à l'amélioration de la qualité de la gouvernance dans la région, par la fourniture de services indépendants de conseil et d'analyse des politiques publiques. Le centre considère que le bilan de la transition post-socialiste peut être utilement partagé avec les pays qui sont soumis à de grandes transformations sociales, mais que l'adaptation de ces expériences locales nécessite une appréciation rigoureuse du contexte politique. Il œuvre au renforcement des capacités locales d'analyse critique des politiques publiques, et à la poursuite de la réalisation d'études et de publications interdisciplinaires, avec des partenaires de la communauté politique mondiale, en particulier en Europe centrale et orientale et en ex-Union Soviétique. Le centre entretient une collaboration étroite avec des instituts et chercheurs européens sur un grand nombre de projets. Il propose un cursus de Maîtrise en politiques publiques, met à disposition une bibliothèque en ligne de rapports et de documents de recherche sur les sciences politiques, et, en partenariat avec l'*Open Society Institute*, finance un programme annuel d'attribution de bourses universitaires.

L'**International Budget Project** du *Center on Budget and Policy Priorities* apporte son assistance aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux chercheurs, dans leurs efforts visant à analyser les politiques budgétaires et à améliorer les processus

budgétaires et les institutions. Ce projet cherche particulièrement à apporter une assistance sous la forme d'une recherche appliquée utile aux débats d'orientation politique en cours, et de mettre les systèmes budgétaires en phase avec les besoins de la société et de les amener ainsi à une plus grande transparence et une plus grande responsabilité vis-à-vis du public. Le projet intervient principalement avec des chercheurs et des ONG dans les pays en développement ou les nouvelles démocraties.

Index des acronymes

CCSRP	Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières, Tchad
CEU	Université d'Europe Centrale (Central European University)
CPPP	Center for Public Policy Priorities, Texas
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
EITI	Initiative sur la transparence des industries extractives
FMI	Fonds monétaire international
IBP	International Budget Project
IDASA	Institut pour la démocratie en Afrique du Sud
IFI	Institution financière internationale
IPF	Institute of Public Finance (Instituto de Finanzas Públicas), Croacia
KRW	Kazakhstan Revenue Watch
ONG	Organisation non gouvernementale
OSI	Open Society Institute
PIB	Produit intérieur brut
PWYP	Publish What You Pay
UDN	Uganda Debt Network

Résumé exécutif

Les budgets publics sont les outils utilisés par les gouvernements pour établir leurs priorités. Au cours de la dernière décennie, un important mouvement mondial a vu le jour, qui s'efforce de donner la parole aux citoyens et à la société civile dans les enjeux budgétaires. Une partie essentielle du travail sur les questions budgétaires consiste à surveiller les revenus issus de l'extraction et de la vente du gaz, du pétrole et des minerais. En avril 2004, l'*Open Society Institute*, l'*International Budget Project* et le Centre d'études politiques de l'Université d'Europe centrale ont réuni des responsables de la société civile pour débattre de ces questions, et déterminer comment appliquer les meilleures pratiques de travail budgétaire au problème de la surveillance des revenus des industries extractives. Ce rapport résume leurs avis et leurs recommandations. L'annexe offre une liste de ressources Internet pour approfondir le sujet, ainsi qu'un glossaire de termes relatifs à la surveillance des budgets et aux industries extractives.

Présentation générale du travail budgétaire de la société civil

L'essentiel du travail budgétaire de la société civile consiste à sensibiliser et à mobiliser le public, en montrant le lien entre les chiffres du budget et les problèmes qui affectent la vie quotidienne de la population, de la santé publique à la répartition des richesses, en passant par l'éducation. Il s'agit en priorité de s'assurer que les fonds publics sont utilisés pour répondre aux besoins fondamentaux de la société, en parti-

culier ceux des plus démunis.

Le travail budgétaire de la société civile peut prendre six formes principales, souvent dans des combinaisons diverses : 1) simplifier et diffuser les informations budgétaires, 2) identifier et mettre en place des priorités, 3) influencer les politiques de recettes publiques, 4) identifier les tendances et établir des prévisions, 5) mettre en valeur les meilleures pratiques, et 6) effectuer un suivi des revenus et des dépenses.

Des domaines très divers servent de point de départ au travail budgétaire de la société civile : campagnes anti-corruption, revendications vis-à-vis des droits de l'homme, surveillance de la réduction de la dette – et des thèmes spécifiques, tels que les services de santé maternelle et d'aide à l'enfance. Lors du choix des priorités de leur travail budgétaire, les groupes se trouvent confrontés à d'importantes questions stratégiques : Comment maintenir un équilibre entre le travail d'analyse et les interventions militantes ? Doivent-ils se situer en alliés du gouvernement ou rester critiques ? Vont-ils axer leur travail sur la rédaction d'épais rapports ou d'articles courts ? Doivent-ils développer leur capacité d'analyse en interne ou externaliser ce travail ? Ce rapport fournit quelques approches et éléments de réponse à ces questions.

Présentation générale du travail de la société civile sur les revenus des industries extractives

D'importantes recherches ont révélé un paradoxe selon lequel les richesses issues de l'extraction, loin de bénéficier à l'économie et aux systèmes politiques d'un pays, risquent plutôt d'avoir l'effet inverse : ce phénomène est connu sous le nom de « malédiction des ressources ». Parmi les conséquences négatives induites par la richesse en ressources naturelles, on trouve une plus grande pauvreté et un développement plus lent, les pays riches en ressources naturelles se situant au bas de l'échelle pour la plupart des mesures du développement humain. La corruption et la faiblesse de la démocratie constituent d'autres effets de cette richesse en ressources naturelles, qui devient une incitation importante au pouvoir autoritaire. La richesse en ressources contribue aussi de manière importante à la violence et aux guerres civiles, qui représentent la forme la plus extrême du désir de contrôle de ces ressources.

Quels sont les liens entre les richesses en ressources naturelles et des problèmes économiques et politiques aussi graves ? Le développement pétrolier et gazier est le fait d'industries à forte intensité de capital qui ne créent pas beaucoup d'emplois. Les pays riches en ressources naturelles deviennent souvent dépendants des revenus qui en proviennent, qui font l'objet de baisses brutales des cours. L'afflux important de capitaux étrangers exerce également une pression à la hausse sur la devise du pays concerné,

ce qui affecte les marchés d'autres produits locaux. Les ressources extraites, comme le pétrole et le gaz, ne sont pas renouvelables et finissent par s'épuiser. Lorsque cela arrive, les revenus se tarissent également. Enfin, les revenus issus des ressources peuvent dissimuler une mauvaise gouvernance, puisque l'abondance de revenus à court terme évite au gouvernement de prendre des décisions difficiles et d'améliorer sa gestion.

Les groupes de la société civile travaillant sur les revenus de l'extraction mettent en œuvre un certain nombre de stratégies de changement. Au niveau national, les groupes exigent la transparence dans les activités de leurs gouvernements et des entreprises participant à l'extraction des ressources. Ils exigent que les revenus des industries extractives soient affectés à des investissements nationaux à long terme. Et ils demandent aussi à jouer un rôle direct dans la surveillance de la manière dont ces fonds sont collectés et utilisés.

Les groupes de la société civile travaillent aussi à développer la capacité du public à comprendre et à influencer ces enjeux.

Au niveau international, plusieurs initiatives importantes visent à promouvoir la transparence et la participation du public dans les domaines liés au budget et aux industries extractives. La campagne *Publish What You Pay* (« Publiez ce que vous payez ») plaide en faveur d'une obligation de divulguer les paiements versés par les compagnies pétrolières, gazières et minières aux gouvernements hôtes. *Global Witness* cible le lien entre ressources naturelles, conflits violents et violations des droits de l'homme, en publiant des rapports sans complaisance qui mettent en lumière les responsables et les intérêts qui déterminent les budgets et contrôlent les ressources naturelles. Le programme *Revenue Watch* de l'*Open Society Institute* réalise des études sur la gestion des revenus dans les pays riches en ressources naturelles, et apporte son assistance aux groupes locaux de surveillance budgétaire. *Central and Eastern Europe Bankwatch*, un réseau d'ONG de douze pays, vise à développer la sensibilisation et la participation des citoyens à différents projets de développement spécifiques, notamment l'extraction pétrolière et gazière. L'Initiative sur la transparence des industries extractives, lancée par le gouvernement britannique, vise la transparence sur les revenus des activités d'extraction en encourageant les accords volontaires entre entreprises et gouvernements.

Facteurs essentiels à la réussite du travail sur les questions budgétaires et les revenus

Il est de plus en plus généralement admis que la réussite de la participation de la société civile aux enjeux des budgets et de l'extraction des ressources naturelles dépend de quatre facteurs importants :

L'analyse

Un important travail d'analyse est à la base de presque toute action de la société civile sur les budgets et les revenus. Les groupes doivent d'abord obtenir les informations nécessaires en demandant à avoir accès aux rapports et données gouvernementales, et en explorant d'autres pistes, qu'il s'agisse de « fuites » émanant de fonctionnaires ou de recherches au niveau local. Les groupes doivent développer leur capacité d'analyse de ces informations, et déterminer quelles questions doivent être traitées en priorité pour faire progresser leurs objectifs politiques. Il est alors essentiel de traduire ce travail d'analyse sous une forme facilement compréhensible pour le public, les médias et les responsables politiques, et de le diffuser largement.

Constitution et gestion de coalitions de campagne

Des coalitions efficaces peuvent constituer un atout important dans un travail de campagne. Elles peuvent renforcer le poids politique d'un projet, et relier l'aspect technique du travail sur le budget à la compréhension et à la participation des associations de terrain. En général, la force des coalitions s'enracine dans un objectif commun et une direction partagée, qui peuvent motiver les groupes à les rejoindre et à s'impliquer.

Comme elles traitent d'enjeux à plus long terme, les coalitions peuvent aussi avoir besoin de mettre en place une structure qui leur permette de fonctionner sans débats inutiles sur le pouvoir ou le contrôle.

Des relations médias efficaces

Il est fondamental pour un travail de campagne efficace de faire preuve de stratégie et de compétence dans les relations avec les médias. A travers les médias, les groupes peuvent développer la sensibilisation du public, briser le monopole du gouvernement sur l'information, et influencer les interventions des responsables publics. Les groupes doivent choisir les types de médias (presse écrite, radio, télévision ou Internet) qui répondent le mieux à leurs objectifs. Il leur faut proposer des informations convaincantes qui intéressent les médias et avoir une stratégie éprouvée pour les transmettre aux journalistes. Il est également important d'établir des relations suivies avec les journalistes, et de permettre aux médias de développer leur capacité à traiter ces sujets. Les groupes doivent aussi envisager de diffuser leurs messages par leurs propres bulletins d'informations, des encarts dans la presse ou d'autres supports.

Relations avec les responsables publics

L'objectif final du travail de la société civile est de retenir l'attention des responsables publics et de les pousser dans la voie des priorités retenues par la société civile. Les défenseurs de la société civile doivent être attentifs en permanence à de nombreux

secteurs différents des pouvoirs publics : les dirigeants du pouvoir exécutif, les technocrates de niveau intermédiaire, le pouvoir législatif, les vérificateurs des comptes, les responsables locaux et bien d'autres. Les groupes doivent réfléchir à la façon dont ils veulent se situer en coopération ou en opposition avec les responsables gouvernementaux. Ils doivent aussi déterminer les stratégies qu'ils vont utiliser pour impliquer les responsables publics, de l'échange informel des informations à la création de procédures et de structures formelles permettant la participation des citoyens.

En définitive, bien qu'il existe d'importantes distinctions entre les deux, le travail budgétaire et celui sur les revenus des industries extractives ne sont pas très différents. Le travail sur les revenus du secteur extractif représente une partie importante du travail budgétaire, et cette tendance s'accroîtra dans les années à venir. En favorisant la compréhension et la participation du public sur les budgets et les revenus issus des industries extractives, la société civile développe l'efficacité des procédures de gestion budgétaire, tout en renforçant la démocratie.

Combien les gouvernements des pays riches en ressources naturelles gagnent-ils à partir de l'exploitation du pétrole et du gaz ?
Ces revenus représentent-ils une part équitable ?
Comment ces fonds sont-ils dépensés, et dans quels buts ?

I. Introduction

Les budgets publics sont les outils utilisés par les gouvernements pour établir leurs priorités, pour déterminer, par exemple, la somme qu'ils vont investir pour assurer la santé publique, pourvoir à l'enseignement public, et réduire la pauvreté.

Au cours de la dernière décennie, un mouvement citoyen mondial a vu le jour, qui vise à donner la parole aux citoyens et à la société civile dans les enjeux budgétaires publics, à travers des activités de surveillance et d'analyse, et toutes sortes d'activités de campagne. Ces différentes interventions, dans des pays riches ou pauvres du monde entier, ont apporté aux groupes issus de la société civile des enseignements importants et précieux.

Les sommes dont disposent les gouvernements dans leurs budgets dépendent de ce qu'ils prélèvent à travers un système de recettes fiscales et non fiscales. Dans de nombreux pays, en particulier les plus pauvres, l'extraction et la vente du gaz, du pétrole et des minerais constitue l'une des principales sources de fonds publics. Pourtant, dans bon nombre de ces pays, les budgets gouvernementaux ne perçoivent qu'une petite partie des revenus ainsi générés, et la population ne retire qu'un bénéfice très limité voire inexistant des richesses naturelles du pays, qui lui appartiennent pourtant légitimement. De ce fait, la surveillance et les activités militantes sur les revenus des industries extractives constituent un aspect essentiel du travail. Les groupes de la société civile assurent une surveillance et un travail de campagne sur ces sujets en posant les questions élémentaires suivantes :

- Combien gagnent les gouvernements à partir de l'exploitation du pétrole et du gaz ? Ces revenus représentent-ils une part équitable ?

- ▶ Comment ces sommes sont-elles dépensées, et dans quels buts ?
- ▶ Comment le public peut-il être plus vigilant et participer réellement aux décisions concernant la perception et l'utilisation de ces fonds ?

De nouveaux projets sont en cours sur ces questions, et la surveillance des revenus des industries extractives va susciter un intérêt croissant chez les groupes de travail budgétaire dans de nombreux pays.

La réunion d'avril 2004 à Budapest a réuni des responsables de la société civile jouant un rôle essentiel dans les questions budgétaires et les revenus des industries extractives. Les participants, venus d'Asie, du Moyen Orient, d'Afrique, d'Amérique Latine, d'Europe de l'Est et de l'Ouest et des États-Unis, représentaient un vaste ensemble d'expériences dans des pays spécifiques ainsi qu'au niveau international. Leur objectif était d'identifier les meilleures pratiques de travail budgétaire qui pourraient être appliquées par les organisations de la société civile, pour surveiller la façon dont leurs gouvernements gèrent les revenus pétroliers, gaziers ou miniers.

Le guide *Suivez l'argent !*, qui est issu de cette réunion du mois d'avril, commence par une présentation générale du travail budgétaire de la société civile : sa nature, les raisons de son importance, ses principaux éléments et stratégies et les facteurs qui contribuent à son succès. Le rapport passe ensuite à une présentation des aspects économiques et politiques des industries extractives : l'actualité dans le monde entier, les principales luttes relatives à l'extraction de minerais et du pétrole, et la façon dont les organisations réagissent à ce que l'on a coutume d'appeler la « malédiction des ressources », situation dans laquelle la richesse des ressources extractives se traduit tout à la fois par un affaiblissement de l'économie et de la démocratie.

Le rapport s'intéresse ensuite à quatre facteurs qui jouent un rôle essentiel dans le succès du travail sur le budget et les industries extractives.

- ▶ *L'analyse* : Que doivent étudier les groupes de la société civile et de quelle manière ?
- ▶ *L'organisation et la constitution de coalitions* : Quelles sont les alliances et les efforts conjoints potentiels qui pourraient donner plus de poids politique à ces enjeux ?
- ▶ *Les médias et l'information du public* : Comment les groupes travaillant sur les questions de budgets et de revenus peuvent-ils faire sortir les informations du cercle restreint des experts, et toucher plus largement le public ?

- *Les relations avec les responsables publics* : Comment les organisations de la société civile travaillant sur ces sujets peuvent-elles inciter les responsables publics à changer et influencer les politiques publiques ?

Le rapport met en évidence des enseignements importants permettant d'aider d'autres groupes à développer l'efficacité de leur travail militant, et s'achève par des réflexions de synthèse.

Ce rapport contient également de brèves illustrations de projets en cours sur les budgets et les industries extractives, tirées d'études de cas plus importantes rédigées par les participants à la réunion de Budapest. Ces témoignages offrent un aperçu de la manière dont des groupes, répartis dans le monde entier, relèvent le défi de la participation de la société civile et des citoyens aux débats politiques sur la gestion des fonds gouvernementaux, des débats qui sont essentiels et pourtant bien souvent traités comme des domaines privés dont le public est exclu.

Les éclairages et les enseignements offerts dans ce document apportent une synthèse des idées exprimées par plus de vingt participants issus des quatre coins de la planète. Notre objectif collectif est de créer un outil qui pourra être utilisé par les citoyens pour se faire entendre et avoir une réelle influence, pour parvenir à plus de justice et d'équité dans la dépense des deniers publics.

Les sommes affectées dans le budget aux écoles ou aux centres de soin locaux leur parviennent-elles réellement ?

A quels achats servent-elles vraiment ?

« Parfois, des responsables gouvernementaux de très haut niveau sont aussi frustrés que les communautés locales parce qu'ils ne savent pas ce que deviennent les fonds après leur affectation dans les budgets. »

—JIM ST. GEORGE

II. Présentation générale du travail budgétaire de la société civile

Selon Jim St. George, de l'International Budget Project (IBP), « le premier défi qui se pose à la société civile sur les questions budgétaires est de s'attaquer à un sujet fondamentalement ennuyeux, et de le rendre intéressant. » Pour la plupart des gens, un budget n'est qu'une pile de papiers bourrée de chiffres inintelligibles, inintéressants et inutiles, sauf pour une poignée d'experts et d'économistes. Toutefois, derrière ces chiffres se cachent certaines des questions les plus importantes auxquelles doit répondre une collectivité locale ou un État : la qualité des écoles, l'accès aux soins de santé, l'allocation de revenu minimum, les services d'aide à l'enfance ou aux femmes, les investissements dans les infrastructures, l'aide au logement, et de nombreux autres enjeux publics.

En quoi consiste le travail budgétaire ?

La traduction des chiffres en thématiques et en enjeux qui touchent les gens, et l'organisation d'actions publiques capables d'influencer les choix politiques, sont au cœur du travail de la société civile sur les questions budgétaires. L'essentiel de ce travail répond aussi au principe selon lequel la priorité numéro un des dépenses publiques est de faire correspondre les ressources aux besoins. De nombreux groupes de la société civile travaillant sur les budgets considèrent que les intérêts des populations à

faibles revenus sont sous-représentés dans le processus budgétaire, et placent ces problèmes au premier rang de leurs priorités.

Pour J. St. George, le travail budgétaire peut être divisé en six catégories principales, la plupart des groupes intervenant sur une combinaison de ces activités :

1. Simplifier et diffuser les informations

Les budgets apparaissent comme des séries de chiffres complexes. Mais à les lire attentivement, ils révèlent des choix politiques fondamentaux. L'une des tâches les plus importantes du travail budgétaire est de traduire cette complexité en simplicité, et de présenter les choix politiques de manière compréhensible par le public, les médias, les groupes de la société civile et les responsables politiques.

Une fois les informations simplifiées, l'objectif des groupes de travail sur les budgets est de les mettre à disposition des gens. Des groupes basés dans des pays tels que le Pérou, la Croatie, le Mexique et l'Ouganda prennent l'initiative de proposer des formations sur les budgets pour les militants de la société civile, les médias et les responsables politiques. Ils cherchent également à ouvrir des possibilités de participation plus active pour les citoyens et les groupes au processus d'élaboration du budget.

2. Identifier et établir des priorités

Les budgets publics consistent principalement à attribuer des ressources limitées. Même dans les pays les plus riches, il n'y a jamais assez d'argent pour répondre à toutes les demandes budgétaires. Le rôle principal des responsables politiques chargés du budget consiste à trouver un équilibre entre ces demandes, et à décider lesquelles soutenir et lesquelles rejeter. Le travail budgétaire de la société civile éclaire les choix, et aide les citoyens à exprimer leur propre opinion sur les programmes et les besoins qui devraient être considérés comme prioritaires. « Par exemple, quelle est l'importance de la sécurité publique par rapport à l'accès aux soins de santé pour les enfants démunis ? », demande J. St. George.

3. Influencer les politiques sur les recettes publiques

Les choix des gouvernements en matière de dépenses publiques sont le corollaire direct de ceux qu'ils font en matière de recettes. Il s'agit là d'un domaine nouveau particulièrement important pour le travail budgétaire de la société civile. De nombreux groupes de pression et organisations se soucient d'obtenir du gouvernement des dépenses correspondant à leurs intérêts : amélioration de l'enseignement, des soins de santé, des moyens de transport, etc. Il sont bien moins nombreux à s'intéresser aux sommes collectées et à la provenance de ces sommes. Un certain nombre de questions se retrouvent au cœur des débats relatifs aux politiques des recettes publiques :

- ▶ Quelles sont globalement les dépenses du gouvernement pour la mise en œuvre de sa politique macroéconomique ?
- ▶ Le système d'imposition exerce-t-il une juste répartition de la pression fiscale entre les plus démunis et les plus aisés ? Les secteurs commerciaux, tels que les industries extractives, paient-ils une part équitable ?
- ▶ Les gouvernements devraient-ils s'endetter pour financer certains programmes, et si oui, jusqu'à quel point ?

Les groupes de travail budgétaire interviennent un peu plus chaque année sur ces questions.

4. Identifier des tendances et fournir des prévisions

Les groupes travaillant sur les budgets repèrent souvent les tendances en matière de dépenses au fil des années, en identifiant par exemple des augmentations ou des réductions des dépenses pour l'éducation, ou du pourcentage des dépenses gouvernementales par rapport au PIB. De même, les groupes travaillant sur les budgets apportent des projections utiles, que le gouvernement n'a pas réalisées lui-même ou qu'il ne souhaite pas rendre publiques. Ils peuvent prévoir les coûts à long terme des programmes de dépenses publiques ou des réformes fiscales. Ils peuvent établir une correspondance entre les tendances démographiques et les finances publiques. Dans le domaine de l'extraction minière, les groupes de travail budgétaire peuvent s'opposer aux projets gouvernementaux qui partent de l'hypothèse que les réserves de minerais sont illimitées, en établissant des projections sur la durée probable des flux de recettes publiques.

5. Mettre en valeur les meilleures pratiques

Selon J. St. George, « dans certains pays, les groupes de travail budgétaire se servent des réalisations réussies dans d'autres pays pour pousser à l'action leurs propres gouvernements. » « C'est particulièrement vrai pour les questions de transparence (les différents types d'informations disponibles et leur accessibilité), mais également pour des thèmes comme le financement de la lutte contre le SIDA ou d'autres sujets de santé publique, et ultérieurement, nous l'espérons, pour la politique fiscale. »

6. Suivre l'évolution des recettes et des dépenses

Le travail budgétaire de la société civile ne se limite pas aux chiffres qui apparaissent sur une page du budget et qui précisent à quels postes sont censés être affectés les fonds publics et à quelle hauteur. Les questions fondamentales sont les suivantes : Cet argent parvient-il vraiment jusqu'à l'école ou au centre de soins local, et correspond-il aux sommes affectées dans le budget ? A quelles dépenses sert-il ? Quels effets a-t-

il concrètement sur la vie des gens ? La réponse à ces questions intéresse non seulement les communautés et groupes de la société civile, mais également les responsables politiques. « Parfois, des responsables gouvernementaux de très haut niveau sont aussi frustrés que les collectivités locales parce qu'ils ne savent pas ce que deviennent les fonds après leur affectation dans les budgets. », estime J. St. George.

En Ouganda, l'Uganda Debt Network (UDN) a été le premier à s'engager dans une surveillance des recettes et des dépenses publiques au niveau de la communauté. D'autres groupes de travail budgétaire, tels que l'IDASA en Afrique du Sud, commencent à élaborer des méthodologies pour évaluer l'efficacité des programmes, afin de répondre à la question suivante : Qu'obtenons-nous réellement pour notre argent ?

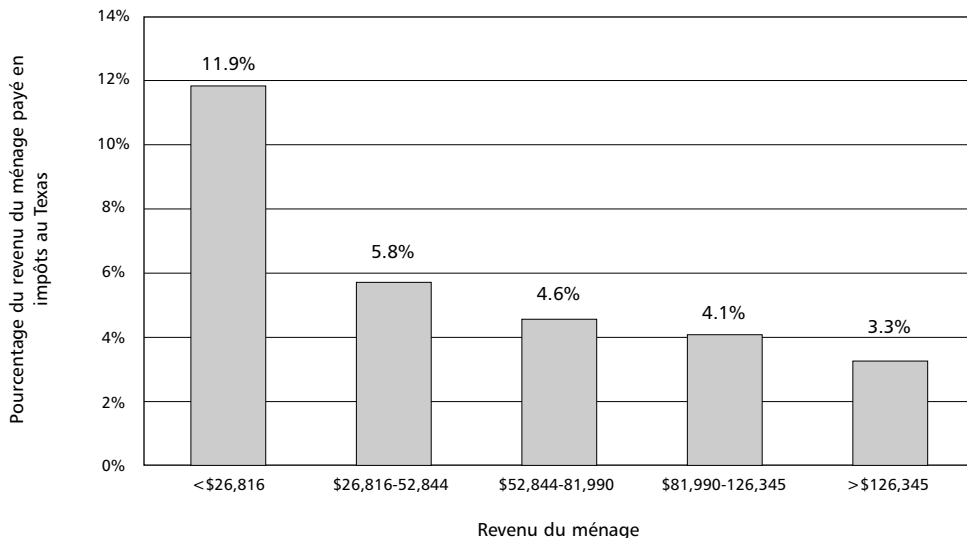
TÉMOIGNAGES DU TERRAIN

Texas—Répartir équitablement la charge fiscale

Dans le travail budgétaire de la société civile, il est beaucoup plus facile d'intéresser les groupes à l'aspect « dépenses » (l'obtention du financement de leurs programmes), qu'à l'aspect « recettes ». « Les gens ont peur de se pencher sur les recettes publiques, parce qu'ils pensent qu'ils n'ont pas les connaissances requises pour intervenir sur ce volet », constate Dick Lavine, du *Center for Public Policy Priorities* (CPPP) au Texas. Alors qu'il était gouverneur du Texas en 1997, George W. Bush a posé de manière abrupte le problème des recettes, en proposant de réduire les impôts fonciers d'un milliard de dollars. D. Lavine raconte que le centre a considéré la proposition de G. Bush comme un problème important. La réduction des taxes foncières, associée à la mise en place d'une nouvelle série de taxes à la consommation (une taxe sur les ventes et une taxe sur la valeur ajoutée), entraînerait en effet un important transfert de la charge fiscale vers le bas de l'échelle de revenus et accentuerait le caractère régressif du système fiscal. Le centre s'est mis au travail pour attirer l'attention du public sur cette faiblesse du plan du gouverneur.

« Il n'existait aucune source au niveau du gouvernement de l'État pour estimer l'impact fiscal du plan », ajoute D. Lavine. « Nous nous sommes adressés aux Citizens for Tax Justice, une organisation militante et de recherche sur la fiscalité basée à Washington D.C., qui a pu nous fournir des estimations de l'impact global du plan sur des familles disposant de différents niveaux de revenus. Nous avons également mis à jour ces estimations au fur et à mesure des modifications du plan au cours de l'avancement de la procédure législative. »

En pourcentage, les ménages dont les ressources sont les plus faibles paient le plus d'impôts nationaux et locaux



D. Lavine décrit comment le centre a créé un graphique sous forme d'affiche (reproduit à la page précédente) qui fait ressortir le caractère régressif du système fiscal du Texas, pour traduire ces données en une image qui pourrait clarifier le problème pour les responsables politiques et les médias : « Du fait de ses dimensions et de ses couleurs éclatantes, le graphique est devenu célèbre au Capitole, et a aidé à démystifier le concept de régressivité », explique D. Lavine.

Finalement, l'assemblée législative du Texas a approuvé une mesure de réduction des impôts fonciers différente, qui n'était pas aussi régressive que celle proposée à l'origine par G. Bush. En outre, la priorité accordée par le centre au problème de la régressivité a entraîné une victoire indirecte importante : une législation exigeant que le directeur général des impôts de l'Etat publie régulièrement une étude sur « l'incidence fiscale », indiquant les conséquences des principaux impôts et exonérations fiscales pour les familles, en fonction de leurs revenus. Pour D Lavine, « La population est maintenant beaucoup plus sensibilisée à l'importance des questions d'équité fiscale. »

Comment démarrer : des choix importants

Des domaines très divers servent de points de départ au travail budgétaire de la société civile. Au Mexique, l'association FUNDAR fait remonter son travail budgétaire à

un procès qu'elle a intenté contre le président mexicain pour l'ouverture des archives concernant un fond présidentiel secret. En Ouganda, le travail budgétaire a commencé avec la campagne de l'UDN pour la réduction de la dette. En Croatie, l'Institut de finances publiques (IPF – *Institute of Public Finance*) a été créé à l'origine sous la forme d'un groupe de réflexion universitaire. Il réalise maintenant des travaux d'analyse appliqués au budget national. Le travail budgétaire de la société civile a d'abord été issu du travail sur les droits de l'homme, des campagnes anti-corruption, du militantisme pour les droits de la femme, et de toutes sortes d'autres projets.

Il n'y a pas un thème unique *idéal* pour commencer le travail budgétaire. Toutefois, il faut procéder à certains choix et réflexions pour savoir de quels outils doivent se doter les organisations, de quelle manière elles vont travailler, et comment elles vont se positionner politiquement. J St George, de l'IBP, a identifié quatre problèmes principaux qui doivent être pris en compte par les organisations :

1. Groupe de réflexion et d'analyse ou travail militant et constitution de coalitions ?

Le travail budgétaire couvre un large spectre d'activités. À une extrémité du spectre, se situe l'analyse universitaire pure, qui ne cherche pas activement à influencer les décisions politiques, et qui porte généralement plus souvent sur les problèmes à long terme que sur les thèmes qui affectent immédiatement le débat public en cours. À l'autre extrémité, on trouve le travail militant, qui vise à transformer les politiques publiques, mais sans réelle capacité d'analyse pour soutenir ses positions de campagne. « Pour arriver au meilleur travail budgétaire possible, il faut vous positionner quelque part au milieu de ce spectre », estime J. St George.

Il est rare que des changements de politique budgétaire interviennent simplement parce qu'une information pertinente est sortie au bon moment.. Les groupes de travail budgétaire doivent donc étudier l'importance des efforts à consacrer au recrutement, à la formation et à l'organisation d'alliances, afin d'apporter un poids politique aux positions issues de leur analyse.

Une fois encore, il s'agit de trouver un équilibre entre l'analyse d'une part et le travail de campagne et de coalition d'autre part. « Le meilleur équilibre », estime J. St George, « reste l'analyse alliée au travail de campagne. »

2. Alliés ou critiques du gouvernement ?

Les groupes de travail budgétaire doivent définir quel type de relation ils veulent avoir avec les représentants du gouvernement. Vont-ils exprimer publiquement des critiques sévères, ou s'efforceront-ils de maintenir des relations cordiales et d'exercer une influence à travers un échange serein d'informations et d'analyses ? Le groupe est-il davantage axé sur une « stratégie de travail de l'intérieur » de développement de

relations, ou une stratégie « externe » de confrontation ? De nombreux groupes de travail budgétaire ont indiqué lors de la réunion de Budapest qu'ils entretenaient ces deux types de rapports. Katarina Ott, de l'IPF en Croatie, remarque que lorsqu'un parti politique est au pouvoir, il peut parfois être hostile aux critiques de l'IPF, alors que le parti d'opposition peut s'avérer un allié important. Lorsque les rôles des partis politiques s'inversent, leur attitude vis-à-vis de l'IPF fait de même. « Ceux qui nous ignoraient ou nous critiquaient quand ils étaient au pouvoir ont commencé à nous consulter », note K. Ott. « Parfois, cela peut être franchement amusant. »

L'essentiel, pour tous les groupes de travail budgétaire, est de conserver leur indépendance, d'être crédibles, et de baser leurs positions sur les problèmes réels, et non sur les alliances politiques ou les conflits qui pourraient résulter de ces positions. J. St George appelle cela être « un allié critique », dans le sens où le groupe de travail budgétaire est considéré comme un allié stratégique par tous les acteurs politiques, tout en conservant suffisamment d'indépendance pour critiquer librement chacun de ces acteurs lorsque cela est nécessaire. Dans les pays soumis à des régimes répressifs, la sécurité individuelle est un élément d'appréciation légitime pour déterminer à quel point un groupe ou un travail de campagne peut exprimer son opposition vis-à-vis du gouvernement.

TÉMOIGNAGES DU TERRAIN

Mongolie—Travail budgétaire : les premiers pas

La Mongolie, auparavant pays satellite de l'Union Soviétique, a entrepris depuis une dizaine d'années une réforme des institutions politiques et des marchés. Les groupes de la société civile s'efforcent d'intégrer à ce changement historique une surveillance des budgets publics. « De manière générale, la surveillance des activités du gouvernement n'a pas été une pratique répandue en Mongolie », indique Dorjdari Namkhajantsan, de la *Mongolian Foundation for Open Society*. « Les ONG manquent à la fois des compétences et des moyens financiers pour réaliser les activités de surveillance ; le public accorde peu de confiance aux conclusions des quelques tentatives de surveillance qui ont été réalisées, et le gouvernement est consterné ou mécontent de ces tentatives, et considère que cela ne regarde que lui. »

Selon D. Namkhajantsan, lorsque des groupes de citoyens ont demandé au ministre des Finances et de l'économie des copies du budget, le ministre a répondu que « cela était trop coûteux à imprimer. »

On peut néanmoins relever que quelques étapes initiales ont été franchies

dans le travail budgétaire effectué par les citoyens. En janvier 2004, l'*Open Society Forum*, en collaboration avec la Banque mondiale, a organisé une réunion publique pour débattre de la procédure budgétaire et examiner la proposition de budget pour 2004. La Banque mondiale et le FMI ont également fait figurer l'amélioration de la transparence budgétaire dans les conditions requises récemment pour des attributions de prêts. Au niveau local, l'ONG *Women for Social Progress* a travaillé avec un gouverneur pour la publication d'informations budgétaires dans le journal local du groupe.

La *Mongolian Foundation for Open Society* a identifié les prochaines étapes à franchir pour arriver à un travail de surveillance du budget et de campagne efficaces. « Un bon départ serait de susciter suffisamment d'intérêt de deux à quatre ONG pour qu'elles consacrent une partie importante de leur temps au travail budgétaire », déclare D. Namkhajantsan. Une bonne couverture médiatique est également prioritaire.

D. Namkhajantsan fait remarquer que les médias de Mongolie manquent encore des compétences, des financements et de l'indépendance politique nécessaires pour couvrir efficacement les questions budgétaires. La fondation souhaite également prendre contact avec les responsables publics concernés, dans le but de développer des relations et d'accroître les connaissances de ces responsables dans le domaine budgétaire. « Il est tout à fait possible qu'ils ne possèdent pas eux-mêmes les informations ou les compétences requises », ajoute D. Namkhajantsan.

3. Études et rapports approfondis ou notes d'informations succincte ?

Les groupes qui effectuent un travail d'analyse des budgets doivent décider quel type de documents d'information ils vont publier : de longs rapports ou de courtes notes d'information, ou des documents situés entre les deux. « Les gros rapports sont assez efficaces si vous avez besoin d'un butoir de porte ou d'un presse-papiers lourd », plaisante J. St. George. Les études plus approfondies sont pourtant souvent importantes pour établir la crédibilité de l'organisation sur un thème particulier, et pour fournir la recherche généraliste qui est nécessaire avant de réaliser des analyses plus succinctes.

En définitive, l'analyse budgétaire n'est utile que si elle va réellement être lue et comprise par des catégories de public essentielles : responsables politiques, médias, groupes de la société civile et grand public. De nombreux groupes de travail budgétaire centrent leur travail sur les notes d'informations et les bulletins. « Nous avons commencé en publiant des bulletins d'informations écrits pour le grand public, et

nous les avons envoyés aux députés, aux commissions parlementaires, aux ministères, aux agences, aux médias et aux ONG. Nous les avons aussi mis en ligne sur notre site web », explique K. Ott. Son groupe s'est rapidement rendu compte que ces notes d'informations étaient citées par des membres du gouvernement et dans des articles de presse. Les groupes de travail budgétaire doivent publier différents types de documents d'information, en fonction de ce qui est nécessaire pour une question ou une situation donnée. La règle de base, toutefois, est de savoir que les longs discours ne sont pas nécessairement plus efficaces.

4. Développement des capacités en interne ou alliances et externalisation des travaux d'analyse ?

Enfin, les groupes de travail budgétaire doivent décider de quel type de capacité d'analyse ils ont besoin dans leur organisation (par l'embauche d'experts), et quels travaux d'analyse devraient plutôt être externalisés et confiés à des consultants spécialisés. Il ne fait aucun doute qu'un groupe qui envisage de s'impliquer fortement dans le travail budgétaire doit disposer d'un minimum de capacité d'analyse en interne, afin de comprendre les enjeux politiques essentiels, d'examiner, d'interpréter et d'évaluer le travail d'analyse des autres, et de produire certains types d'analyses par lui-même.

Néanmoins, tous les groupes n'ont pas besoin d'avoir une capacité d'analyse approfondie en interne. Certains groupes militants forment des alliances avec des groupes qui possèdent des compétences d'analyse. Au Mexique, par exemple, les groupes militants et d'aide sociale travaillant sur la mortalité infantile ont formé une alliance opérationnelle avec FUNDAR, association mondialement reconnue pour son expertise sur les budgets, afin de lancer une campagne globale pour l'amélioration des services de santé pour les femmes enceintes. Dans certains cas, même les groupes possédant de solides compétences budgétaires peuvent choisir de sous-traiter pour l'obtention d'informations spécialisées. Au Texas, le CPPP s'est retrouvé en conflit avec le Gouverneur de l'époque, George W. Bush, au sujet d'une proposition de réduction d'impôt. « Nous avons passé contrat avec un groupe de réflexion spécialisé, pour obtenir l'analyse fiscale dont nous avons besoin pour commenter avec précision les conséquences de la proposition du gouverneur », explique Dick Lavine du CPPP.

Les clefs d'un travail budgétaire réussi

Que faut-il aux groupes de travail budgétaire pour être vraiment efficaces, pour développer une véritable participation de la société civile aux débats sur les budgets et les revenus, et pour avoir un impact sur les décisions politiques ?

Le contexte politique local détermine bien sûr largement le bon dosage de principes et d'actions. Les groupes de travail budgétaire doivent évaluer la réceptivité du gouvernement vis-à-vis de la participation de la société civile, l'aptitude et l'intérêt de la société civile à aborder les problèmes budgétaires, et le montant des moyens disponibles pour les services et programmes publics. Tous ces facteurs sont très variables d'un pays à l'autre. Quoi qu'il en soit, selon J. St. George, trois facteurs sont quasiment universels :

1. Un travail d'analyse précis et effectué en temps opportun

Une fois encore, le travail d'analyse est primordial. Le travail budgétaire est avant tout une question d'informations : il faut les obtenir, les comprendre, les interpréter, les traduire pour le grand public et les utiliser pour influencer les décisions politiques et la vie des gens. Pour y parvenir, il faut procéder à une analyse appliquée, et non théorique, qui doit s'intégrer à un débat politique en cours.

Pour être efficaces dans leur travail budgétaire, les groupes de la société civile ont besoin d'analyses précises, (que certains participants ont qualifié d'analyses « blindées »), capables de résister aux critiques et aux attaques. Même les plus petites erreurs peuvent avoir des effets à très long terme sur la crédibilité du travail d'analyse d'un groupe.

L'analyse doit aussi être réalisée en temps opportun. Par exemple, une étude approfondie de l'impact d'une proposition de réduction du budget de l'enseignement n'aurait qu'un intérêt très limité si elle était présentée après l'approbation de cette mesure. Le travail d'analyse des groupes de travail budgétaire doit également être mis à la portée des gens. Comme le dit Petr Hlobil, coordinateur de campagne à Bankwatch, « même nos grands-mères doivent pouvoir comprendre ».

2. Un travail de campagne efficace

Le travail de campagne, intervention organisée et stratégique visant à influencer les décisions politiques, est un autre facteur essentiel dans la réussite du travail budgétaire. Un bon travail d'analyse sert de base au travail de campagne. Un travail de campagne efficace passe par le développement de relations permanentes avec des responsables publics. Il ne s'agit pas simplement d'une relation de type « j'ai besoin de vous aujourd'hui sur ce problème », mais d'un échange basé sur le respect mutuel, qui peut s'étendre sur de nombreuses années. Ces relations ne s'établissent pas seulement avec les responsables situés au niveau le plus élevé du gouvernement. Dans le travail budgétaire, comme le souligne Katarina Ott, certaines des relations les plus importantes s'établissent avec des personnes travaillant à des postes de niveau intermédiaire, souvent inconnues du public. Le travail de campagne implique également des partenariats, l'organisation et la constitution de coalitions (ce sujet sera abordé plus en détail

dans la suite de ce rapport). Enfin, les groupes de travail budgétaire soulignent tous l'importance de « diffuser les informations au maximum ». Ceci suppose des relations actives avec les médias, des publications sous différentes formes, l'utilisation d'Internet comme outil de diffusion, et la transmission du travail d'analyse directement aux groupes qui peuvent l'utiliser.

3. Un travail budgétaire spécialisé, toute l'année

Les organisations de la société civile ne doivent pas se limiter à un travail d'analyse budgétaire approfondi et indépendant. Il leur faut travailler sur les questions budgétaires à chaque étape du processus budgétaire, de l'élaboration du budget par l'organe exécutif, à son étude et son approbation par le législateur, puis à sa mise en œuvre et enfin jusqu'au processus final d'examen et d'audit. De plus, le travail budgétaire a beaucoup plus de chances d'être efficace si l'organisation accorde du temps, des moyens et du personnel à cette activité, en particulier à l'analyse. Le travail budgétaire n'est pas simplement une activité annexe qui peut s'ajouter de manière arbitraire à d'autres types de travaux.

Les groupes ne doivent pas s'attendre à ce que le travail budgétaire parvienne à des résultats importants du jour au lendemain. « Il faut beaucoup de temps pour avoir un impact », estime Warren Krafchik, de l'IBP. « On ne peut pas simplement s'y mettre un an et s'attendre à des effets importants. » Il souligne qu'un travail budgétaire efficace et à long terme de la société civile contribue à établir l'un des fondements d'une vraie démocratie.

TEMOIGNAGES DU TERRAIN

Indonésie—Forcer l'ouverture du processus budgétaire

Le droit indonésien stipule que les budgets nationaux et locaux doivent être « gérés de manière efficace, performante, transparente et responsable », dans le but d'assurer la plus grande prospérité publique possible. L'élaboration des budgets est censée être accompagnée d'une importante participation du public. Toutefois, Laode Ida, du Forum indonésien pour la transparence budgétaire (*Indonesian Forum for Budget Transparency*), basé à Djakarta, estime que la réalité de la procédure budgétaire est bien différente pour les neuf millions d'habitants de la ville.

Selon L. Ida, l'élaboration du budget à Djakarta a été traditionnellement basée sur le financement de « l'appareil administratif », des dépenses réalisées

pour soutenir le pouvoir des autorités municipales, et non sur la réponse aux besoins de la population. Un processus fermé préside à l'élaboration et à la gestion du budget. « Les documents budgétaires ne sont jamais diffusés au public », souligne L. Ida, et les membres du public n'ont aucune idée de la façon dont fonctionne la procédure budgétaire. Il mentionne une profusion d'éléments démontrant les conséquences de cette négligence budgétaire, notamment un million de personnes dans la misère, un taux de mortalité infantile élevé et un niveau de santé publique médiocre, la malnutrition des enfants, et de mauvaises conditions de logement.

Pour forcer l'ouverture du processus fermé de l'élaboration du budget de Djakarta, le forum s'est lancé dans une série d'activités de campagne. Il analyse le budget en fonction des données disponibles, assure une sensibilisation active des médias, témoigne lors d'auditions avec les responsables municipaux, organise des débats publics avec d'autres acteurs clés (entreprises, étudiants, etc.), forme des alliances avec d'autres ONG, assure des sessions de formation et publie toutes sortes de documents.

L'effet de ces interventions se fait sentir avec le temps. Bien que l'accès formel aux documents du budget reste problématique, les groupes de la société civile commencent à avoir leurs entrées auprès de certains responsables. Selon L. Ida, entre 2000 et 2004, les budgets alloués aux services publics, notamment aux programmes de lutte contre la pauvreté, sont passés de 30 à 68 pour cent, avec une baisse proportionnelle de la part attribuée aux dépenses des dirigeants municipaux.

L. Ida souligne que les principales tâches qui attendent les groupes de travail budgétaire de Djakarta sont d'élargir aux groupes de terrain les efforts déjà engagés auprès des milieux des élites, et de faire progresser la formation globale du public sur ces questions de budget.

« Les dirigeants dont le maintien au pouvoir dépend des dépenses liées aux ressources naturelles sont en général peu enclins à soutenir la transparence des finances publiques ou les systèmes de contrôle budgétaire. »

–SVETLANA TSALIK

« Si les recettes du gouvernement proviennent de l'imposition des citoyens, alors les citoyens sont mieux à même de revendiquer le droit de participer à la procédure budgétaire. Si les recettes proviennent du pétrole, le gouvernement peut facilement se dégager un peu plus de ses responsabilités vis-à-vis de la population. »

–MARTIN TISNÉ

III. Présentation générale du travail de la société civile sur les revenus des industries extractives

Un réel travail budgétaire s'impose, de toute urgence, dans les pays où le secteur de l'extraction est important. Dans ces États, la richesse de la nation n'appartient pas à ses travailleurs et ses citoyens, ni même à la majorité de ses entreprises. La richesse est dans le sol, et la façon dont celle-ci doit être répartie entre, d'une part, les entreprises qui extraient les ressources naturelles, pour la plupart de grandes multinationales, et, d'autre part, les gouvernements, qui négocient avec elles et décident de la façon d'utiliser leur part des richesses sous forme de fonds publics, soulève d'immenses questions.

La « malédiction des ressources »

Selon Svetlana Tsalik, du programme *Revenue Watch* de l'*Open Society Institute*, les richesses pétrolières et minières ont plus souvent contribué à une dégradation qu'à une amélioration des conditions de vie dans ces pays. « Depuis les années 1950, de

nombreux économistes du développement ont cru au pouvoir des ressources naturelles pour sortir les pays en développement de la pauvreté », explique-t-elle. « Aujourd'hui encore, les prêts accordés au secteur de l'extraction représentent l'un des portefeuilles les plus rentables pour les banques de développement. »

Toutefois, au cours des 20 dernières années, un organisme de recherche de premier plan a démontré que le développement induit par les ressources naturelles s'avérait non seulement incapable d'impulser la croissance économique, mais entraînait en outre fréquemment des conditions économiques et sociales pire que celles qui existaient avant le début de l'extraction des ressources. Récemment, la Banque mondiale a mis en place un groupe de travail indépendant pour évaluer la cohérence entre son soutien aux projets du secteur des industries extractives et sa mission de réduction de la pauvreté. La conclusion du groupe de travail a été très nette : il a recommandé à la Banque de supprimer progressivement d'ici 2008 l'aide qu'elle apporte à la production pétrolière.

« De nombreux termes ont été inventés pour expliquer cet étrange paradoxe qui entoure la richesse en minerais et en pétrole », indique S. Tsalik. « Paradoxe de l'abondance », « indigestion économique », et même le terme plus imagé d'« excrément du diable ». Mais le plus pertinent est probablement « la malédiction des ressources. » Il ressort des études en cours que la malédiction des ressources créée par la richesse en ressources naturelles peut avoir trois effets négatifs essentiels.

1. Une augmentation de la pauvreté, un affaiblissement de la croissance, un ralentissement du développement

On a tendance à penser que la population d'un pays riche en ressources naturelles connaît une croissance des niveaux de revenus et de développement. Or, selon S. Tsalik, c'est l'inverse qui est vrai. De nombreuses études ont constaté que les pays ne possédant pas de ressources pétrolières et minières disposent d'un Produit intérieur brut (PIB) par habitant supérieur à celui des pays riches en ressources.

Entre 1960 et 1990, les pays ne possédant pas de ressources naturelles ont bénéficié de taux de croissance de deux à trois fois supérieurs à ceux des pays riches en ressources. L'étude de quarante-huit pays pour lesquels le pétrole a représenté plus de 30 pour cent des exportations totales entre 1965 et 1995, a fait ressortir que près de la moitié de ceux-ci se trouvaient dans le tiers inférieur de l'Indice de développement humain des Nations unies en 2002. Un quart seulement de ces pays se trouvait dans le tiers supérieur, et bon nombre d'entre eux, comme la Norvège et le Canada, étaient des pays riches bien avant que les exportations de pétrole ne deviennent une source de revenus importante. En fait, douze des pays les plus dépendants vis-à-vis des ressources minières et six de ceux qui dépendent le plus du pétrole figurent sur la liste des Pays pauvres très endettés de la Banque mondiale, les nations les plus pauvres de la planète.

En Arabie saoudite, le revenu par habitant a chuté de 28 600 dollars à 6 800 dollars entre 1981 et 2001. En Équateur, la dette extérieure est passée de 217 millions de dollars en 1972, au moment où l'on a commencé à découvrir du pétrole, à 11,8 milliards de dollars en 2002. En Angola, le Fonds monétaire international (FMI) a reconnu qu'un milliard de dollars de recettes pétrolières disparaît chaque année.

Au Nigeria, l'un des premiers exportateurs de pétrole au niveau mondial, les exportations pétrolières ont rapporté environ 340 milliards de dollars depuis le début de la production, il y a quarante ans. Pourtant, le niveau de vie a chuté, et 70 pour cent de la population vit avec moins d'un dollar par jour. « Si nous n'avions pas découvert de pétrole, nous serions mieux lotis à l'heure actuelle », a commenté le ministre des Finances du pays. « A partir du moment où nous avons eu du pétrole, le secteur agricole s'est effondré. Le pétrole nous a rendus paresseux. Quand j'étais enfant, je savais que je devais me servir de mon intelligence pour réussir. La génération du pétrole ne connaît pas ce sentiment. Nous sommes maintenant corrompus. »¹

TÉMOIGNAGES DU TERRAIN

Tchad—Tenter d'échapper à la « malédiction des ressources »

Le Tchad, ancienne colonie française située en Afrique centrale, fait figure de candidat idéal à la malédiction des ressources. Le Tchad, l'une des nations les plus pauvres de la planète, dispose de réserves pétrolières exploitées depuis peu. La production de pétrole a démarré en 2003, et, selon Oliver C. Mokom des *Catholic Relief Services*, cette production pourrait potentiellement entraîner un doublement du PIB du pays en l'espace de quelques années. Toutefois, au cours des quarante-cinq dernières années, le Tchad a aussi souffert de trente ans de guerres intermittentes, et le contrôle des réserves pétrolières y a largement contribué. Le dirigeant actuel du Tchad a pris le pouvoir par un coup d'état en 1990.

Ce passé a également considérablement affaibli les institutions démocratiques du pays. « Les réformes n'ont de démocratique que le nom. Le pouvoir reste excessivement centralisé, et les lois sont violées impunément », affirme O. Mokom. « Dans ce contexte, les véritables pratiques démocratiques n'ont pas tellement leur place, et toutes les tentatives d'initiatives non gouvernementales significatives et de participation des citoyens à des efforts de développement ont été écrasées. »

1. Jonathan Power, « Nigeria Struggles Against the Curse of Oil », *International Herald Tribune*, 8 janvier 2004.

Les possibilités découlant de la nouvelle production pétrolière ont suscité la mobilisation d'une série d'efforts de la société civile pour s'attaquer aux problèmes d'orientation politique et des revenus actuellement en jeu. Un colloque d'information sur les enjeux pétroliers, organisé par la société civile en 1998, a rassemblé des représentants de diverses ONG, syndicats, organisations de défense des droits de l'homme et des droits de la femme, et a permis une sensibilisation de la population et la création de nouveaux réseaux pour un travail de lobby et de campagne. Ces groupes ont également établi des liens avec des organisations internationales travaillant sur les questions pétrolières. Le cadre officiel de la participation de la société civile aux questions de revenus pétroliers est le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières (CCSRP). Les groupes de la société civile disposent formellement de quatre sièges sur les neuf membres qui constituent ce collège, qui a pour mission de « s'assurer de la bonne utilisation des revenus pétroliers par les institutions de l'État, dans le but de réduire la pauvreté. » Cependant, O. Mokom précise que le gouvernement s'efforce de différentes manières de réduire l'autorité du CCSRП sur les revenus, et est parvenu, à une occasion, à détourner une partie de ces fonds pour l'achat d'armements.²

La répression est une menace constante. « La défense de la transparence dans la gestion des revenus pétroliers, bien qu'essentielle à un véritable développement, est donc une question un peu effrayante même pour les plus hauts dignitaires de l'Église catholique du pays », précise O. Mokom.

2. Corruption et affaiblissement de la démocratie

Les pays riches en ressources naturelles sont aussi caractérisés, de façon malheureusement très fréquente, par un niveau élevé de corruption associé à une faiblesse des systèmes de gouvernance publique. « Les pays qui possèdent des ressources naturelles abondantes se retrouvent pour la plupart vers le bas de l'indicateur global de gouvernance de la Banque mondiale », souligne S. Tsalik.

La logique de cette situation est facile à comprendre. Lorsque d'immenses richesses sont en jeu dans un pays pauvre, et que les décisions concernant ces richesses restent entre les mains d'un petit nombre de responsables publics, la corruption intervient d'au moins deux manières. D'abord, il y a le risque évident que les négociations entre représentants du gouvernement et sociétés multinationales impliquées puissent faire l'objet de pots de vin, de faveurs spéciales et d'autres instruments de corruption. « Les sociétés multinationales encouragent elles-mêmes l'opacité des rela-

2. Banque mondiale, *The Chad Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project : Note on the Use of the Petroleum Bonus* (Projet de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun : note sur l'utilisation du bonus pétrolier. Juin 2001), www.worldbank.org/afr/ccproj/project/bonus.pdf

tions », fait remarquer Martin Tisné, de la Central European University. « Elles préfèrent traiter avec quelques responsables de haut rang plutôt qu'avec les commissions parlementaires. »

De plus, un processus connu sous le nom de « recherche de rente » se met en place. En effet, les revenus pétroliers et miniers transforment le gouvernement en « meilleur client du moment ». Les parties intéressées s'agglutinent autour des responsables du gouvernement pour essayer d'influencer les dépenses en leur faveur, sans se préoccuper de savoir si elles bénéficient au plus grand nombre ou non.

3. Violence et guerres civiles

Poussée à son extrême, cette volonté intense de contrôle du pouvoir politique dans les pays riches en ressources naturelles va souvent au-delà de la corruption, et débouche sur la violence et la guerre civile. Selon S. Tsalik, plusieurs études montrent que les pays exportateurs de ressources naturelles sont extrêmement vulnérables aux conflits violents. Des études ont non seulement établi une corrélation, mais également un lien causal, entre ressources naturelles et guerre civile. De plus, les guerres de ce type sont généralement plus longues, et entraînent un nombre de victimes plus important que les conflits dans lesquels il n'y a pas de ressources en jeu. De ce fait, les pays riches en ressources naturelles dépensent une part plus importante de leur budget pour l'armée que les pays qui possèdent peu de ressources naturelles.

Raisons économiques de la « malédiction des ressources »

Quels sont les liens entre la richesse en ressources naturelles et des problèmes économiques et politiques aussi graves ?

1. Chômage

Le développement pétrolier et gazier sont des activités à forte intensité de capital, qui ne nécessitent pas beaucoup de main d'œuvre. Elles exigent beaucoup d'investissements, mais ne génèrent pas beaucoup d'emplois. En Azerbaïdjan, par exemple, le secteur pétrolier et gazier, qui représente une partie considérable de l'économie, correspond à moins d'un pour cent de la totalité des emplois.

Comme une grande partie de la main d'œuvre requise doit être hautement qualifiée, les sociétés multinationales qui contrôlent la production font souvent appel pour ces postes à des étrangers provenant de pays disposant de secteurs universitaire et technique plus développés qu'en Azerbaïdjan.

TÉMOIGNAGES DU TERRAIN

Azerbaïdjan—En quête de durabilité et de participation

A première vue, l'Azerbaïdjan est un pays qui se porte bien, en partie grâce aux importantes recettes publiques provenant de la production pétrolière. La croissance économique se poursuit à une moyenne annuelle de 10 pour cent, chiffre élevé au niveau mondial, et tout particulièrement pour un pays en développement issu de l'ex Union Soviétique. Jusqu'ici, cette croissance et les recettes pétrolières ont également représenté une manne pour les dépenses publiques. Pourtant, malgré la vigueur actuelle de son économie, l'Azerbaïdjan se heurte à de sérieux problèmes portant à la fois sur la durabilité économique et le sous-développement de son système politique.

Les réserves prouvées de l'Azerbaïdjan, bien qu'elles soient importantes, ne dureront pas très longtemps. BP estime que le gouvernement d'Azerbaïdjan va gagner, en fonction des cours du pétrole et du gaz, entre 21 et 58 milliards de dollars d'ici à 2024, date à laquelle les réserves actuelles devraient être épuisées. Pendant cette brève période de conjoncture favorable, l'Azerbaïdjan doit affronter plusieurs graves problèmes de pauvreté. Un conflit territorial portant sur le Nagorno-Karabakh a entraîné le déplacement d'environ 800 000 personnes à l'intérieur de l'Azerbaïdjan, dont bon nombre vivent toujours dans des logements temporaires, dans des wagons ou chez leurs familles.

Selon le PNUD, 49 pour cent de la population vit dans une situation de pauvreté absolue. Il est peu probable que la décision du gouvernement d'ajouter 35 millions de dollars de dépenses militaires soit de quelque utilité immédiate pour les plus démunis.

L'Azerbaïdjan a déjà subi les effets de la faiblesse des prix du pétrole. « Les recettes publiques ont connu une baisse considérable en Azerbaïdjan en 1998, du fait d'une chute brutale des cours mondiaux du pétrole », indique Ingilab Akhmedov, du Centre de surveillance des finances publiques (*Public Finance Monitoring Center*). Comme le gouvernement continue de dépendre fortement des revenus issus du secteur pétrolier, l'automne prochain pourrait s'avérer particulièrement difficile. Selon le centre, bien que le secteur pétrolier constitue 27 pour cent du PIB, les impôts payés par le secteur pétrolier correspondent à environ 40 pour cent de la totalité des recettes publiques. D'autres aspects du système fiscal soulèvent aussi un certain nombre de problèmes. Comme très peu de ménages et d'entreprises déclarent leurs revenus, le gouvernement dépend des taxes à la consommation (taxe sur la valeur ajoutée, taxe sur l'alcool et le tabac,

taxes sur les importations), qui ont tendance à avoir un effet régressif en reposant de manière disproportionnée sur les plus démunis. Le déséquilibre régional est également un problème important. Selon le centre, les taxes provenant de la capitale du pays (Bakou) et sa banlieue représentent 90 pour cent du total des recettes publiques, alors que cette zone n'accueille pourtant qu'un tiers de la population du pays.

Il est tout à fait essentiel de résoudre ces problèmes de durabilité, mais il ne sera pas facile de développer l'intérêt du public pour cette question. « L'immense majorité de la population continue de considérer les procédures budgétaires comme quelque chose d'étrange, et n'a aucune idée de ce que signifie participer activement à l'élaboration d'un budget public ou à l'utilisation des fonds budgétaires », déclare I. Akhmedov. « Les ONG ont elles aussi mis beaucoup de temps avant d'envisager de travailler sur les questions budgétaires. »

Le travail visant à inclure les questions budgétaires dans les élections présidentielles de 2003 a constitué une exception encourageante vis-à-vis de ce désintérêt du public. Les tables rondes publiques organisées par le centre ont permis aux partis des candidats aux présidentielles de présenter leurs programmes sur la politique budgétaire et sur la transparence dans l'utilisation des revenus pétroliers.

L'Azerbaïdjan a fait un pas important vers l'amélioration de la transparence fiscale, en proposant de déclarer ses revenus pétroliers et gaziers dans le cadre de l'Extractive Industries Transparency Initiative (Initiative sur la transparence des industries extractives). Une coalition d'ONG s'est constituée pour surveiller les avancées du gouvernement par rapport à ces déclarations, et pour formuler des recommandations sur les changements qui permettraient de rendre ces données plus claires pour le public.

2. Effondrement des cours

Les pays riches en ressources deviennent souvent dépendants des revenus de leurs ressources naturelles pour financer les services du secteur public. Toutefois, les cours des ressources naturelles font l'objet de fluctuations importantes et brutales sur le marché mondial. Dans certains cas, les hausses des cours peuvent présenter une véritable manne pour ces pays. À l'inverse, lorsque les cours chutent de manière spectaculaire, ces pays sont soumis à un choc économique, à des restrictions imprévues, et aux conséquences d'une instabilité économique et politique. Cela rend la situation particulièrement délicate pour élaborer des prévisions budgétaires à moyen et long terme, dans des pays où les recettes issues de l'exploitation des ressources constituent un élément clé.

3. Pressions sur le marché des changes et baisse des achats de produits d'origine nationale Le « syndrome hollandais »

Lorsqu'un pays connaît un afflux de fonds étrangers, comme c'est le cas lorsqu'un pays vend une quantité importante de ressources naturelles sur les marchés étrangers, ceci peut aboutir à un phénomène économique appelé le « syndrome hollandais ». Les profits en devises issus de la vente de ressources naturelles sont convertis en monnaie locale, ce qui entraîne alors une hausse de la devise locale vis-à-vis des devises étrangères. Ceci provoque ensuite une hausse du prix des produits nationaux vis-à-vis des produits étrangers. Les exportations du pays deviennent moins compétitives sur le marché mondial. Les produits agricoles, les produits manufacturés et différentes autres marchandises du pays subissent une baisse qui entraîne une perte d'emplois et de revenus, et une augmentation de la dépendance vis-à-vis du secteur pétrolier, gazier ou minier pour les recettes publiques.

4. Des ressources non renouvelables

Par définition, les ressources de l'extraction telles que le pétrole et le gaz ne sont pas renouvelables. Chaque baril de pétrole ou mètre cube de gaz extrait du sol rapproche un peu plus le pays producteur du moment où la ressource et les revenus qu'elle génère appartiendront au passé. Les déclarations complaisantes des pays producteurs de pétrole sur la croissance économique camouflent le fait que le pays ne s'enrichit pas mais s'appauvrit s'il ne peut pas convertir les profits acquis sur le marché des changes en une source de richesses renouvelable. « Dans un pays comme l'Arabie saoudite, les réserves pétrolières peuvent peut-être permettre de réduire les impôts pendant un siècle », indique S. Tsalik. « Mais dans un pays comme l'Azerbaïdjan, à moins que de nouvelles réserves soient découvertes, la production devrait diminuer progressivement jusqu'à cesser d'ici vingt ans. Au Kazakhstan, la production prendra fin avant le milieu du siècle. » Les pays riches en ressources n'ont bien souvent mis en œuvre aucun plan pour faire des richesses qu'ils génèrent un fondement économique stable pour l'avenir.

5. Les revenus des ressources naturelles servent d'excuse à une mauvaise gouvernance

Lorsque les revenus retirés de l'extraction des ressources sont importants et croissants, ils peuvent offrir une protection aux dirigeants politiques, en leur permettant tout à la fois de ne pas avoir à rendre de comptes ni à engager une planification cohérente pour l'avenir. Si le dirigeant d'un pays peut, pendant un certain temps, offrir aux citoyens une cagnotte en augmentation constante pour les projets nationaux, il ne se sent pas obligatoirement tenu de procéder à des élections libres et équitables. Tant que l'afflux des recettes se maintient, les dirigeants politiques ont également bien peu de

raisons de s'engager dans des choix difficiles pour vivre avec moins de ressources à l'avenir, ou d'éliminer l'absence d'efficacité de l'action gouvernementale.

« Les dirigeants peuvent dépenser d'importantes sommes d'argent pour créer des emplois et accorder un traitement de faveur à des gens qui les aident à rester au pouvoir », explique S.Tsalik. « Les dirigeants qui ont besoin de dépenser cet argent pour rester au pouvoir ne sont en général pas favorables à la transparence des finances publiques ou à des systèmes de contrôle budgétaire. » Dans de nombreux pays riches en pétrole, les informations sur les sommes obtenues par les gouvernements grâce à l'extraction des ressources naturelles représentent un secret bien gardé. Cette culture du secret permet à des politiques budgétaires malsaines de prospérer. Pour Martin Tisné, « si les recettes du gouvernement proviennent de l'impôt des citoyens, alors les citoyens sont mieux à même de revendiquer le droit de participer au processus. Si les recettes proviennent du pétrole, le gouvernement peut plus facilement se dégager de ses responsabilités vis-à-vis de la population. »

En Indonésie, par exemple, le Président Suharto utilisait la compagnie pétrolière publique comme une réserve secrète pour contrôler les revenus pétroliers, et pour distribuer des sommes d'argent que le public et le ministère des finances auraient fortement contestées. En 1975, en grande partie à cause de ce secret et de ces paiements, la compagnie pétrolière indonésienne a dû se placer en cessation de paiement par rapport à une dette extérieure de 10 milliards de dollars, supérieure à celle du gouvernement. Le gouvernement indonésien a dû éponger les dettes de la société, et a subi les effets d'une importante réduction des prêts pendant le reste de la décennie. Dans de nombreux pays, les revenus du pétrole sont placés dans des fonds pétroliers distincts qui, en l'absence de systèmes de contrôle adéquats, peuvent facilement être détournés à des fins politiques.

En Azerbaïdjan, par exemple, le gouvernement a utilisé 100 millions de dollars provenant du fonds pétrolier pour payer les retraites et augmenter les salaires des fonctionnaires pendant l'année de l'élection présidentielle. Au Venezuela, le gouvernement a épuisé la totalité de ses fonds pétroliers spéciaux parce qu'il était incapable de contrôler ses dépenses.

Stratégies de changemen

La première période favorable à une intervention est celle qui précède la signature par les gouvernements et les entreprises de contrats régissant la production pétrolière, gazière et minière. C'est le moment où les questions essentielles sont encore posées. Le pays va-t-il nationaliser ses ressources ou les privatiser ? S'il privatise une partie ou la totalité de ces ressources, quelles conditions va-t-il exiger pour s'assurer que la

population reçoit une part équitable des bénéfices ? Comment ces mesures de protection vont-elles permettre de rendre compte des bénéfices exceptionnels et imprévus associés aux changements du marché ? Qu'advient-il à long terme de la propriété de ces ressources et de l'infrastructure d'extraction ? Dans la mesure du possible, ces questions doivent être abordées lors de débats publics avant l'élaboration des contrats. Toutefois, il existe de nombreuses stratégies efficaces permettant d'améliorer la transparence, la répartition et l'utilisation responsables des revenus, même après la signature des contrats. Certaines de ces stratégies peuvent être appliquées au niveau du pays, et d'autres peuvent prendre la forme d'initiatives internationales plus larges.

Au niveau national

Les groupes de surveillance budgétaire au Tchad, en Azerbaïdjan et au Kazakhstan ont travaillé sur les thèmes suivants au niveau national :

1. Exiger la transparence

L'exigence de transparence est un thème stratégique essentiel, qui apparaît à la fois dans le travail budgétaire et le travail sur les industries extractives.

Meruert Makhmutova, du Public Centre de recherche sur les politiques publiques (*Public Policy Research Center*) du Kazakhstan souligne l'importance de la divulgation du contenu des accords de partage de production passés entre les compagnies et le gouvernement (notamment l'accord concernant le partage des revenus), des volumes de production, des prix facturés par les entreprises, et des revenus obtenus à partir de ces ventes.

Pour Ingilab Akhmedov du Centre de surveillance des finances publiques (*Public Finance Monitoring Center*) en Azerbaïdjan, il est également primordial que les acteurs de la société civile puissent accéder aux informations concernant la part des fonds pétroliers transférée au budget national, afin d'assurer aussi un suivi de ces dépenses.

Les organisations de surveillance doivent demander aux entreprises et aux gouvernements de « publier ce qu'ils paient, ce qu'ils reçoivent et ce qu'ils dépensent » estime I. Akhmedov. Au Brésil, où la société civile est depuis longtemps impliquée dans les politiques publiques, João Sucupira, de l'Institut brésilien pour l'analyse sociale et économique (*Brazilian Institute for Social and Economic Analysis*), indique que les principales compagnies pétrolières divulguent et publient leurs audits annuels.

Kazakhstan—Les mécanismes de la transparence sur les revenus pétroliers

Donnant sur la mer Caspienne, la République du Kazakhstan est une sorte de bastion montagneux diversifié, riche en ressources minières et affichant une croissance économique élevée. Mais les bénéfices apportés par ces richesses et cette croissance ne sont pas uniformément répartis auprès des populations. « Le chômage reste élevé, particulièrement dans les zones rurales et parmi les jeunes et les femmes », précise Meruert Makhmutova, du Centre de recherche sur les politiques publiques. « Les estimations officielles indiquent que près de trois millions de personnes sont des travailleurs indépendants, mais en réalité cela signifie « chômeurs ». Les revenus provenant des industries extractives n'ont pas nui à la reprise de l'économie du Kazakhstan, mais n'ont pas non plus aidé au développement global du pays. »

Les groupes de la société civile accordent une grande priorité à la surveillance des flux des revenus pétroliers, et aux activités visant à amener le gouvernement à affecter une part importante de ces fonds à la réduction de la pauvreté et au développement économique. Ces efforts, animés par *Kazakhstan Revenue Watch* (KRW), un programme de la Fondation Soros-Kazakhstan, sont axés sur deux objectifs : convaincre le gouvernement de faire la transparence sur ces flux de revenus, et doter les groupes de la société civile des outils requis pour comprendre les enjeux et participer aux efforts de surveillance et de lobby sur les politiques publiques.

Dans sa lutte pour la transparence, KRW s'efforce d'obtenir des copies de tous les contrats conclus entre les compagnies extractives et le gouvernement, des rapports sur les résultats bruts de ces entreprises, et des chiffres sur les volumes des ventes, les prix et les taxes payées par ces entreprises. KRW pense que l'obtention de ces informations constitue une condition préalable au développement d'une politique cohérente des revenus pétroliers. « L'expérience acquise avec les fonds pétroliers en Norvège et en Alaska montrent que la transparence publique rend plus probable une utilisation de ces revenus conforme à l'intérêt collectif », déclare M. Makhmutova. Son opinion est partagée par de nombreux militants au Kazakhstan.

Pour développer la capacité de la société civile à participer à ce travail de surveillance, KRW organise régulièrement des sessions de formation sur les reve-

nus pétroliers et les enjeux de la surveillance budgétaire, et accorde des subventions à des organisations au niveau local pour encourager les efforts de surveillance. Le groupe travaille aussi en étroite collaboration avec les médias, en invitant les journalistes à des tables rondes, colloques et ateliers, ces événements étant couverts par la presse écrite et les actualités télévisées.

Selon M. Makhmutova, le Centre de recherche sur les politiques publiques a réussi à devenir un pont entre la société civile et le gouvernement, tout en préservant toujours son indépendance politique et son souci de l'intérêt collectif. « Le fait de rester à bonne distance de tous les partis et mouvements politiques a permis au centre de devenir un lieu de débat neutre, où les partis et groupes d'intérêts concernés peuvent se rencontrer, » précise-t-elle.

2. Affecter les revenus des industries extractives à des investissements nationaux

Dans de nombreux pays, on fait comme si les revenus des industries extractives allaient durer éternellement. Ils sont souvent consacrés à des programmes budgétaires permanents plutôt qu'à des investissements stratégiques, qui pourraient permettre de préparer le moment où les revenus des ressources naturelles diminueront et disparaîtront. Au Kazakhstan, le gouvernement national a créé un Fonds national spécial en 2000, qui reçoit une proportion définie des revenus pétroliers nationaux. Ce fonds vise à répondre à deux objectifs principaux : utiliser les revenus pétroliers pour garantir un développement social et économique stable, en réduisant les vulnérabilités de l'économie face aux fluctuations des cours du pétrole, et accumuler des ressources financières pour les générations futures. L'une des priorités du travail de la société civile sur les industries extractives au Kazakhstan est d'assurer une surveillance des activités du Fonds national.

Le gouvernement azerbaïdjanais a également créé un fonds pétrolier national spécial, le Fonds pétrolier d'État de la République d'Azerbaïdjan (SOFAZ), en 2000. Il est destiné à être affecté au financement d'investissements stratégiques plutôt qu'à des dépenses courantes. Pendant les premières années qui ont suivi sa création, les dépenses du fonds ont porté sur le financement du pipeline d'exportation de pétrole et le relogement de réfugiés. En 2003, le président a publié un décret permettant à une partie du fonds d'être également utilisée pour couvrir les déficits du budget national. Il devient ainsi plus difficile de surveiller l'utilisation de ces fonds, et le principe de leur utilisation au profit d'investissements pour préparer l'avenir est menacé.

3. Participation directe à la surveillance

Au Tchad, les groupes de la société civile ont obtenu quatre sièges dans une commission de supervision gouvernementale officielle sur les revenus pétroliers, le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières. Le collège, créé en 1999, compte neuf membres, dont quatre de la société civile. « Avant la création du collège, il n'y avait aucune information sur les revenus et les dépenses de l'Etat [issus des fonds pétroliers] », explique Oliver Mokom, des *Catholic Relief Services*. Le comité a pour mandat de vérifier que l'attribution de fonds est conforme aux lois de finances nationales, et d'autoriser le décaissement de comptes spéciaux du fonds pétrolier. Toutefois, le gouvernement du Tchad s'efforce actuellement de soustraire à l'autorité et à la surveillance du collège une partie de plus en plus importante des revenus pétroliers du pays. O. Mokom signale qu'une partie des fonds pétroliers a « récemment été utilisée par l'État pour acheter des armes, sans consulter le collège. »

4. Former la société civile à la surveillance des revenus

Quelles que soient les politiques et structures officielles établies par les gouvernements, il est tout fait essentiel de développer la capacité des groupes de la société civile à participer efficacement à la surveillance des revenus des industries extractives. Deux projets essentiels ont déjà été lancés par l'*Open Society Institute* au Kazakhstan et en Azerbaïdjan. *Kazakhstan Revenue Watch*, par exemple, organise régulièrement des sessions de formation pour les groupes de la société civile souhaitant participer aux efforts de surveillance, et prévoit, par le biais de la Fondation Soros-Kazakhstan, de fournir des subventions aux groupes qui participeront à la surveillance des revenus au niveau local. Ce travail de renforcement des capacités a plus de résultats dans un pays où la démocratie est toute neuve. « En lançant ce projet, nous espérons établir un fondement solide supplémentaire pour le développement d'une société ouverte au Kazakhstan », déclare M. Makhmutova.

Dans certains pays, les groupes qui surveillent les revenus des industries extractives doivent comprendre que leurs activités peuvent les exposer à une répression et à divers risques. Au Kazakhstan, les groupes de la société civile ont besoin d'une autorisation directe du gouvernement pour publier leurs rapports, notamment pour les documents publiés en anglais, mais aussi pour leurs bulletins d'informations réguliers publiés dans la langue nationale. Au Tchad, le gouvernement exerce un contrôle et une répression plus sévères encore. Lorsque des citoyens ont exigé une indemnisation pour les dommages causés par un projet de développement pétrolier à Doba, des arrestations arbitraires, des procès extrajudiciaires, des cas de torture et même des exécutions sommaires ont été rapportés. Selon O. Mokom, « les victimes n'étaient coupables d'aucun crime en dehors de celui d'avoir demandé une juste indemnisation des dommages subis par leurs récoltes, leurs pâturages et leur logements. »

Au niveau international

Les pratiques des multinationales des industries extractives et les politiques publiques adoptées par différents gouvernements pour la réglementation et la fiscalité de ces industries ne sont pas seulement des enjeux nationaux. L'exploitation des ressources minières et pétrolières fait partie d'un marché international et d'un système international. L'action des citoyens sur les industries extractives doit donc, elle aussi, être internationale. De plus, en s'associant avec des ONG et coalitions internationales, les groupes travaillant dans les pays où interviennent les activités extractives peuvent avoir un impact beaucoup plus important, en faisant passer leur message bien au-delà de leur pays.

Les quatre projets internationaux qui suivent ont permis qu'une plus grande importance soit accordée aux questions de revenus des ressources naturelles et de surveillance budgétaire.

1. La campagne Publish what you pay et l'initiative sur la transparence des industries extractives (EITI)

Lancée en 2002 par trente ONG, Publish what you pay (Publiez ce que vous payez) est une campagne internationale qui est actuellement soutenue par une coalition de plus de deux cents ONG au niveau mondial. L'objectif de la campagne est d'aider les citoyens des pays en développement riches en ressources naturelles à demander des comptes à leurs gouvernements sur la gestion des revenus pétroliers, gaziers et miniers. La campagne Publish What You Pay lance un appel en faveur de la divulgation obligatoire des sommes versées par les compagnies pétrolières, gazières et minières aux gouvernements des pays hôtes où elles exercent leurs activités. Sa plate-forme publique précise que la campagne « n'exige pas des entreprises qu'elles divulguent des informations couvertes par le secret commercial. Nous leur demandons simplement de publier, à propos des paiements nets aux gouvernements et à d'autres institutions publiques, les mêmes données de base que celles qui doivent être divulguées dans de nombreux pays développés. »

Publish What You Pay préconise que cette divulgation devienne obligatoire et qu'elle soit étendue à l'ensemble du secteur. L'option de la divulgation volontaire ne peut être retenue, parce que certaines compagnies pourraient être désavantagées par la divulgation d'informations que d'autres refusent de révéler. La campagne s'appuie également sur la demande croissante des investisseurs en faveur d'une plus grande transparence des entreprises qui, en s'ajoutant aux exigences des écologistes, des consommateurs, des contribuables et d'autres groupes de citoyens, constitue une force importante.

Publish What You Pay entreprend toutes sortes d'activités dans le monde entier. Par des campagnes de lettres, un travail auprès des médias et d'autres méthodes, la coalition exerce une pression, à la fois sur les gouvernements et sur les entreprises des industries extractives, pour qu'ils adoptent des pratiques de transparence et de divulgation des informations. Elle travaille en collaboration avec d'autres projets internationaux, tels que l'Initiative sur la transparence des industries extractives, lancée au Royaume-Uni (voir ci-dessous). Elle a milité en faveur d'une législation internationale sur la transparence au Congrès des États-Unis, et apporte conseils et soutien aux projets Publish What you Pay réalisés au niveau national.

En 2002, le gouvernement britannique a lancé l'Initiative sur la transparence des industries extractives (*Extractive Industries Transparency Initiative - EITI*) lors du Sommet mondial sur le développement durable en Afrique du Sud. L'objectif affiché de l'EITI est d'améliorer la transparence sur les sommes versées par les compagnies aux gouvernements et entités liées aux gouvernements, ainsi que la transparence sur les revenus obtenus par les gouvernements nationaux. Elle recherche l'implication des « acteurs clés », notamment les compagnies pétrolières, les gouvernements nationaux, les Nations unies, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques, et les groupes de la société civile, pour organiser des accords volontaires sur la transparence des entreprises et des gouvernements. L'EITI doit d'abord être lancée dans huit pays pilotes, notamment le Nigeria et l'Azerbaïdjan. La campagne Publish What You Pay adresse cependant une mise en garde : « Certains pays pilotes du programme EITI pourraient réussir à mettre en place une divulgation des paiements et recettes mais la coalition PWYP insiste sur le fait que la proposition d'une approche volontaire au niveau national n'aura aucun effet dans les pays où la transparence est la plus nécessaire. »

2. Revenue Watch

Le programme *Revenue Watch* de l'*Open Society Institute*, lancé en janvier 2002, vise à former la société civile à la surveillance de la façon dont les gouvernements perçoivent et dépensent les revenus de la production et de la vente des ressources naturelles. *Revenue Watch* apporte un soutien financier à des groupes de surveillance budgétaire de la société civile dans les pays riches en ressources naturelles, et s'associe à ces groupes pour des activités de recherche, de formation et de campagne. En 2003, *Revenue Watch* a publié *Caspian Oil Windfalls : Who Will Benefit ? (A qui profite la manne pétrolière de la mer Caspienne ?)*, qui examinait les meilleures pratiques dans l'utilisation des fonds pétroliers. D'autres publications sont en cours de réalisation, notamment un guide destiné aux journalistes travaillant sur les enjeux du secteur de l'extraction, un guide pour les investisseurs sur la façon d'investir de manière responsable dans les pays riches en ressources, et un guide pour les responsables

politiques sur la meilleure façon de tirer parti des revenus limités des ressources naturelles. Le programme et ses partenaires locaux ont organisé de nombreuses séances de formation sur les questions de la gestion des revenus des industries extractives à l'intention des ONG, des journalistes, des législateurs et des responsables gouvernementaux.

3. Global Witness

Créé à Londres en 1993, *Global Witness* travaille sur le lien entre ressources naturelles, conflits violents et violations des droits de l'homme. La première campagne de *Global Witness* a ciblé le commerce illégal du bois à la frontière entre le Cambodge et la Thaïlande, qui était utilisé par les Khmers rouges pour financer leurs efforts de guerre. *Global Witness* a pu fournir les récits de témoins oculaires de ce commerce illégal. « Lorsque nous avons publié ces informations, cela a créé un scandale en Thaïlande, et la frontière a été fermée », indique Diarmid O'Sullivan, l'un des organisateurs de la campagne *Global Witness*.

Global Witness continue de se concentrer sur les rapports entre ressources naturelles, corruption et conflit, en analysant tous les éléments concernés, des diamants jusqu'au bois en passant par le pétrole. La transparence sur les revenus constitue un élément essentiel de tous ces efforts. « D'abord, nous recherchons assidûment des informations très précises sur la corruption », précise D. O'Sullivan. « Ensuite, nous publions ces informations dans un rapport que nous utilisons pour susciter une controverse publique, et forcer les gens à faire des choses qu'ils ne feraient pas autrement. »

Un récent rapport de *Global Witness* intitulé *Time for Transparency* a étudié les pratiques de divulgation des informations sur les ressources naturelles dans cinq pays, notamment au Kazakhstan. Le rapport a enquêté sur des allégations indiquant que le Président Nursultan Nazarbayev et d'autres responsables de haut niveau étaient impliqués dans des actes de corruption avec des compagnies telles que Chevron et Mobil, et auraient détourné des paiements au bénéfice du président pour un montant atteignant 78 millions de dollars, transférés sur des comptes bancaires à l'étranger. Le rapport comportait également une photo peu flatteuse du président Nazarbayev en maillot de bain, avec pour légende « Le président Nazarbayev dévoile moins ses finances personnelles ».

« En tant qu'organisation internationale, nous pouvons nous permettre de nous montrer un peu plus agressifs vis-à-vis des responsables publics que les groupes nationaux, pour des raisons de sécurité et des raisons politiques », précise D. O'Sullivan. Il ajoute cependant que *Global Witness* n'accuse jamais sans avoir rigoureusement vérifié la véracité des faits et demandé un examen minutieux par les avocats du groupe.

« Nous n'affirmons jamais « le président du pays X est un voleur », même si nous savons que c'est le cas. Nous publions des documents qui portent à croire que c'est un voleur, et nous lui demandons d'expliquer leur signification. »

4. Central and Eastern Europe Bankwatch

Central and Eastern Europe Bankwatch est un réseau d'ONG de douze pays d'Europe de l'Est et d'ex-Union Soviétique. Pour Petr Hlobil, la mission du réseau est d'éviter les répercussions néfastes que des projets de développement internationaux pourraient avoir sur l'environnement et la société, de promouvoir de meilleures alternatives, et d'encourager la participation du public dans l'élaboration des politiques de développement. *Bankwatch* axe ses efforts sur les questions d'énergie, de transport et d'industries minières, mais aussi sur l'accès du public aux opérations des Institutions financières internationales (IFI), telles que la Banque européenne d'investissement, la Banque mondiale, et d'autres.

« Notre travail porte sur des projets précis, pas sur les orientations des IFI », précise P. Hlobil. « Les propositions de changement de politique que nous faisons sont directement issues de l'expérience acquise en prenant en compte les problèmes que nous avons rencontrés dans des projets de développement spécifiques. » Dans le cadre de ce travail, *Bankwatch* publie des rapports, des notes et des bulletins d'informations, et un grand nombre de documents mis en ligne sur Internet. Le groupe a également développé un réseau citoyen de « Bankwatchers », qui reçoivent des alertes e-mail régulières sur les activités des IFI dans la région, et ont la possibilité de faire pression directement sur les responsables de ces institutions, sur des questions liées à l'environnement ou à d'autres sujets. P. Hlobil indique que les informations publiées par *Bankwatch* sont en elles-mêmes un outil de lobby efficace, et il souligne que « la Banque européenne d'investissement est [leur] lecteur le plus assidu. »

« Un gouvernement n'est pas monolithique. Il est constitué de nombreux rouages différents, de ministères, du pouvoir exécutif et législatif, d'organismes de vérification, qui peuvent tous être des sources d'informations intéressantes. Le gouvernement reste notre meilleur choix pour obtenir l'information, mais il faut parfois du temps pour forger la crédibilité, les alliances, les contacts et les connaissances nécessaires pour y parvenir. »

—WARREN KRAFCHIK

IV. Quatre éléments clés pour réussir le travail sur les questions budgétaires et les revenus

Il existe quatre facteurs déterminants essentiels pour garantir le succès du travail sur les questions budgétaires et les revenus : l'analyse, l'organisation et la constitution de coalitions, la formation des médias et du public, et les relations avec les responsables publics.

L'analyse

Les politiques et les budgets publics concernant les industries extractives font généralement intervenir des documents techniques spécialisés, et peuvent soulever toutes sortes de questions complexes. Il est important tout à la fois de se fixer des objectifs précis, et de chercher à faire correspondre ces politiques aux besoins du public. Toutefois, les bonnes intentions ne suffisent pas. Les groupes de la société civile doivent également disposer d'une information approfondie pour déterminer leurs objectifs et la façon de faire campagne pour y parvenir. Il est important de réaliser une analyse quantitative, basée sur des données de bonne qualité, parce que chacun peut avoir des valeurs, des priorités ou des avis différents, alors qu'il est beaucoup plus difficile d'être en désaccord avec des chiffres. Par exemple, si les données budgétaires mon-

trent que la part attribuée à l'enseignement s'est amenuisée au fil du temps, il est difficile de prendre au sérieux les déclarations officielles mettant en avant la priorité accordée à ce secteur.

On peut toujours être en désaccord sur le sens ou les conclusions à en tirer, mais l'analyse peut démontrer de manière irréfutable ce qui est en train de produire ou s'est produit par le passé.

Il ne s'agit donc pas, dans ce contexte, d'une analyse de type universitaire qui n'aurait pas d'impact direct sur les questions budgétaires en cours, mais plutôt d'une analyse *appliquée*, d'un travail analytique qui n'hésite pas à « aller au charbon » sur les questions d'actualité, avec pour objectif non seulement de comprendre les politiques publiques mais aussi de les changer. L'analyse appliquée pose trois questions fondamentales : Quels sont les faits ? Que nous indiquent ces faits ? Quels sont les actions et changements nécessaires à partir de ces faits ? L'analyse appliquée génère des informations qui sont crédibles, en phase avec un processus de changement politique, et qui visent à élargir le débat pour permettre une plus grande participation du public. Un travail d'analyse efficace suppose de relever quatre défis essentiels : obtenir les informations dont on a besoin, développer une capacité d'analyse, déterminer les éléments à analyser, et traduire et diffuser cette analyse pour qu'elle atteigne les publics visés.

1. Obtenir les informations nécessaires

L'obtention des informations nécessaires représente souvent un défi de taille dans l'analyse appliquée des budgets et le travail de la société civile sur les industries extractives. Dans de nombreux pays, il n'existe aucune expérience dans la compilation d'informations budgétaires approfondies à l'attention du gouvernement, sans même parler du public.

Dans certains cas, avant même que le travail d'analyse ne puisse commencer, la société civile doit mener une campagne pour la transparence sur les informations et les données budgétaires rendant compte de l'interaction entre le gouvernement et les industries extractives. C'est ce que met en évidence le travail du FITRA, un groupe de travail budgétaire indonésien qui a été créé avec pour première mission de se procurer les informations de base sur le budget. Les réussites obtenues dans ce domaine lui ont ensuite permis d'élargir son champ d'action à l'analyse et à la formation aux questions budgétaires.

Quels sont les indicateurs en matière de transparence, en ce qui concerne les budgets et les industries extractives ? Il est plus facile de parvenir à la transparence si les projets gouvernementaux en matière de perception des recettes et de dépense des fonds publics sont rendus publics ; s'ils sont publiés sous une forme compréhensible par les citoyens ; s'ils sont précis et présentés de manière suffisamment détaillée pour présenter un intérêt ; s'ils sont accessibles dans des délais et en quantité suffisante

pour permettre au public de faire des commentaires avant la finalisation des propositions. « Si vous obtenez des informations par un député [lorsque le budget est sur le point d'être approuvé], il est déjà trop tard », estime K. Ott, de l'IPF. « Il est impossible d'analyser les données en une seule journée. »

Toutes les excuses imaginables peuvent être opposées aux demandes d'accès aux informations budgétaires formulées par la société civile : « Nous ne possédons pas les chiffres demandés » ou « L'impression de ces documents est trop coûteuse », par exemple. Exiger la transparence des gouvernements pose souvent une double difficulté. D'abord, des pressions doivent être exercées sur les gouvernements pour que les données disponibles soient rendues publiques. Ensuite, les groupes de travail budgétaire doivent aider le gouvernement à améliorer sa propre collecte de données, et doivent développer leurs propres méthodologies et capacités d'analyse des données.

TÉMOIGNAGES DU TERRAIN

Pérou—Développer une culture de vigilance citoyenne

Selon Carlos Monge, du Groupe citoyen de surveillance budgétaire, ou *Grupo Propuesta Ciudadana*, coalition de onze ONG et autres institutions, « le Pérou est un État qui présente nettement les caractéristiques d'un pouvoir oligarchique. En dépit des processus de modernisation qui interviennent depuis les années soixante, le Pérou est resté fermé à la participation des citoyens aux prises de décision et à l'accès aux informations publiques. » Selon lui, les entreprises nationales, tout comme les entreprises étrangères, sont habituées au secret et aux relations privilégiées avec le gouvernement, basées sur le favoritisme et la corruption. Les citoyens, de leur côté, n'ont pas connu de culture de participation et de surveillance, et n'ont souvent pas conscience de leurs droits. C'est dans ce climat difficile que C. Monge et ses collègues ont travaillé à la promotion de la participation du public aux prises de décisions politiques.

Leurs efforts sont soutenus par une nouvelle loi nationale sur la transparence et l'accès, qui définit l'accès des citoyens aux informations publiques, établit les procédures permettant aux citoyens de les demander, et oblige les organismes publics à répondre à ces demandes. La loi exige aussi des organismes publics qu'ils publient toutes les informations pertinentes sur Internet. Des dispositions légales parallèles exigent des autorités régionales et locales qu'elles fassent participer les groupes de la société civile à une évaluation du budget proposé pour chaque année.

Le *Grupo Propuesta Ciudadana* utilise actuellement ces ouvertures légales pour participer à un programme spécifique de la société civile, *Vigila Peru*, visant à impliquer les citoyens dans l'évaluation des performances gouvernementales au niveau national, régional et local. Il travaille notamment sur les dépenses budgétaires, la transparence, les problèmes sanitaires, l'enseignement, la participation de la société civile et l'intégration des femmes, des populations autochtones et des plus démunis. Il utilise ensuite ses analyses pour publier une série de rapports qui sont largement diffusés aux responsables politiques, aux médias et au public.

Qu'est-ce que le projet a permis de réaliser jusqu'ici ? « Nous avons formé des citoyens à la surveillance budgétaire dans quinze régions, » indique C. Monge. « Ceci, à son tour, a eu un effet positif sur le comportement des autorités locales et régionales concernant l'accès aux informations publiques. » Toutefois, il reste beaucoup à faire. Une stratégie globale et coordonnée de la société civile fait encore défaut. De nombreux groupes concentrent leur travail sur les préoccupations immédiates, alors que des questions plus générales ne sont pas traitées. Une bonne partie des médias semble aussi avoir une compréhension assez limitée de la transparence et des politiques publiques. Les prochains efforts du groupe porteront sur l'implication de la société civile et des médias dans une série d'ateliers, destinés à accroître le niveau de sensibilisation et à favoriser une véritable participation du public.

Au Pérou et en Mongolie, les groupes de travail budgétaire de la société civile ont utilisé une stratégie visant à obtenir d'abord des promesses publiques de transparence de leurs gouvernements, puis à exercer une pression sur les responsables publics pour que ces promesses soient tenues. Dans d'autres pays, des groupes ont d'abord obtenu des lois sur la liberté de l'information exigeant la transparence, puis ils ont revendiqué l'application de la loi.

Le pouvoir législatif peut en fait s'avérer un allié stratégique pour les groupes de la société civile. Dans de nombreux pays, le pouvoir exécutif détient la quasi totalité du pouvoir sur l'élaboration du budget et l'information budgétaire, un verrouillage que beaucoup dans le pouvoir législatif aimeraient faire disparaître. En règle générale, le corps législatif est un bien meilleur point d'accès que le pouvoir exécutif pour les forces de la société civile qui cherchent à influencer la politique sur les revenus et le budget. Ainsi, le renforcement de l'accès du législateur aux données et aux capacités d'analyse peut à son tour renforcer les atouts politiques de la société civile.

Les institutions financières internationales (IFI) telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) peuvent aussi être des alliés importants

dans la lutte pour la transparence. Des militants de groupes de Mongolie et de Croatie ont mentionné qu'ils ont trouvé des alliés de poids auprès des IFI dans leurs demandes d'accès aux informations budgétaires.

Bien que les groupes de la société civile se trouvent souvent en désaccord avec la Banque mondiale et le FMI sur la politique de développement, les IFI sont généralement de grands défenseurs de la transparence en matière fiscale. La Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ont soutenu l'Initiative sur la transparence des industries extractives. Le Fonds monétaire international procède à des contrôles volontaires de la transparence fiscale des pays membres, qui évaluent le respect des normes et codes du FMI par les États membres. Ces contrôles peuvent être consultés sur Internet (voir la liste de ressources en annexe).

Le fait de travailler sur les enjeux pétroliers et gaziers engendre des difficultés supplémentaires pour la transparence sur les informations.

Dans de nombreux cas, les revenus des industries extractives sont maintenus en totalité ou en partie en dehors du budget, ce qui permet de les ponctionner plus facilement ou de les dissimuler dans des comptes secrets. Les groupes de la société civile travaillant sur les industries extractives ont souvent souligné la difficulté d'intégrer dans un premier temps ces revenus et dépenses dans le budget, de manière à ce qu'ils puissent être examinés correctement et envisagés dans le contexte de l'ensemble des recettes et dépenses publiques. Une deuxième difficulté découle de la nécessité de faire pression sur d'autres acteurs au-delà des gouvernements internationaux impliqués, en particulier des multinationales, pour obtenir des informations pour la surveillance des revenus des industries extractives. « Obtenir des gouvernements qu'ils rendent les informations publiques est une chose. Garantir la même chose de compagnies privées est une autre histoire », indique S. Tsalik.

Néanmoins, la campagne *Publish What you Pay*, l'Initiative sur la transparence des industries extractives et les groupes de la société civile exercent une pression internationale sur ces entreprises pour que les relations qu'elles entretiennent avec les gouvernements soient plus transparentes. Les organisations de la société civile travaillant sur les budgets et les industries extractives ne peuvent se permettre d'attendre que les gouvernements et les entreprises fassent de la transparence une pratique courante et qu'ils commencent à publier leurs données.

Les groupes de surveillance peuvent adopter diverses stratégies pour passer outre les entreprises et gouvernements peu coopératifs et obtenir des informations cohérentes par eux-mêmes.

Ouganda—Amener l'analyse budgétaire sur le terrain

L'*Uganda Debt Network* (UDN) est une ONG qui se donne pour objectif de répondre aux besoins des plus démunis du pays et de leur offrir la possibilité de s'exprimer dans les prises de décision économiques et politiques. Lorsqu'il a commencé son travail en 1996, l'UDN avait principalement pour mission de militer en faveur de l'allègement de la dette, parce que l'importance de dette extérieure de l'Ouganda épuisait les maigres ressources disponibles pour les programmes d'aide aux plus démunis. Deux ans plus tard, l'Ouganda a obtenu cet allègement, à hauteur de 90 millions de dollars par an, que le gouvernement s'est engagé à consacrer à la réduction de la pauvreté. L'UDN s'est alors lancé dans un effort ambitieux et novateur, pour s'assurer que ces fonds avaient une affectation budgétaire en faveur des démunis et qu'ils arrivaient réellement jusqu'à eux, au niveau de la communauté.

En 2002, l'UDN a lancé son projet pilote intitulé *Community Based Monitoring System* (CBMS – Système de surveillance au niveau communautaire). Basil Kandyomunda, directeur exécutif adjoint de l'UDN, explique que « le programme est un processus à long terme, destiné à mobiliser les communautés pour qu'elles participent activement à la surveillance de la qualité des services fournis par les organismes gouvernementaux. Il fait participer les gens sur le terrain, afin de mesurer les prestations de ces organismes d'Etat et l'impact des programmes gouvernementaux pour les plus démunis. » Dans le même temps, le programme apporte aussi aux plus pauvres toutes sortes de compétences et d'expériences nouvelles en termes de prise de décision politique, de responsabilisation des communautés et de participation du public.

Par exemple, les responsables de la surveillance dans les communautés comptent le nombre de matelas fournis, signalent si les postes d'enseignants sont pourvus, précisent si les routes sont suffisamment larges et sécurisées pour empêcher les accidents de la route, et font d'autres évaluations très concrètes sur la manière dont le gouvernement lutte contre la pauvreté.

Pour mener ces travaux à bien, l'UDN sélectionne et assure la formation d'un groupe de bénévoles dans chaque région. « Certains d'entre eux sont retraités, d'autres des jeunes qui ont abandonné leurs études, et d'autres encore des responsables communautaires » indique B. Kandyomunda. Ces premiers bénévoles assurent ensuite la formation des autres, ce qui permet de créer un

réseau de plus en plus large. B. Kandyomunda précise qu'il y avait au départ un conflit entre les responsables de la surveillance au niveau communautaire et les autorités locales. Mais avec le temps, ils sont devenus des alliés, et les fonctionnaires voient maintenant dans le projet une manière de contrôler ce qu'ils doivent recevoir de leur propre hiérarchie, et un élément moteur dans la participation de la communauté.

Selon Jim St. George, il existe quantité de sources et d'informations au-delà du champ clos des administrations et des entreprises (personnes travaillant sur le terrain, contrats, enquêtes sur le terrain, concurrents, législation nationale, organisations internationales), mais aussi des informateurs non officiels, à l'intérieur de l'administration. L'essentiel, pour J. St. George, consiste à ce que les groupes obtiennent les informations de toutes les sources possibles. « Certaines personnes travaillant dans l'administration me font parvenir des informations en utilisant des adresses Hotmail avec de faux noms pour protéger leur identité, d'autres me chuchotent quelque chose à l'oreille dans un ascenseur », remarque Dick Lavine, du Texas.

Diarmid O'Sullivan, de *Global Witness*, a décrit le large éventail de sources utilisées par son groupe pour obtenir des informations sur les relations entre les industries extractives et les gouvernements. Figurent notamment parmi ces sources des hauts fonctionnaires insatisfaits et favorables à des réformes, des gens qui travaillent pour des gouvernements étrangers ou des organisations internationales, des entreprises concurrentes mécontentes ou des groupes de la société civile.

Selon Warren Krafchik, même si obtenir des sources d'informations extérieures au gouvernement est relativement aisé, il est toujours primordial de maintenir une pression sur celui-ci pour qu'il devienne la source des informations requises. « Un gouvernement n'est pas monolithique. Il est constitué de nombreux rouages différents, de ministères, du pouvoir exécutif et législatif, d'organismes de vérification, qui tous peuvent devenir des sources d'informations intéressantes, » indique W. Krafchik. « Le gouvernement reste notre meilleur choix pour obtenir l'information, mais il faut parfois du temps pour forger la crédibilité, les alliances, les contacts et les connaissances nécessaires pour y parvenir. »

Dans certains cas, les groupes ont commencé à réunir leurs propres données afin de pallier les faiblesses de la collecte et de la gestion des données par le gouvernement. La stratégie novatrice de l'*Uganda Debt Network* consiste à contacter directement les communautés pour voir quelle part des sommes prévues au budget parvient réellement sur le terrain, comment elles sont dépensées, et quels sont les effets de ces dépenses sur la vie des gens. Il est également naturel que les groupes craignent man-

quer de données ou d'informations, de peur de s'adresser inutilement au public. Une stratégie, suggérée par J. St. George, consiste à ce que les responsables de la surveillance préparent des analyses en utilisant les informations disponibles, et les soumettent d'abord aux responsables publics concernés, en leur disant : « Voici à quoi nous sommes arrivés à partir des informations qui nous ont été fournies. Ces informations sont-elles exactes ? » « Si ce n'est pas le cas, indique J. St. George, cela peut les inciter à mettre les données pertinentes à votre disposition. »

2. Développer une capacité d'analyse

Pour le travail de la société civile sur les questions budgétaires ou l'extraction minière, une solide capacité d'analyse est essentielle. Les groupes doivent avoir une réflexion stratégique sur la manière de développer cette capacité et de se positionner en tant qu'organisme d'expertise.

La précision et la crédibilité sont essentielles. Une erreur très visible peut jeter la suspicion sur la qualité du travail du groupe pendant plusieurs années. D'un côté, il n'est pas nécessaire d'avoir un doctorat pour travailler efficacement à l'analyse d'un budget. Dans de nombreux cas, les compétences techniques requises consistent tout simplement à additionner, soustraire, multiplier et diviser.

D'un autre côté, des compétences d'analyse sont effectivement nécessaires, particulièrement pour envisager une utilisation efficace des chiffres et des données à l'appui de son argumentation. Les groupes, quel que soit le niveau de compétence de leur personnel, doivent eux-mêmes observer la plus grande rigueur dans leur travail d'analyse.

Certains groupes font au départ effectuer à l'extérieur les travaux d'analyse, ce qui donne à leur coalition ou à leur groupe une capacité d'analyse de base, sans avoir à supporter les dépenses occasionnées par des embauches supplémentaires ou des formations importantes. Si un groupe décide de réaliser un travail d'analyse budgétaire approfondi pendant une période prolongée, il sera alors nécessaire de développer une capacité d'analyse en interne. En Croatie et dans d'autres pays, des groupes sont nés du monde universitaire, et ont créé des institutions qui associent une capacité d'analyse et une importante participation de la société civile. Les groupes doivent aussi réfléchir à leur positionnement sur un spectre allant du « groupe d'expertise universitaire » au « groupe militant », l'influence réelle, comme nous l'avons déjà souligné, venant d'un positionnement intermédiaire.

Il existe de nombreuses différences entre les capacités d'analyse requises pour entreprendre un travail budgétaire et celles qui sont nécessaires à un travail sur les industries extractives. « La surveillance des revenus exige davantage de compétences en termes d'investigation », explique D. Kandyomunda, de l'Ouganda. Jim St. George souligne que « les groupes de travail budgétaire sont le plus souvent généralistes sur la plupart des questions liées aux dépenses. Ils ont par exemple des connaissances en

matière de soins de santé, mais ils collaborent avec d'autres groupes pour obtenir une expertise plus spécialisée. » Le travail sur les industries extractives, en revanche, exige souvent une expertise très spécifique dans le secteur.

Lorsqu'on fait appel à des « experts » extérieurs, il faut dans tous les cas s'assurer que la stratégie d'analyse du groupe s'attaque à des thèmes, des questions et des objectifs qui correspondent aux grandes priorités de la société civile, et pas seulement à un sujet considéré comme intéressant par un spécialiste isolé. Qui définit le programme d'analyse ? Au Mexique, FUNDAR a résolu ce problème en établissant un lien entre sa capacité d'analyse budgétaire et des personnes travaillant directement sur le terrain de la santé maternelle. D'autres groupes y parviennent en faisant de leur programme d'analyse un thème de discussion central pour l'ensemble de leurs adhérents, et en associant cette capacité d'analyse à des efforts au sein d'une large coalition. Enfin, même si le travail d'analyse doit être crédible, solidement argumenté et également indépendant de tout parti politique, il n'a pas à être neutre. Le travail d'expertise peut s'appuyer sur un ensemble de valeurs spécifiques, par exemple sur le fait que la priorité doit être accordée aux intérêts des plus démunis, ou que les revenus pétroliers doivent être utilisés pour améliorer les services sociaux. L'analyse peut être irréprochable, et avoir cependant pour objectif d'affirmer clairement une vision du monde.

3. Quels éléments analyser ?

« Il existe un nombre illimité de sujets brûlants qui auraient besoin d'être analysés », constate J. St. George. « La question est de savoir comment les groupes déterminent les thèmes et les questions à aborder. » L'objectif du travail d'expertise de la société civile, à la fois sur les questions budgétaires et les industries extractives, n'est pas de considérer les connaissances comme une fin en soi mais comme un outil précieux pour le changement politique et social.

Dans certains cas, les groupes choisiront d'analyser des thèmes très généraux. Quel est le budget d'ensemble pour le pays et comment cet argent est-il dépensé ? D'où vient cet argent ? A combien s'élèvent les impôts payés par les principales compagnies pétrolières exerçant leurs activités dans le pays ? A quelle part de leurs bénéfices cela correspond-il ? Est-ce comparable à ce qu'ils paient dans d'autres pays ? Comment ces fonds sont-ils investis ? Des questions de ce type peuvent aider les experts à présenter l'enjeu « dans son ensemble » au public, aux médias et aux responsables politiques.

Dans d'autres cas, les groupes choisissent d'axer leur travail, ici encore pour des raisons stratégiques, sur des enjeux plus spécifiques. Au Pérou, les groupes de la société civile se sont intéressés aux prestations gouvernementales dans des domaines tels que les soins de santé, après que le gouvernement de l'État a commencé à décentraliser les services et fonctions administratives.

Pour les groupes de travail budgétaire, les problèmes relatifs à la pauvreté sont souvent l'axe prioritaire. LIDASA, en Afrique du Sud, a abouti à la conclusion que la réduction de la pauvreté en général représente un thème trop vaste pour développer une force d'entraînement politique. Le groupe a décidé, au lieu de cela, de « décomposer » les problèmes de pauvreté, en étudiant les dépenses destinées aux enfants (voir *Témoignages du terrain* à la page suivante). De nombreux groupes au niveau mondial ont réalisé un travail d'analyse sur les problèmes de discrimination sexuelle dans les questions budgétaires.

Le travail budgétaire et le travail sur les industries extractives ont une caractéristique commune : les deux dépendent de certains documents fondamentaux, qui sont obtenus, analysés et interprétés par les groupes de la société civile. Pour les budgets, ces documents comprennent le budget proprement dit, les rapports d'audits, les informations sur les sources de revenus du gouvernement et les données économiques. « De nombreux groupes travaillent sur les besoins, mais très peu étudient les revenus », relève D. Lavine, du Texas. « Les gens ont peur de se pencher sur le problème des revenus, parce qu'ils pensent qu'ils n'ont pas les connaissances requises pour intervenir sur cet aspect ».

Les groupes travaillant sur les industries extractives doivent obtenir et analyser leur propre ensemble de documents de base. Il s'agit notamment des contrats passés entre le gouvernement et les entreprises, des accords de partage de la production ou des accords de formation de consortiums qui détaillent le partage des revenus de l'extraction, des rapports sur les revenus annuels des compagnies du secteur de l'extraction, des données sur la production et les cours mondiaux des produits de base, et d'autres documents qui, une fois associés, dessinent les contours des revenus obtenus par le gouvernement à partir des ressources naturelles.

Les questions budgétaires comme celles relatives aux industries extractives sont en lien avec toutes sortes de domaines macroéconomiques que les groupes de la société civile peuvent choisir d'analyser, notamment les conséquences des politiques publiques sur la croissance, l'inflation, l'emploi, la dette, les investissements étrangers et d'autres facteurs. Si les impôts sont augmentés, quels seront les effets sur la croissance ? Si on dépense plus pour l'enseignement, quel sera l'effet sur la dette ? Si une part plus importante des revenus pétroliers est dépensée maintenant, quelles seront les conséquences pour l'inflation ? Les responsables politiques, les entreprises, les institutions financières internationales et d'autres acteurs auront leur propre opinion sur les réponses à ces questions. Pour participer efficacement à ces débats politiques, les groupes de la société civile doivent aussi présenter des avis éclairés et des arguments étayés par les faits.

Le travail de la société civile sur les questions budgétaires ou le secteur de l'extraction ne peut être réalisé hors de tout contexte. Dans la plupart des cas, le gouver-

nement a déjà mis en œuvre ses propres procédures pour l'élaboration d'une politique.

João Sucupira explique qu'au Brésil, « avant le budget, il y a une période de planification de quatre ans qui permet d'établir les objectifs. Il s'agit d'objectifs quantitatifs. Dans certains cas, les analyses que nous réalisons consistent à vérifier si les sommes allouées dans les budgets correspondent bien à ces objectifs. »

TÉMOIGNAGES DU TERRAIN

Afrique du Sud—Au-delà des « pauvres »

Obtenir des budgets publics « en faveur des plus démunis » constitue l'un des thèmes unificateurs de l'intervention de la société civile au niveau mondial. La politique budgétaire a été associée à un grand nombre d'initiatives sur la réduction de la pauvreté, notamment l'allègement de la dette, le CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) de la Banque mondiale, et bien d'autres. Mais que signifie « réduire la pauvreté » ? Comment un problème aussi vaste et général peut-il être traité efficacement, en particulier dans un monde politique où les avancées se font le plus souvent lorsque les objectifs sont limités et clairement définis ?

En Afrique du Sud, où la pauvreté est profondément enracinée mais où le travail de la société civile est bien avancé, l'IDASA a fait œuvre de pionnier dans le travail budgétaire, en adoptant une stratégie que le groupe a nommée « décomposition » de la pauvreté, c'est-à-dire qu'il étudie séparément chaque catégorie et problème lié à la pauvreté. Le travail réalisé par l'IDASA sur les enfants démunis constitue un modèle très respecté.

Grâce à son Service d'information sur le budget, l'IDASA analyse les dépenses publiques dans des domaines tels que la santé des enfants et l'accès à l'éducation. Le groupe évalue ces dépenses, en les comparant non seulement à celles de l'année précédente, mais aussi aux obligations légales du gouvernement sud-africain envers les enfants, dans le cadre du droit national et des accords internationaux sur les droits de l'homme. Le fait d'axer le travail sur une seule catégorie de pauvres clarifie et précise les enjeux. En faisant intervenir les obligations légales du gouvernement, le groupe ajoute un argument supplémentaire en faveur d'un accroissement des dépenses. L'IDASA a réalisé des études budgétaires similaires, spécialisées sur des thèmes ou des secteurs, tels que les soins VIH/SIDA, les droits des femmes et les personnes handicapées.

L'IDASA amène ensuite les groupes de la société civile à utiliser ses informations et analyses, à aider les journalistes à rédiger des dossiers approfondis et

à communiquer directement avec les responsables publics sud-africains concernés. Ce travail comprend notamment des formations, des activités en collaboration avec les médias, le développement de coalitions et un travail de lobbying. Dans un deuxième temps, l'IDASA projette d'étudier la façon dont les fonds sont utilisés, et les conséquences de ces dépenses pour la vie des enfants. Au final, il ne s'agit pas de savoir quelle somme est dépensée, mais de voir comment le travail budgétaire de la société civile peut mettre en évidence l'impact de ces dépenses sur la vie des gens.

En Bolivie, l'éventualité d'une augmentation des taxes sur les compagnies pétrolières étrangères représente un enjeu politique majeur. Jim Shultz s'est récemment entretenu avec le président bolivien Carlos Mesa, et l'a interrogé sur sa réticence à augmenter les taxes sur ces compagnies. Le Président Mesa a expliqué qu'une augmentation des taxes sur les compagnies étrangères transformerait la Bolivie en « environnement instable pour les investisseurs ». L'analyse de la validité de cette opinion représente donc un projet tout trouvé pour les groupes de la société civile du pays.

Les différents mécanismes et processus utilisés par le gouvernement dans le domaine budgétaire et l'extraction minière et pétrolière soulèvent d'autres questions politiques importantes. Comment le gouvernement perçoit-il les taxes ? Est-ce un système efficace, ou permet-il l'évasion fiscale ou la corruption ? Comment le gouvernement demande-t-il aux compagnies pétrolières de déclarer leur production et leurs revenus ? Le système englobe-t-il toutes les activités économiques qui devraient être incluses ? Ou reste-t-il des lacunes importantes ? Par exemple, si la réglementation est peu contraignante, les compagnies peuvent profiter des mécanismes de prix de transfert pour éviter de payer des taxes aux gouvernements dans les pays où elles exercent leurs activités. De la même manière, un manque d'expertise du gouvernement sur les opérations fiscales des compagnies pétrolières, gazières et minières peut aboutir à une imposition insuffisante de ces compagnies. La méthode utilisée par le gouvernement pour exercer son action peut avoir tout autant d'impact que des mesures plus évidentes, telles que les taux d'imposition et les allocations budgétaires, et elle mérite donc d'être étudiée par la société civile.

Le travail budgétaire, comme celui qui porte sur les industries extractives, se base sur des documents écrits. Toutefois, ce qui est déclaré sur le papier ne correspond pas forcément à ce qui est effectivement dépensé ou ce qui se passe réellement. « Dans bon nombre des pays où nous travaillons, il existe une grande différence entre le budget approuvé par le législateur et le budget réellement dépensé », affirme Warren

Krafchik. « Il est extrêmement important d'étudier la manière dont les fonds sont réellement dépensés et ce qu'ils servent vraiment à acheter. » W. Krafchik encourage les groupes de travail budgétaire à collaborer étroitement avec les vérificateurs des comptes de l'État, ou à s'inspirer d'initiatives telles que celle de l'*Uganda Debt Network* pour élargir leur action et surveiller les réalités budgétaires sur le terrain.

Rares sont les gens qui s'enthousiasment à l'idée de consulter un histogramme. La plupart des gens ont besoin de quelque chose de plus captivant que des chiffres et des graphiques pour s'intéresser à une question et soutenir des initiatives de changement des politiques publiques. Pour effectuer une analyse idéale, il faut donner une dimension humaine à une question qui serait autrement parfaitement abstraite. Évoquant le travail de FUNDAR sur la santé maternelle, Helena Hofbauer explique que son groupe a rendu son analyse de la santé maternelle au Mexique plus intéressante en ajoutant des informations et des anecdotes provenant de groupes travaillant sur le terrain.

Il peut sembler intimidant au premier abord de se lancer dans des analyses qui se veulent approfondies et intéressantes pour le public. De nombreux militants peuvent penser qu'à moins de rédiger un ouvrage majeur inventoriant tous les faits possibles et imaginables, leur travail d'analyse sera insuffisant.

Les groupes de surveillance et les groupes militants doivent envisager de commencer par un sujet précis et gérable (par exemple la tendance sur cinq ans des revenus pétroliers déclarés à l'État, ou le montant que le gouvernement se propose de dépenser pour les écoles cette année par rapport à l'année précédente), et d'élargir peu à peu le champ de leur activité.

L'expérience permet aussi de dire qu'il n'est pas nécessaire de publier des éléments complètement nouveaux pour avoir quelque chose d'intéressant à dire. Certains des travaux d'analyse les plus efficaces consistent à réutiliser d'anciens documents publiés par d'autres pour exprimer différemment quelque chose d'important. Selon D. O'Sullivan, les rapports de *Global Witness* utilisent généralement « un mélange d'informations dont certaines sont déjà publiques, et d'autres sont nouvelles et issues de nos propres sources. » Cette stratégie a aidé *Global Witness* à faire fréquemment la une de l'actualité internationale.

4. Adapter et diffuser le travail d'expertise

Toute bonne analyse se caractérise par le fait d'être compréhensible et intéressante pour les gens qui ne connaissent pas le domaine. En outre, il est tout aussi important de transmettre ces informations essentielles aux publics clés que l'on souhaite influencer.

Le processus de simplification et d'adaptation ne se présente pas sous forme de recette : c'est une attitude à avoir.

Les groupes doivent garder à l'esprit le public visé : les citoyens, les responsables politiques, les journalistes et les autres organisations. Très peu de journalistes ou de législateurs sont des experts en politique budgétaire ou en industries extractives. Une analyse complète rédigée pour le grand public peut avoir un impact très fort sur ces publics influents.

La première étape consiste à éliminer le jargon, la litanie de termes techniques utilisés par les analystes et experts pour parler en abrégé entre eux, mais qui n'a pas grand sens pour ceux qui sont à l'extérieur de ce cercle restreint. Si certains termes sont essentiels (« fiscalité progressive », « accords de partage de production »), ces termes doivent alors être définis dans un langage simple. Il ne s'agit pas d'être simplificateur dans l'analyse, mais plutôt d'expliquer certaines idées complexes de manière à les rendre plus accessibles.

L'étape suivante consiste à publier des documents facilement accessibles, qui présentent l'analyse et le message de manière convaincante. Les groupes de surveillance ont eu recours à toutes sortes de documents, qu'il s'agisse d'épais rapports (avec des résumés clairs et concis), de « brèves », ou de bulletins d'informations réguliers. Internet est devenu un mode de diffusion d'informations primordial, en pleine croissance, qui offre à la fois l'économie, la vitesse et un public large et international. Katarina Ott conseille aux groupes de travail budgétaire de mettre leurs informations en ligne sur Internet, avant même que les documents imprimés ne soient prêts, car il est essentiel pour le travail budgétaire de rendre publique son analyse lorsque la question est en cours d'examen.

Une fois qu'un groupe a mis au point une méthode pour simplifier, adapter et diffuser une analyse, il doit franchir l'étape suivante et proposer une formation directe aux publics les plus importants : les alliés du secteur civil et les journalistes et responsables publics concernés par cet enjeu. « Les informations que nous publions sont présentées en détail aux groupes avec lesquels nous travaillons, et nous les aidons à mieux les comprendre », indique H. Hofbauer.

Constitution et gestion de coalitions de campagne

La mise en place des coalitions est considérée à la fois comme le pire et le meilleur moment du travail de campagne. Les coalitions peuvent apporter un poids politique important et des rapports personnels d'amitié, ou au contraire provoquer des conflits et problèmes sans fin. Les coalitions jouent un rôle particulièrement important dans le travail budgétaire, notamment dans le travail sur les revenus des industries extrac-

tives. Il existe trois aspects principaux à prendre en compte dans la constitution des coalitions : les avantages et les inconvénients, les stratégies de développement et la structure organisationnelle.

1. Avantages et inconvénients du travail budgétaire en coalitions

Des coalitions efficaces peuvent apporter une contribution très importante au travail de campagne. Elles peuvent renforcer l'influence politique en créant une image publique plus diversifiée et plus forte. Elles peuvent aussi permettre de réunir des ressources et des idées différentes, ce qui est particulièrement important pour le travail sur les questions budgétaires et les industries extractives. L'un des principaux risques du travail budgétaire est qu'il peut diviser la société civile entre « technocrates » d'une part et militants de terrain d'autre part. C'est la mise en relation de ces deux groupes qui permet de développer un réel pouvoir politique, de garantir que l'analyse budgétaire pose les bonnes questions et de discipliner les groupes afin qu'ils s'expriment de manière compréhensible par le plus grand nombre. « Ces questions sont souvent extrêmement techniques, et bien souvent les personnes qui réalisent ce travail sont des économistes ou des universitaires qui n'ont pas l'habitude de simplifier les choses pour se mettre à la portée du grand public », indique S. Tsalik. « Les coalitions aident à vérifier que l'on ne s'empêtre pas trop dans des termes du type » rapport dette/gains « ou des conclusions qui ne peuvent être comprises que par cinq à dix personnes. »

Les coalitions peuvent aussi éviter une duplication inutile des efforts, et permettre des liens entre les groupes travaillant au niveau local, national ou international. Elles apportent aussi une opportunité d'apprentissage aux nouveaux venus, et les grandes coalitions peuvent créer une entité à travers laquelle les responsables gouvernementaux et les adversaires politiques peuvent négocier. Dans le travail budgétaire, les coalitions peuvent éviter la tendance naturelle des organisations de la société civile à se focaliser sur les intérêts limités de leur programme, en les incitant à travailler ensemble pour l'intérêt collectif. Ces groupes finissent trop souvent par se concurrencer les uns les autres afin de protéger leur « part du gâteau », au lieu d'entreprendre des efforts collectifs pour que le gâteau soit plus grand pour tout le monde. Les coalitions permettent à ces groupes de travailler ensemble sur des thèmes unificateurs, tels que la lutte pour la transparence budgétaire ou le travail sur le problème des recettes et des impôts. L'extraction minière et les revenus peuvent ainsi devenir éventuellement un domaine de travail commun pour de nombreux groupes et intérêts.

Ces éléments représentent les avantages de la constitution de coalitions et du travail en commun. Toutefois, le travail en coalition présente aussi quelques inconvénients importants. Les coalitions sont lentes, leurs actions peuvent être assez pesantes, et il faut beaucoup de temps et d'énergie pour les mettre en place et les gérer.

« Les ONG passent beaucoup de temps à se battre pour savoir qui a la bonne stratégie », estime Petr Hlobil. « Les affrontements peuvent porter sur les actions à entreprendre ou être de simples conflits de personnes. »

Selon Martin Tisné, « les coalitions sont souvent plus efficaces quand elles se fixent un objectif bien défini. Une fois l'objectif atteint, la coalition se dissout, ou se réinvente. L'un des avantages des coalitions de travail sur les questions budgétaires et la surveillance des revenus est que leurs objectifs sont généralement assez précis. »

TÉMOIGNAGES DU TERRAIN

Mexique—Former une coalition sur la santé maternelle

Au Mexique, en 2001, cinq femmes sont mortes quotidiennement du fait de complications pendant leur grossesse, leur accouchement, ou immédiatement après. Deux tiers de ces décès ont eu lieu dans les régions les plus pauvres du pays, où la proportion des populations autochtones est la plus importante, et où le manque de soins de santé de qualité est chose courante. En 2002, FUNDAR, un centre d'analyse et de recherche qui travaille sur les questions budgétaires au Mexique, a lancé un projet visant à examiner de quelle manière les fonds publics étaient utilisés pour lutter contre la mortalité maternelle. Ce projet offre un modèle important sur la manière de constituer une coalition efficace entre des organisations disposant d'une bonne capacité de recherche et des groupes travaillant sur le terrain.

Si le FUNDAR possédait une expérience dans l'analyse des questions budgétaires, acquise notamment suite à un important travail sur les budgets et la discrimination sexuelle, il n'avait pas les connaissances spécifiques nécessaires pour analyser les dépenses publiques visant à réduire la mortalité maternelle. FUNDAR a réussi à pallier ce manque en prenant des contacts et en formant des alliances stratégiques avec des chercheurs et des militants qui connaissaient mieux le terrain. « En transformant le projet en un effort collectif, nous avons pu aller au-delà d'une simple analyse du budget fédéral », précise la directrice exécutive de FUNDAR, Helena Hofbauer. « Nous avons également pu associer ces résultats à des informations et des témoignages provenant directement du terrain. C'était essentiel pour comprendre ce qui se passait vraiment sur place. »

Le travail d'analyse a également été planifié en gardant clairement à l'esprit le travail militant qui l'accompagne. « Quand nous avons réfléchi aux enjeux à analyser, les organisations de femmes ont défini le type d'informations qui

serait également utile à leurs campagnes », indique H. Hofbauer. Le document de recherche créé par la coalition comptait plus de cent pages de données, d'analyses et d'argumentaires. Il comportait aussi un résumé précis pour que les informations soient accessibles aux militants, aux médias et aux responsables politiques.

Une fois l'analyse en sa possession, la coalition a mis au point des propositions budgétaires concrètes, et a lancé une grande campagne de promotion médiatique et de sensibilisation, comportant notamment un débat public avec des responsables politiques de premier plan, qui a été diffusé sur la chaîne des affaires publiques du congrès.

Suite à la campagne de la coalition, le budget de l'un des principaux programmes de santé maternelle a été quasiment multiplié par dix.

L'alliance stratégique formée par FUNDAR et d'autres groupes a permis de créer une relation plus forte entre les ONG, une diffusion des connaissances techniques, une plus grande implication des responsables publics, et une présence politique qui peut être utilisée pour d'autres questions similaires à l'avenir. « Les différents atouts de chacun des participants ont été utilisés au mieux », se souvient H Hofbauer. « Les résultats sont meilleurs que ceux que nous aurions pu obtenir seuls. »

Pour certains sujets, le poids d'une coalition n'est pas nécessaire, et il peut être plus simple et plus adroit pour un groupe d'agir seul. Cependant, lorsque des groupes militants et des groupes de surveillance s'attendent à une lutte acharnée pour influencer l'opinion publique et/ou à ce que les politiques publiques soient soutenues par de puissants adversaires, la force de la coalition peut s'avérer essentielle.

2. Stratégies de développement pour les coalitions : objectifs, responsables et alliés

Dans la pratique, la dynamique de création d'une coalition s'appuie sur un objectif commun et une direction capable de réunir les gens. L'objectif peut être large ou limité, selon les circonstances. Jim Shultz a décrit la difficile mise en place d'une coalition de travail budgétaire en Californie, qui avait pour objectif spécifique et à court terme d'aboutir à une analyse commune de la crise budgétaire de cet État. Sur la base de ce projet, la coalition s'est élargie pour devenir une alliance permanente. FUNDAR, au Mexique, a formé une coalition de travail axée sur un enjeu politique précis, la mortalité maternelle, qui s'est transformée en une collaboration qui s'élargit et intègre de nouveaux thèmes chaque année.

L'animation de la coalition peut être assurée par un groupe travaillant déjà sur ce thème, et auquel les éventuels membres de la coalition feront confiance pour jouer un rôle moteur. Les coalitions peuvent aussi commencer avec des groupes extérieurs comme catalyseurs. Sur les questions d'allègement de la dette, Basil Kandyomunda, de l'*Uganda Debt Network*, précise qu'Oxfam a joué un rôle de catalyseur dans la formation des coalitions. Bijan Khajehpour, d'Iran, fait remarquer que les agences des Nations unies peuvent aussi éventuellement servir de catalyseurs extérieurs. Qu'il soit de l'intérieur ou de l'extérieur, un animateur de coalition doit être considéré comme un intermédiaire honnête, un individu ou un groupe auquel les participants font confiance pour essayer réellement de bâtir et partager une influence politique, et non de s'accaparer le pouvoir pour lui-même. Lorsque l'on forme une coalition et que l'on cherche à convaincre les gens de la rejoindre, il est utile de réfléchir d'abord aux moyens dont la coalition a besoin et aux groupes qui peuvent les fournir. Si les bons partenaires sont choisis, ils peuvent apporter une crédibilité publique, un grand nombre d'adhérents, une expertise spécialisée dans un domaine ou un type d'analyse, de bonnes relations avec les médias, une expérience du travail de campagne, des liens sur le terrain avec les populations directement affectées, et des relations avec les responsables publics.

Mais amener les personnes et les groupes clés à rejoindre une coalition représente un tout autre problème. Les questions liées au budget et aux industries extractives souffrent en général du même handicap politique : elles semblent trop éloignées des sujets de préoccupation essentiels de la vie quotidienne des gens, comme l'éducation, la santé ou d'autres. Pour susciter l'intérêt et l'engagement, il est important d'établir des liens entre les budgets et les thèmes sur lesquels les groupes travaillent déjà. Certains groupes de travail budgétaire ont réussi à établir ce lien en créant un budget des enfants, ou en centrant leur travail sur les droits des femmes. L'*Uganda Debt Network* a établi un lien entre budgets, corruption et lutte contre la pauvreté. Le programme *Vigila Peru* a utilisé l'intérêt des groupes pour le travail budgétaire au niveau local pour les faire participer à des questions budgétaires au niveau national. Des stratégies de création de liens et de rapprochements de ce type peuvent aussi jouer un rôle important dans les coalitions travaillant sur les questions liées aux industries extractives.

La constitution de coalitions peut aider les groupes de travail budgétaire à trouver de nombreux alliés communs, dont certains inattendus. « Le mouvement des sans-terres est le mouvement le plus puissant au Brésil », explique João Sucupira. « Maintenant, ils demandent des informations sur le budget et, avec ces informations, le mouvement est devenu plus fort. » Comme les budgets publics touchent à des thèmes et des secteurs très divers (santé, éducation, logement, etc.), les groupes travaillant sur toutes ces questions sont des alliés potentiels.

Les enjeux du secteur de l'extraction débouchent sur un cercle d'alliés potentiels qui leur est propre.

Les écologistes, les travailleurs de l'industrie, les communautés des populations autochtones, les groupes de défense des droits de l'homme, et même des concurrents mécontents peuvent devenir des alliés. Lorsque le travail sur les industries extractives est centré sur les revenus, et sur la façon dont ceux-ci devraient être dépensés à divers programmes et projets publics, les possibilités d'alliances deviennent encore plus nombreuses. Petr Hlobil explique l'importance de mettre en place des coalitions qui peuvent avoir un impact sur les acteurs internationaux. « Si vous voulez changer les institutions, il faut travailler dans les pays qui sont les actionnaires principaux. »

Dans le cas des industries extractives, où les sociétés multinationales et les institutions financières internationales jouent un rôle central, la constitution de coalitions et le travail en réseau avec des groupes basés aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et dans l'Union Européenne sont également essentiels. Il est primordial de se souvenir que toute coalition doit être une alliance basée sur des objectifs communs. « Il faut garder à l'esprit ce qui est important pour les gens », estime Carlos Monge, du Pérou. Une coalition puissante, même si elle est dirigée par un groupe ou un réseau, devra malgré tout travailler dur pour recueillir un soutien large sur le terrain. « Les coalitions sont une chose », précise C. Monge. « Il est beaucoup plus difficile de les transformer en des partenariats permanents sur le terrain. »

L'autre élément essentiel pour réussir la mise en place d'une coalition, c'est le développement de relations qui dureront au-delà de la question du moment. Ce type de relations à long terme est renforcé si des missions concrètes sont confiées à tous les membres de la coalition, et si l'on fait correspondre ces tâches aux capacités de chaque membre.

Lorsque *Bankwatch* identifie un projet de développement qui justifierait son intervention, par exemple un pipeline, il se tourne vers les ONG potentiellement intéressées et discute de la façon dont elles pourraient être associées.

Le groupe propose également des possibilités de participation à travers le réseau *Bankwatch*, qui permet à des individus et à des groupes de recevoir des alertes et des propositions d'action par Internet.

Enfin, la réciprocité (ne pas seulement demander un soutien et une action mais offrir quelque chose en retour), est cruciale à la constitution de coalitions. Dans de nombreuses coalitions, la réciprocité peut prendre la forme d'une formation sur des sujets allant du travail auprès des médias sur des thèmes particuliers à l'organisation sur le terrain. La formation offre non seulement quelque chose en retour aux groupes, mais elle renforce aussi la coalition en améliorant les compétences de ses membres. L'Uganda Debt Network a réussi ce que B. Kandyomunda appelle « aire d'une pierre trois coups », en conjuguant la formation, la surveillance budgétaire et la responsabilisation des populations locales.

3. Quel type de structure ?

Une coalition peut trouver sa cohérence dans une vision et des objectifs communs, mais ce sont souvent les luttes à propos de la structure, des prises de décision et du pouvoir qui les disloquent. Les décisions sur le type de structure à créer sont avant tout une question d'équilibre. Si une coalition choisit une structure trop réduite, son travail peut poser des problèmes de coordination et ne pas être mené à bien, et des malentendus peuvent survenir sur la façon dont les décisions sont prises. « Il doit y avoir une autorité d'une manière ou d'une autre », estime Anton Artemyev, de la Fondation Soros-Kazakhstan. « Sans cette autorité, ce sera le chaos total. » Si la coalition arrive à une structure trop pesante, toutefois, cela peut amener à gaspiller l'essentiel de son énergie dans des débats sur la structure, au lieu de travailler aux objectifs de campagne. P. Hlobil, de *Bankwatch*, met en garde : « En Europe, la plupart des réseaux n'ont pas duré, parce qu'ils ont commencé par débattre des structures, des règles et du budget, au lieu de discuter de leurs objectifs ou de leurs activités communes. »

Les structures des coalitions peuvent être très différentes, très souples ou très formelles (voir graphique). Au niveau le moins formel, on trouve les « réseaux », qui sont de simples listes d'organisations qui partagent des informations (par le biais de bulletins d'informations, etc.), mais ne se rencontrent pas et ne poursuivent pas une campagne précise. Dans les « coalitions ad hoc », plus formelles, une organisation peut assurer l'animation, et rassembler une coalition de soutien qui ne possède pas de membres ou de structure officielle, mais qui mène une action coordonnée.

TYPES DE COALITIONS

Informelles ← → Formelles

RESEAUX	COALITIONS AD HOC	COALITIONS FORMELLES	COALITIONS PERMANENTES
Seule activité : partage des informations	Ont un objectif spécifique	Ont un nom, un en-tête, etc.	Règlements
Pas de réunions organisées	Ont une direction informelle	Ont une direction officielle	Structure de cotisations
Pas de prise de position commune	N'ont pas toujours de nom de coalition Adhésion souple	Règles d'éligibilité Peuvent exiger des cotisations	Peuvent avoir du personnel/un bureau Ont un comité exécutif

Reproduit avec l'autorisation de *The Democracy Owners' Manual* ©Rutgers University Press

Au fur et à mesure que les coalitions deviennent plus organisées et plus structurées, elles peuvent formaliser les critères d'adhésion et d'éligibilité, commencer à tenir des réunions régulières, concevoir un en-tête de lettre commun, élire leurs dirigeants de manière formelle, et même recueillir des fonds communs pour couvrir les dépenses engagées. Lorsqu'une coalition devient encore plus formelle, elle peut ajouter des règlements, former un comité exécutif assumant une autorité de prise de décision spéciale, créer d'autres comités qui traitent d'aspects spécifiques du travail, percevoir des cotisations, et embaucher du personnel. Enfin, les coalitions peuvent en elles-mêmes devenir des organisations légalement constituées.

Au Pérou, Carlos Monge travaille sur les questions budgétaires par le biais d'une coalition qui utilise une petite équipe technique pour réaliser les projets d'analyse. Gary Hawes, du bureau de la Ford Foundation en Afrique du Sud, fait remarquer que lorsque les coalitions atteignent le stade où elles veulent trouver un financement, les financeurs recherchent généralement la garantie d'un secrétariat ou d'autres structures de gouvernance formelles (et d'une ONG enregistrée pour servir d'agent comptable).

Dans certains cas, les lois nationales peuvent obliger une coalition à établir un certain type de structure. « Si vous recherchez un financement en Ouganda », indique B. Kandyomunda, « vous devez d'abord vous inscrire en tant qu'organisation, et vous êtes obligés d'avoir une structure. »

Lorsque le choix existe, cependant, quel est le niveau de structure idéal ? Cela dépend toujours des objectifs et de la situation de la coalition concernée. La structure permet-elle à la coalition de prendre des décisions difficiles ? La coalition aura-t-elle besoin de financements ? Aura-t-elle besoin de salariés ? La coalition se situe-t-elle dans une perspective temporaire ou permanente ? Il n'existe pas de recette unique qui s'applique à toutes les situations. La règle générale, selon J. Schultz, est la suivante : « Optez pour la structure minimum dont vous avez besoin pour réaliser l'objectif que vous vous êtes fixés, et pas plus. »

Un travail efficace auprès des médias

Tout travail de campagne doit se baser sur des rapports stratégiques et compétents avec les médias.³ Certains groupes de surveillance considèrent que la couverture médiatique est souvent essentielle pour être pris au sérieux.

3. Un guide pour les journalistes qui travaillent sur l'impact du développement pétrolier sur les pays producteurs, publié conjointement par le projet Revenue Watch de l'Open Society Institute et l'Initiative for Policy Dialogue, sera publié début 2005.

1. Pourquoi travailler avec les médias ?

Les groupes de la société civile doivent travailler auprès des médias pour trois raisons essentielles : sensibiliser le public à la problématique ; briser le monopole généralement détenu par les gouvernements et le secteur privé en tant que sources d'informations ; utiliser les médias comme un moyen pour peser sur l'action des responsables publics.

Le travail de sensibilisation du public sur les questions de budget et d'industries extractives va de pair, non seulement avec le changement des politiques publiques sur ces questions, mais aussi avec des efforts plus importants visant à établir la démocratie. Seul un public informé peut comprendre les problèmes qui le touchent. Et seul un public informé peut créer le climat politique nécessaire pour apporter des changements importants dans la politique. João Sucupira, qui a animé des initiatives de budgétisation participative au Brésil, indique que la tâche ne consiste pas simplement à mettre en lumière les enjeux du moment, mais à se lancer dans un travail d'information qui sensibilise les gens aux enjeux budgétaires à long terme.

Selon Katarina Ott, les journalistes croates ont tendance à compter sur le gouvernement pour obtenir les informations sur les budgets, et sur les entreprises pour obtenir les informations sur les enjeux des industries extractives. La couverture des questions budgétaires est donc plutôt « bâclée ». Les groupes militants cherchent à briser le monopole de l'information exercé par le gouvernement et les entreprises en fournissant une analyse cohérente et indépendante, et en travaillant avec les reporters pour diffuser ces informations aussi largement que possible. En se taillant une réputation d'experts fiables sur le budget ou les questions liées aux industries extractives, les groupes militants découvriront que les journalistes les consultent ensuite régulièrement pour obtenir des informations et des commentaires sur ces questions.

Depuis le travail du FUNDAR sur les femmes et la santé au Mexique, « les médias viennent nous consulter pour obtenir les informations les plus récentes sur ces questions budgétaires », rapporte H. Hofbauer. Basil Kandyomunda partage cette opinion : « Lorsqu'il n'y a pas d'opposition politique, comme en Ouganda, par exemple, vous êtes les dissidents, et les médias viennent vous voir parce qu'ils pensent que vous êtes ceux qui vous confrontez au gouvernement. »

Un travail efficace auprès des médias peut aussi s'avérer une stratégie payante pour influencer les décideurs politiques. Les responsables publics, même dans les pays où la démocratie est faible, sont soucieux de leur image publique et réagissent généralement aux propos des médias. Par exemple, les dénonciations de *Global Witness* sur les ventes illégales de bois, la contrebande de diamants et le détournement des revenus pétroliers ont permis des changements de la politique gouvernementale et la mise en œuvre d'efforts internationaux visant à contrôler le vol de ces ressources. En obtenant que les médias présentent leurs analyses, les groupes peuvent aider à

inciter les responsables à entreprendre des actions qui servent à atteindre les objectifs de la société civile.

2. Stratégies pour un travail efficace auprès des médias

Pour un travail efficace auprès des médias, il faut d'abord comprendre comment les médias font leur travail et concevoir des activités médias pour que les sujets proposés soient intéressants et puissent être repris facilement.

La façon de faire est différente selon les pays, et selon les environnements médiatiques. Toutefois, il existe un certain nombre de méthodes générales à envisager par les groupes dans leurs relations avec les médias.

TÉMOIGNAGES DU TERRAIN

Croatie—Pallier l'absence d'information

Katarina Ott travaille à l'Institut de finances publiques (IPF) en Croatie, un groupe de réflexion universitaire qui a commencé à travailler sur l'analyse budgétaire appliquée en 1998. En matière de procédures budgétaires, les carences de la couverture médiatique et le monopole dont bénéficie le gouvernement auprès des médias pour les informations budgétaires sont ses bêtes noires.

« Les médias comptent généralement sur les conférences de presse organisées par le gouvernement », indique K. Ott. « On aboutit à une couverture médiatique « bâclée » et à une prédilection pour les détails futiles. On peut souvent lire dans les journaux ou voir à la télévision combien de milliers de dollars le bureau présidentiel a dépensé pour du mobilier ou des voyages dans des pays exotiques, alors que des millions ou des milliards peuvent être détournés de programmes de construction routière ou de marchés publics nationaux. »

Cette frustration a incité l'IPF à s'appuyer sur des analyses bien étayées pour devenir à la fois une autre source d'informations budgétaires pour les médias, et une nouvelle force politique. L'IPF a tout d'abord publié un simple bulletin d'informations qui analysait le budget national, en s'intéressant aux sources de revenus globaux, en comparant les principaux secteurs de dépenses et la taille du budget de l'État par rapport au PIB. Il terminait en offrant ses conclusions et propositions. Selon K. Ott, le rapport et les graphiques et tableaux qui l'accompagnaient étaient plus détaillés que les rapports publiés par le gouvernement lui-même.

« Après la diffusion de notre premier bulletin d'information, il y a eu beaucoup de remous dans le pays », indique K. Ott. « La couverture médiatique a été

incroyable. Les journalistes ont repris des parties entières du bulletin, nous ont appelés et ont demandé des interviews. Certains parlementaires nous ont appelés et sont venus nous voir. »

L'IPF a pallié l'absence d'informations, en fournissant des données précises—à un moment adapté au calendrier des décisions politiques—qui étaient faciles à comprendre et liées à une stratégie élaborée de travail avec les médias. « Nous avons établi des relations avec de nombreux journalistes de premier plan, qui savaient qu'ils pouvaient toujours nous appeler, nous envoyer un e-mail ou nous rendre visite, et obtenir des réponses claires sur tous ces problèmes », précise K. Ott.

Choisir le média qui correspond le mieux à ses objectifs

Le terme « média » englobe trois méthodes essentielles de communication avec le public : la presse, notamment les journaux et magazines, la radio, et la télévision. Le choix d'un type ou d'une association de types de médias dépend pour bonne partie du contexte local et des objectifs du programme. Dans certains pays très pauvres, où le niveau d'illettrisme est élevé, la couverture médiatique par la presse écrite ne représente bien sûr pas un moyen important de sensibilisation du public, et la couverture radio et télé est donc essentielle. Par exemple, en Afrique du Sud, l'IDASA réalise chaque semaine une émission radio communautaire sur les enjeux économiques, que les stations radio locales complètent en ajoutant des informations locales, et qu'elles traduisent ensuite dans de nombreuses langues. Au Brésil, un travail similaire est réalisé avec des programmes de télévision. La presse est particulièrement utile pour les messages visant les responsables politiques et leurs collaborateurs, et elle permet aux groupes de faire une sélection des articles importants et de les diffuser aux responsables politiques et à d'autres personnes.

Rendre le sujet intéressant et publiable

Les journalistes, que ce soit dans la presse écrite, la radio ou la télévision, doivent faire accepter leurs sujets par leurs rédacteurs en chef. Les rédacteurs en chef cherchent des sujets susceptibles d'intéresser leurs lecteurs, leurs auditeurs ou leurs téléspectateurs. Ainsi, le premier enjeu pour les militants de la société civile consiste à rendre leurs sujets intéressants et publiables, dans un contexte où existe une concurrence assez forte pour retenir l'attention des médias.

Pour les experts et les militants travaillant sur les questions budgétaires ou les industries extractives, il n'est pas toujours évident d'attirer l'attention des médias. Les questions soulevées peuvent être laissées de côté par les journalistes qui les trouveront trop complexes à maîtriser, et encore plus complexes à expliquer au public. « Il faut

commencer par utiliser un langage simple pour parler du problème principal et de ce qu'il signifie pour les gens », affirme Ingilab Akhmedov, du Centre de surveillance des finances publiques (Public Finance Monitoring Center) en Azerbaïdjan. Il faut ensuite trouver une « accroche » à ce problème, un angle qui attirera l'intérêt des médias et du public. « À Global Witness, explique D. O'Sullivan, nous attirons l'attention des journalistes par des accusations particulièrement croustillantes sur des affaires de corruption et de scandales. »

Il n'y a pas d'angles « croustillants sur des affaires de corruption » pour tous les sujets, mais la plupart peuvent être « recadrés » de manière à les rendre plus intéressants. « Par exemple, si l'on analyse les impôts sur les sociétés payés par les compagnies pétrolières », commente S. Tsalik, « on a plus de chances de retenir l'attention des médias avec une accroche comme « Pourquoi Chevron paie moins d'impôts au Tchad qu'au Nigeria ? » plutôt qu'avec un titre du genre « analyse des impôts sur les sociétés payés par Chevron au Tchad. »

Dans certains pays, la meilleure manière de rendre un sujet intéressant pour susciter l'intérêt des journalistes nationaux est d'obtenir une couverture médiatique dans la presse internationale. « En Europe centrale et en Europe de l'Est, si un sujet est mentionné à l'étranger, dans le Financial Times ou le International Herald Tribune, il apparaît alors rapidement dans les médias nationaux », remarque Petr Hlobil. Bijan Khajepour ajoute : « Tout ce dont vous avez besoin pour obtenir une bonne couverture médiatique à Téhéran, c'est de bonnes relations avec le correspondant de Reuters. »

Donner les informations aux journalistes en temps opportun

Pour aider les journalistes à couvrir un sujet, il est tout à fait essentiel de leur transmettre les informations en temps utile, et sous une forme qu'ils peuvent exploiter facilement.

« Les journalistes vivent dans une autre dimension », commente K. Ott. « Pour eux, tout est urgent. » Pour tenir compte de ce climat d'urgence et permettre que les communications des médias restent aussi précises que possible, son groupe en Croatie a mis au point une méthode particulière pour répondre aux demandes des journalistes. Un secrétaire répond à tous les appels et transmet les demandes à l'expert spécialisé dans le domaine concerné. Les journalistes sont prévenus qu'ils vont recevoir une réponse par e-mail. Selon K. Ott, ceci donne au personnel de l'IPF suffisamment de temps pour mettre au point une réponse plus précise, et améliore les chances de sa reproduction fidèle. En plus des réponses par e-mail, l'IPF envoie aux journalistes des documents concernant directement la question, et des liens vers des informations et documents mis en ligne sur son site web. « Cela s'est avéré une stratégie très payante pour la presse écrite », indique K. Ott. « Mais pas très bonne pour la télévi-

sion, qui recherche généralement des images à présenter avec le sujet. »

Les participants ont également identifié une liste standard de documents importants que les chargés de campagne doivent fournir aux journalistes : des communiqués de presse qui résument le sujet ou les conclusions dans un style clair, adapté aux médias, avec des citations courtes et accrocheuses, et des coordonnées pour le suivi, des résumés succincts et clairs pour accompagner les rapports plus épais, et des fiches d'informations ou des graphiques faciles à comprendre, qui rendent les données plus lisibles. « Où que ce soit, peu de journalistes ont le temps ou les compétences requises pour épilucher des rapports économiques détaillés », précise S. Tsalik. « Ils doivent faire passer l'idée d'un article à un rédacteur en chef, et ils veulent pouvoir consulter le rapport et savoir en l'espace de deux ou trois minutes de quoi il s'agit et quelle peut être l'accroche pour eux. N'espérez pas que les journalistes cherchent l'accroche par eux-mêmes. C'est à vous de faire en sorte qu'elle leur saute aux yeux. »

Pour des rapports plus longs dont l'analyse prendra du temps aux journalistes, une autre stratégie est employée par les groupes militants : donner à des journalistes une copie « sous embargo » quelques jours à l'avance, en convenant qu'ils ne peuvent publier un article sur ce sujet avant la date de diffusion officielle. Cette stratégie donne suffisamment de temps aux journalistes pour consulter le rapport de manière plus approfondie et poser des questions mieux ciblées aux groupes militants.

Une autre stratégie consiste à accorder au reporter d'un journal de renom une « exclusivité » sur un sujet donné, quelques jours avant les autres journalistes. Les rédacteurs en chef adorent les « exclusivités » car elles leur donnent des informations que les autres médias n'ont pas encore. Cette formule permet souvent d'obtenir ainsi une meilleure couverture médiatique pour un sujet. Une fois l'information parue dans un média de premier plan, les autres médias suivent et reprennent le sujet.

Global Witness explique que ses rapports internationaux sont traduits, en totalité ou en partie, dans les langues des pays concernés, et donnent le rapport et l'article le même jour aux journalistes du pays et aux correspondants étrangers. Global Witness et d'autres groupes ont aussi souligné l'importance de réaliser un suivi après la publication d'un sujet ou d'un rapport. Ceci peut consister à rencontrer les responsables publics pour leur demander d'apporter un commentaire sur le sujet, d'appuyer une demande, ou bien à rechercher le soutien éditorial d'un journal.

Développer les relations avec les médias

L'établissement de relations permanentes avec les journalistes constitue un aspect essentiel d'un travail efficace auprès des médias. Ces relations permettent aux journalistes d'acquérir une confiance en l'indépendance politique, la crédibilité et la fiabilité d'un groupe militant. Pour développer de bonnes relations, il est nécessaire de savoir quel type de sujet intéresse les journalistes, et de les aider à les obtenir. Il est impor-

tant de ne pas se contenter de prendre contact avec les journalistes pour glisser un sujet, mais de maintenir une communication informelle permanente. Il est également possible d'établir de bonnes relations en répondant à une demande d'aide d'un journaliste, même si elle n'entraîne pas forcément de citation ou de mention. Selon S. Tsalik, les groupes ne doivent pas « avoir peur de demander aux journalistes ce qu'ils pensent de leur travail. » Le feedback peut être très précieux, permettant de rendre le travail médiatique d'un groupe encore plus utile et efficace.

3. Renforcer la capacité des médias à aborder les thèmes qui intéressent le groupe

Il est important, pour les groupes qui cherchent à obtenir une bonne couverture médiatique des questions liées au budget et aux industries extractives, particulièrement dans les pays en développement, d'aider les journalistes à se former pour mieux traiter ces questions techniques. Cette assistance peut consister à sensibiliser les journalistes à l'influence qu'ils peuvent avoir en couvrant les projets de surveillance du budget gouvernemental et les décisions politiques.

Au Pérou, en Afrique du Sud, au Mexique, au Brésil, en Azerbaïdjan, au Kazakhstan et dans d'autres pays, des groupes ont fait des formations sur les questions budgétaires pour les journalistes une partie intégrante de leur stratégie globale. *L'Uganda Debt Network* ne se contente pas de contacter les journalistes quand il a un sujet précis à faire passer : il organise aussi des « petits déjeuners de presse » pour les informer des sujets du moment. Il y invite à la fois des journalistes et des rédacteurs en chef. D'autres groupes ont souligné à quel point il est important d'aider les journalistes à couvrir différents sujets de manière régulière, en précisant qu'il est plus facile pour les journalistes de couvrir un sujet qu'ils ont déjà traité. Gary Hawes fait remarquer que les journalistes, et en particulier les plus compétents, ne sont pas simplement des transmetteurs d'informations : ils en produisent également. Les groupes de la société civile peuvent faire considérablement progresser leur cause en encourageant et en soutenant les journalistes qui réalisent leurs propres enquêtes sur les budgets et les industries extractives.

4. Créer ses propres médias

Rechercher la couverture médiatique des journaux, des magazines, de la radio et de la télévision ne représente pas la seule manière de faire passer des informations auprès du public, des responsables politiques et d'autres groupes de la société civile. Les groupes de surveillance de la société civile peuvent aussi atteindre ces publics en produisant leurs propres bulletins, notes d'information et rapports imprimés ou électroniques, qu'ils peuvent diffuser largement à la presse, aux organisations de la société civile et aux responsables publics. Ils peuvent aussi créer des sites Internet très com-

plets. *Grupo Propuesta Ciudadana*, au Pérou, a créé son propre supplément mensuel sur les questions budgétaires, et l'a diffusé sous forme d'encart dans le second journal du pays, atteignant ainsi plus de soixante-dix mille personnes.

5. Travailler dans un environnement médiatique répressif

Il est important de souligner que de nombreux groupes de surveillance du budget et des industries extractives travaillent dans un environnement où la liberté de la presse n'existe pas. Selon Meruert Makhmutova, les groupes de la société civile au Kazakhstan doivent demander l'autorisation du gouvernement pour publier le moindre document en anglais et la plupart des publications en kazakh. Les lois sur la sûreté de l'Etat limitent aussi la publication de certaines données économiques, et les organes de presse qui contreviennent à cette loi risquent d'être forcés à la fermeture.

« En Azerbaïdjan, les présentateurs de télévision ne peuvent rien dire sur le budget qui risquerait de déplaire aux responsables du gouvernement », indique Ingilab Akhmedov. Dans de nombreux pays, les journalistes, craignant la répression, se censurent eux-mêmes. Svetlana Tsalik explique que l'autocensure constitue l'un des premiers obstacles à un bon traitement des questions liées aux industries extractives dans les médias nationaux. « C'est souvent dans les pays les plus riches en ressources naturelles que les médias sont le moins libres », ajoute-t-elle.

Relations avec les responsables publics

A plusieurs titres, l'objectif final du travail de la société civile sur ces questions est d'influencer les responsables publics qui prennent les décisions et de les entraîner sur la voie des mesures préconisées par la société civile. L'expertise, le travail auprès des médias et la constitution de coalitions participent tous trois à un changement réel des politiques publiques. Les efforts de réforme doivent souvent s'affronter à des environnements politiques corrompus, et à des parlementaires qui ne comprennent pas les enjeux ou ne s'intéressent qu'à des intérêts particuliers, et pas à l'intérêt collectif dans son ensemble. Les groupes s'efforçant de transformer les politiques publiques doivent se poser plusieurs questions fondamentales dans leurs rapports avec des responsables publics : Quels responsables faut-il essayer d'influencer ? Quel type de relation faut-il entretenir avec ces responsables ? Enfin, quelles sont les stratégies efficaces pour les impliquer ?

1. Avec quels responsables publics faut-il entretenir des relations ?

Les politiques portant sur les budgets et les industries extractives sont influencées par des responsables publics très divers. Les défenseurs de la société civile doivent s'in-

téresser simultanément à de nombreux services et organismes gouvernementaux. « Aucun gouvernement n'est monolithique », explique Warren Krafchik. « Il existe de nombreux rouages différents, et tous doivent être pris en compte d'une manière ou d'une autre. »

Une bonne partie des décisions politiques les plus cruciales, autant sur les questions des industries extractives que budgétaires, sont prises au niveau national. Dans la plupart des pays, c'est le point de départ habituel pour le travail de la société civile. Le travail commence généralement au niveau du pouvoir exécutif, dans les différents ministères où les budgets sont mis au point, et dans les organismes réglementaires qui régissent les industries extractives. On peut également chercher à influencer directement le président et ses principaux conseillers.

Katarina Ott explique qu'en Croatie, l'IPF a obtenu son plus gros succès en traitant avec des personnes situées au second ou au troisième niveau du gouvernement : les « technocrates » permanents qui restent en place lors des changements de pouvoir et qui se sont avérés particulièrement utiles comme source d'informations et de données.

Le pouvoir législatif est une autre cible importante pour le travail de la société civile. En règle générale, les assemblées et les parlements sont beaucoup plus accessibles aux simples citoyens et aux groupes de la société civile que les ministères et administrations de l'exécutif. Les possibilités de collaboration peuvent être plus importantes avec ces institutions, car elles sont souvent aux prises avec les ministères et le pouvoir exécutif, dans leurs efforts pour améliorer la transparence et l'accès aux décisions. Les parlementaires manquent souvent de personnel et recherchent les mêmes informations sur les industries extractives et les budgets que les groupes de la société civile.

Des organismes nationaux de contrôle budgétaire, tels que l'« Auditeur général » ou la « Cour des comptes », peuvent s'avérer des alliés importants pour obtenir des informations stratégiques sur la cohérence de l'exécution budgétaire avec le budget approuvé. Un organisme de contrôle budgétaire indépendant possède le pouvoir légal (souvent garanti par la constitution) d'obtenir des données auprès du gouvernement sur la mise en œuvre du budget. La faiblesse de bon nombre d'organismes de contrôle budgétaire tient à leur incapacité à faire prendre en compte leurs conclusions et à entraîner des changements. Les groupes de travail budgétaire de la société civile peuvent mettre à profit leur poids politique pour faire connaître par les médias et les législateurs les rapports des organismes de contrôle des comptes.

Les responsables régionaux et locaux représentent aussi une cible essentielle. De nombreux gouvernements nationaux ont mis en place des réformes de « décentralisation », qui font passer l'autorité et les revenus au niveau régional et local. Au Pérou, en Ouganda et ailleurs, le travail avec ces responsables publics est devenu crucial pour les tentatives de réforme des groupes de la société civile. De nombreux responsables

locaux en viennent à faire confiance à ces groupes de la société civile parce que ces derniers peuvent fournir des informations utiles sur ce qu'ils doivent recevoir du gouvernement au niveau national, et sur la manière dont ces fonds peuvent être dépensés le plus efficacement.

Au niveau international, les responsables des institutions internationales et des gouvernements étrangers représentent aussi des acteurs importants, qui peuvent avoir une influence significative à la fois sur les questions budgétaires et les industries extractives. « Il ne faut surtout pas oublier les organisations internationales et les ambassades », conseille S. Tsalik. « Elles sont souvent en position d'essayer d'influencer les gouvernements, par des réunions privées, pour qu'ils adoptent les changements recherchés. » Petr Hlobil suggère également de concentrer ses efforts sur les institutions financières internationales, particulièrement les banques de développement international (Banque mondiale, banques régionales), parce que leurs politiques peuvent avoir un impact important dans les deux domaines concernés, et du fait de leur influence sur les gouvernements nationaux. « Ce sont plus souvent les banques qui ont besoin de nos informations, que le contraire. Notre tâche consiste à analyser les impacts des prêts bancaires », indique P. Hlobil.

Les entreprises sont clairement des acteurs incontournables dans les questions d'extraction minière. Même si ces compagnies représentent des intérêts privés, de nombreuses stratégies sont utilisables par les groupes de la société civile pour exercer une pression du public sur les entreprises et leurs dirigeants. Une méthode classique pour exercer ce type de pression consiste à attirer l'attention des médias sur les méfaits des entreprises.

Des groupes ont également utilisé des boycotts de consommateurs, des actions lors des réunions d'actionnaires, et des pressions personnelles sur des dirigeants d'entreprise, avec des petits groupes de manifestants devant leurs domiciles et leurs bureaux, et des campagnes de lettres et d'e-mails. En même temps, il est également important de reconnaître les situations où les entreprises peuvent être tout aussi insatisfaites de la corruption que les groupes de la société civile, ce qui en fait alors des alliés potentiels dans les initiatives visant à plus de transparence.

2. Quel type de relations : coopération ou confrontation ?

Les organisations qui travaillent sur les questions liées au secteur de l'extraction et au budget, comme la plupart des groupes militants, sont continuellement confrontées à une multitude de choix stratégiques sur le niveau de coopération ou de confrontation à adopter avec les responsables publics.

Il a fréquemment été préconisé d'adopter la posture d'« allié stratégique », c'est à dire de ne pas automatiquement choisir une position de confrontation vis-à-vis du gouvernement, mais de garder une indépendance marquée vis-à-vis du pouvoir et des

partis politiques afin de pouvoir critiquer les politiques le cas échéant. « Une bonne partie du travail consiste à développer un véritable respect mutuel », commente Jim St. George. « La plupart des responsables publics essaient de bien faire, et il est important de penser à leurs besoins (en termes d'informations par exemple), et à la façon dont on peut y répondre. Il faut respecter les responsables publics ou tout au moins se comporter comme si c'était le cas. »

Selon Bijan Khajepour, « dans la plupart des cas en Iran, c'est un problème de manque de connaissances de la part des responsables, plutôt que de répression gouvernementale. Il n'y a pas eu un seul thème en l'espace de dix ans sur lequel le gouvernement n'ait pas souhaité avoir plus d'informations. Les responsables publics sont souvent dans l'ignorance. Ils ont besoin de connaissances supplémentaires, mais sont parfois trop fiers pour l'admettre. »

De nombreux groupes de la société civile signalent que l'échange d'informations s'est avéré une composante primordiale dans la constitution de relations avec les responsables publics. Des groupes de femmes en Mongolie ont travaillé en collaboration avec des responsables publics pour créer un journal d'ONG présentant des informations sur le budget. En Ouganda, des organisations communautaires ont pu s'allier avec le gouvernement sur des questions liées à la réduction de la pauvreté. « Au départ, nous étions perçus comme des adversaires », indique B. Kandyomunda. « Maintenant, dans de nombreux cas, nous sommes devenus des partenaires. » Au Kazakhstan, les groupes de travail budgétaire se considèrent comme un pont entre les responsables politiques et la société civile. Pour de nombreux groupes, des relations solides à des échelons techniques du gouvernement représentent une source d'informations primordiale, particulièrement quand il s'agit des budgets et des revenus, et notamment d'informations données secrètement ou sans autorisation officielle.

Toutefois, les interactions entre groupes de la société civile et responsables publics ne sont pas toujours aussi cordiales. « Tout le monde sait que notre institut entretient de très mauvaises relations avec le gouvernement », indique K. Ott. « Les responsables politiques de premier plan sont facilement offensés par nos écrits, et en font une affaire personnelle. » Son institut s'est aperçu que ses relations sont pour bonne partie déterminées par les partis au pouvoir.

Des responsables croates qui étaient des alliés enthousiastes quand ils étaient dans l'opposition sont en effet devenus beaucoup moins amicaux une fois au pouvoir, et vice versa pour les responsables qui ont perdu le pouvoir et sont passés à l'opposition. Pour K. Ott, cela leur a appris à s'attacher à établir des relations avec les experts budgétaires qui restent en poste quels que soient les changements de partis au pouvoir. « Notre approche consiste à dire que les gouvernements changent, mais que nous serons toujours là », précise-t-elle.

H. Hofbauer indique que son groupe, au Mexique, s'entend mieux avec certains

milieux gouvernementaux qu'avec d'autres. « Nous entretenons de bonnes relations avec le ministère de la Santé, parce que c'est rarement lui qui est sur la sellette », précise-t-elle. « En revanche, le ministère des Finances, qui prend les décisions globales, est presque toujours visé. »

Dans certaines coalitions, il est possible d'adopter une stratégie reposant sur une approche équilibrée, en répartissant différentes fonctions entre différents groupes. « Il est très utile d'avoir une sorte de partenariat avec un groupe qui est prêt à choisir une position de confrontation plus marquée avec les responsables publics », indique J. Shultz. « Certains groupes peuvent garder de bonnes relations et des communications ouvertes, alors que leurs partenaires maintiennent une pression du public avec une position de confrontation plus affirmée. »

Des organisations internationales, comme *Global Witness*, sont en bonne position pour se montrer plus durs dans leur critique des gouvernements, ce qui permet aux groupes locaux de se montrer moins conflictuels. En effet, dans de nombreux pays, une confrontation publique directe avec le gouvernement s'avère franchement dangereuse. « En Azerbaïdjan, il est encore bien trop tôt, ne serait-ce que pour aborder la question », indique I. Akhmedov, du Centre de surveillance des finances publiques. « Il reste encore sept cents prisonniers politiques dans le pays. »

En définitive, engager des relations avec le gouvernement ne vise pas à avoir des rapports amicaux mais à influencer la politique. « C'est aux groupes de la société civile de s'assurer que les responsables publics ne peuvent faire abstraction de leur travail », estime S. Tsalik.

3. Stratégies visant à impliquer réellement les responsables publics

Il peut s'avérer tout à fait essentiel de présenter des informations cohérentes et indépendantes pour inciter les responsables publics à participer. « Notre monnaie d'échange, c'est l'information », déclare D Lavine, du CPPP. « Les responsables politiques ont besoin d'informations. Les groupes de la société civile possèdent souvent ces informations. De ce fait, nos intérêts coïncident souvent. » Même lorsque les responsables auraient spontanément tendance à être hostiles aux positions d'un groupe, le fait de posséder des données factuelles sert de base à la communication. Décrivant la réunion du FUNDAR avec une représentante du gouvernement mexicain, H. Hofbauer explique : « Elle a commencé à chercher des arguments qui lui permettraient de répondre à nos conclusions. C'était donc bien une situation de confrontation, mais elle ne pouvait pas remettre en question la crédibilité de nos informations. »

L'échange d'informations entre les groupes de la société civile et les autorités va souvent dans les deux sens : les groupes reçoivent en effet des informations des responsables publics (en particulier ceux occupant des fonctions techniques), mais leur

en fournissent également. Plusieurs groupes ont souligné à quel point il est important de travailler avec des sources d'information à l'intérieur du gouvernement afin de vérifier la pertinence de leur travail. « Avant de publier des rapports, nous présentons les avant-projets aux responsables concernés, afin qu'ils puissent corriger d'éventuelles erreurs », indique Carlos Monge.

Dans certains pays, les gouvernements ont mis en place des processus budgétaires participatifs formels, qui permettent une interaction entre la société civile et les responsables politiques sur ces questions. Dans le processus brésilien, une partie des fonds budgétaires au niveau local et régional est mise de côté, afin que les groupes de citoyens décident de son attribution à travers une procédure publique. Ces lieux de débats entre gouvernement et société civile peuvent aider à accroître le rôle de la société civile dans le processus budgétaire. Le risque, toutefois, est que des groupes qui ne sont pas représentatifs de leurs communautés obtiennent des positions prépondérantes, et qu'ils soient utilisés pour créer des structures plus conflictuelles, mais potentiellement plus productives, de participation de la société civile.

Le calendrier est aussi un élément important pour l'implication des responsables publics. Une excellente capacité d'analyse et une forte implication de la société civile n'apportent pas grand-chose si les choix politiques fondamentaux ont déjà été faits. Il est primordial pour les groupes de travail budgétaire d'essayer d'être associés à chaque étape du processus budgétaire, de l'élaboration par l'exécutif à son approbation par les parlementaires, puis à la mise en œuvre par les ministères et les administrations, et jusqu'à l'audit final. « Pour notre projet sur la santé maternelle », précise H. Hofbauer, « nous avons mis le sujet à l'ordre du jour avant même le début de toute la lutte sur l'attribution des ressources. »

Après avoir pris contact avec les responsables publics, les groupes disposent d'un certain nombre de stratégies pour réaliser un suivi des relations et de leur développement. Certains groupes gardent des bases de données rassemblant les coordonnées des personnes contactées et les résultats obtenus. Ces informations sont alors utilisées pour envoyer automatiquement des rapports ou d'autres documents aux responsables politiques concernés, et pour demander à débattre des résultats

TÉMOIGNAGES DU TERRAIN

Brésil—Forger une démocratie budgétaire

João Sucupira, de l'Institut brésilien d'analyse économique et sociale, décrit le Brésil comme « un pays aux dimensions d'un continent, le cinquième en termes

de superficie et le sixième en termes de population au niveau mondial. » Dans le monde du travail budgétaire citoyen, le Brésil est également au premier plan. Les groupes de la société civile du monde entier se sont retrouvés dans la ville de Porto Alegre pour observer son célèbre processus de « budgétisation participative », qui permet à une partie du budget d'être directement affectée à travers une procédure conduite par les citoyens.

Aujourd'hui ce projet pilote du Brésil visant à démocratiser les budgets d'étend à tout le pays, sous la direction de son nouveau président, populaire et populiste, Luiz Inacio Lula de Silva, ancien ouvrier d'usine. « Le Brésil vit actuellement un moment unique dans son histoire », estime J. Sucupira. « Le Président Lula est l'expression des changements politiques en cours dans la société brésilienne qui, bien qu'ils ne soient pas complets, tendent vers un processus global visant à amener les classes les plus défavorisées à une véritable citoyenneté. »

Le développement d'une véritable participation du public à l'élaboration du budget, en accordant une priorité aux groupes les plus démunis du pays, est un aspect primordial de cette transformation nationale. Au niveau national, le gouvernement Lula s'est engagé à un processus budgétaire plus transparent et plus favorable aux personnes démunies que tous ceux qui ont existé par le passé, et la société civile doit jouer un rôle important en aidant le président à tenir sa promesse. Ceci suppose que des représentants officiels de la société civile soient en consultation avec le gouvernement sur l'élaboration du budget, et que des objectifs clairs et quantitatifs servent de référence pour évaluer la politique budgétaire. L'éradication de la faim, qui est encore très présente dans un pays qui est le quatrième exportateur de produits agro-alimentaires au monde, est un domaine prioritaire identifié par le nouveau gouvernement.

Toutefois, J. Sucupira estime que tout ceci ne garantit pas la parole aux plus démunis. « La participation de la société civile à elle seule ne garantit pas que la politique publique et sociale s'intéressera en priorité aux populations les plus vulnérables. Sur la scène politique, les cris de ceux qui sont invisibles ne sont pas entendus. » J. Sucupira décrit le processus de démocratisation budgétaire comme un enjeu à long terme, qui nécessitera de changer le vocabulaire des débats budgétaires pour permettre que tous puissent comprendre et participer. Ce type de sensibilisation de « longue haleine » peut permettre d'élargir progressivement la prise de conscience du public.

« La demande de participation à certaines administrations locales et régionales a permis d'accroître l'innovation démocratique », précise J. Sucupira. « Au niveau fédéral, on remarque également une nouvelle vague de participation. »

« L'analyse budgétaire et la surveillance des revenus sont deux enjeux profondément politiques. Ils plongent au cœur des relations entre les citoyens, l'Etat et la démocratie. »

–CARLOS MONGE

V. Conclusion

Le travail budgétaire et le travail consacré aux revenus du secteur de l'extraction sont des activités étroitement liées. Le travail sur les revenus du secteur de l'extraction représente une partie importante du travail sur le budget, et cette tendance se renforcera encore dans les années à venir.

Il existe toutefois des aspects spécifiques au travail sur le secteur extractif, qui le rendent différent des autres types de travail sur les budgets publics. L'analyse budgétaire traditionnelle s'intéresse aux changements dans les lois nationales et, pour l'essentiel, aux acteurs politiques nationaux. Elle doit mobiliser des forces politiques évidentes et directes, qui sont capables de percevoir un avantage direct à travers une augmentation des financements publics.

Les enjeux pétroliers, gaziers et miniers font intervenir des acteurs et des forces internationales puissantes. Les militants doivent comprendre et tenter de modifier non seulement les lois nationales, mais aussi des contrats et des accords privés complexes. Les avantages pour la population d'une augmentation des revenus provenant des industries extractives paraissent très éloignés des questions qui retiennent l'intérêt du public : écoles, soins de santé, programmes d'aide pour les enfants, projets de lutte contre la pauvreté, etc. « Le travail budgétaire porte principalement sur la façon d'établir des priorités avec des ressources limitées », indique H. Hofbauer. « Le débat est différent pour les industries extractives, où les enjeux tournent autour de discussions et de stratégies géopolitiques. »

Ce type de distinction signifie qu'il est urgent de souligner le lien entre travail budgétaire généraliste et travail sur les industries extractives. Les groupes de travail

budgétaire reconnaissent qu'il est important de s'intéresser davantage aux questions de revenus. Pour apporter un changement réel dans la politique budgétaire, la société civile doit examiner les revenus autant que les dépenses.

Dans de nombreux pays, l'analyse des revenus de l'extraction pétrolière, gazière et minière représentera une partie importante de ce travail. De la même manière, comme les groupes travaillant sur les enjeux de l'extraction minière cherchent de nouveaux alliés et une nouvelle expertise sur la façon d'investir et de surveiller efficacement les revenus de l'industrie extractive, les groupes travaillant sur d'autres questions budgétaires seront des partenaires importants. Les enseignements que les groupes de travail budgétaire généraliste ont retirés ces dernières années sont souvent très utiles pour les nouveaux groupes qui s'intéressent aux questions liées aux industries extractives.

L'expertise en terme d'analyse, les nouvelles alliances, la mise en commun des capacités, des opinions et des idées nouvelles : ce sont autant de moyens que ces deux catégories de militants et d'organisations doivent partager. Le moment est arrivé pour ce type de collaboration, avec notamment la Revue des industries extractives et diverses autres initiatives déjà bien engagées. Il ne sera pas toujours possible d'influencer la politique publique de manière significative. « Les sujets « à la mode » dans le monde des affaires internationales et du développement changent régulièrement, et, d'ici quelques années, les groupes travaillant sur ces questions auront probablement beaucoup moins d'alliés et de partenaires potentiels qu'actuellement », estime Martin Tisé.

Des risques existent, car ces deux questions se rejoignent, et le travail sur chacun de ces sujets se renforce dans différents pays, dans le monde entier. L'un des risques est d'ordre personnel. C'est précisément dans les pays qui possèdent d'importantes richesses pétrolières et gazières que la répression est la plus extrême, et où les activités militantes peuvent représenter un véritable danger personnel. Il sera donc tout à fait essentiel de mettre au point des stratégies visant à assurer la sécurité des membres de groupes militants dans ces pays, par exemple en laissant le soin aux groupes internationaux de diriger les critiques les plus virulentes contre le gouvernement, et en donnant aux groupes du pays un « profil international ».

On peut également se poser diverses questions sur l'efficacité de tout ce travail de la société civile sur ces deux problèmes. Quelles sont les stratégies les plus efficaces ? Comment être sûrs que les fonds ne sont pas gaspillés ? Le travail de la société civile sur les questions budgétaires soulève deux des questions « d'évaluation » les plus complexes. Comment mesurer l'impact d'une campagne de sensibilisation sur la politique publique, alors que de nombreux autres facteurs influencent le résultat ? Comment mesurer les effets des changements dans les dépenses publiques sur la vie des gens ? « Le travail d'analyse budgétaire appliquée est relativement nouveau pour nous tous », indique W. Krafchik. « Malgré les différences entre ces deux mouvements, le

concept global est le même : sélectionner une organisation située en dehors de l'exécutif, réaliser un travail d'analyse crédible, le relier aux préoccupations des citoyens, et avoir un impact important sur le pays. »

Pourtant, malgré toutes les difficultés qui les attendent, les deux mouvements continuent d'évoluer. Comme le dit un vieil adage bolivien, « Nous allons tracer notre chemin en marchant. » Connaître les faits, mettre au point un programme, obtenir un soutien et entreprendre des actions concrètes en formulant des demandes : voilà la formule de campagne partagée par les deux mouvements, et qui continuera à leur servir de guide.

Néanmoins, un dernier ingrédient reste à ajouter : la patience. Comme Carlos Monge le fait observer, nous sommes en train, dans une large mesure, de bâtir la démocratie. « L'analyse budgétaire et la surveillance des revenus sont deux enjeux profondément politiques », remarque-t-il.

« Ils plongent au cœur des relations entre les citoyens, l'État et la démocratie », continue-t-il. « Même au Pérou, où la liberté et la démocratie sont acceptables pour le moment, quand on essaie de faire participer les gens au budget on fait apparaître les limites de la démocratie représentative formelle. Et ceci nous amène à une démocratie plus participative. »

Annexe

Participants à la rencontre

Suit la liste des personnes qui ont participé à la rencontre sur la surveillance budgétaire et les revenus des industries extractives, qui s'est tenue à Budapest en avril 2004.

<i>Nom</i>	<i>Organisation</i>
Ingilab Akhmedov	Centre de surveillance des finances publiques (Public Finance Monitoring Center, Azerbaïdjan)
Anton Artemyev	Fondation Soros–Kazakhstan
Seyfi Gasilov	Open Society Institute Assistance Foundation (Fondation de soutien de l'Open Society Institute, Azerbaïdjan)
Gary Hawes	Ford Foundation (Afrique du Sud)
Petr Hlobil	CEE Bankwatch Network (République Tchèque)
Helena Hofbauer	FUNDAR Center for Research and Analysis (Centre de recherche et d'analyse FUNDAR, Mexique)
Laode Ida	Indonesian Forum for Budget Transparency (Forum indonésien pour la transparence budgétaire)
Basil Kandyomunda	Uganda Debt Network
Emil Kerenji	Open Society Justice Initiative (Hongrie)
Bijan Khajepour	Atieh Bahar Consulting (Iran)
Warren Krafchik	International Budget Project (Etats-Unis)
Dick Lavine	Center for Public Policy Priorities (Etats-Unis)

Meruert Makhmutova	Centre de recherche sur les politiques publiques (Public Policy Research Center, Kazakhstan)
Ivona Malbasic	Centre d'études politiques de l'Université d'Europe centrale, Hongrie
Carlos Monge	Grupo Propuesta Ciudadana (Pérou)
Dorjdari Namkhajantsan	Mongolian Foundation for Open Society (Fondation de Mongolie pour une société ouverte)
Diarmid O'Sullivan	Global Witness (Royaume-Uni)
Katarina Ott	Institut de finances publiques (Institute of Public Finance, Croatie)
Leda Perez	Community Voices Miami (Etats-Unis)
Jim St. George	International Budget Project (Etats-Unis)
Tamas Scsaurszki	Charles Stuart Mott Foundation (Hongrie)
Jim Shultz	The Democracy Center (Bolivie, Etats-Unis)
João Sucupira	Institut brésilien d'analyse sociale et économique (Brazilian Institute for Social and Economic Analysis)
Sara Svensson	Centre d'études politiques de l'Université d'Europe Centrale (Hongrie)
Martin Tisné	Centre d'études politiques de l'Université d'Europe Centrale (Hongrie)
Svetlana Tsalik	Revenue Watch (Etats-Unis)
Violetta Zentai	Centre d'études politiques de l'Université d'Europe Centrale (Hongrie)

Bien qu'ils n'aient pas pu participer à la rencontre, Shun Govender de l' Institute for Democracy in South Africa, Arimbi Heroepoetroi de Debtwatch (Indonésie), et Oliver Mokom des Catholic Relief Services (Tchad), ont apporté leur contribution en fournissant des études de cas.

Ressources Internet

Ci-dessous une liste de ressources disponibles sur Internet et considérées comme utiles par les participants à la réunion de Budapest.

Organisations

Atieh Bahar Consulting
www.atiehbahar.com

Catholic Relief Services
www.catholicrelief.org

CEE Bankwatch Network

www.bankwatch.org

Center for Policy Studies

www.ceu.hu/policy_center.html

Center for Public Policy Priorities

www.cppp.org

Center on Budget and Policy Priorities

www.cbpp.org

Ford Foundation

www.fordfound.org

FUNDAR

www.fundar.org.mx

Global Witness

www.globalwitness.org

Grupo Propuesta Ciudadana

www.participaperu.org.pe

IBASE

www.ibase.br

Indonesian Forum for Budget Transparency

www.internationalbudget.org/groups/indonesia.htm

Institute for Democracy in South Africa

www.idasa.org.za

Institute of Public Finance

www.ijf.hr

International Budget Project

www.internationalbudget.org

Kazakhstan Revenue Watch

www.kazakhstanrevenuewatch.org

Mongolian Foundation for Open Society

www.soros.org.mn

Open Society Institute Assistance Foundation–Azerbaiján

www.osi-az.org

Open Society Justice Initiative

www.justiceinitiative.org

Public Finance Monitoring Center

www.pfmc.az

Public Policy Research Center

www.pprc.kz

Publish What You Pay

www.publishwhatyoupay.org

Revenue Watch

www.revenuewatch.org

Soros Foundation–Kazakhstan

www.soros.kz

The Democracy Center

www.democracyctr.org

Uganda Debt Network

www.udn.or.ug

Rapports

Rapport des Catholic Relief Services : *Bottom of the Barrel*

www.catholicrelief.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report.cfm

Rapport de Global Witness : *Time for Transparency*

www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00049.html

Rapports nationaux du FMI sur la transparence fiscale

www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp

Promises to Keep : Using Public Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights

www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf

Rapport de Revenue Watch : *Caspian Oil Windfalls : Who Will Benefit ?*

www.revenuewatch.org

Étude sur l'incidence des impôts au Texas :

www.window.state.tx.us/taxinfo/incidence03/

Divers articles scientifiques consacrés à la malédiction des ressources, rédigés par le professeur Michael Ross

www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/

Glossaire

Accords de partage de production (PSA) : Accord passé entre la compagnie de prospection d'une industrie énergétique et un gouvernement hôte, selon lequel la compagnie assume les coûts et les risques associés à l'exploration et à l'exploitation de projets pétroliers ou miniers, en échange d'une part de la production. Dans certains cas, le gouvernement hôte reçoit un pourcentage inférieur à celui des compagnies, voire ne reçoit aucune part de la production, jusqu'à ce que la compagnie d'énergie ait amorti son investissement.

Accroche : Terme familier utilisé par les rédacteurs en chef et les journalistes et faisant référence à l'aspect d'un élément d'actualité qui le rend intéressant pour les lecteurs.

Activité à forte intensité de capital : Méthode de production qui nécessite de gros investissements de capitaux, par exemple l'exploitation minière et pétrolière.

Activité à forte intensité de main-d'œuvre : Méthode de production qui exige une importante main d'œuvre, par exemple la production de café ou de coton.

Allègement de la dette : Réduction du capital à rembourser et/ou des intérêts dus sur les prêts accordés à des pays moins développés.

Analyse quantitative : Technique de recherche qui s'intéresse aux valeurs mesurables, par opposition aux facteurs qualitatifs.

Budgétisation participative : Processus, initié à Porto Alegre, au Brésil, dans les années 1980, visant à donner aux citoyens un rôle direct dans les prises de décisions budgétaires municipales. Selon Uribatam de Souza, écrivain spécialisé en budgets municipaux « la budgétisation participative est un processus de démocratie directe, universel et volontaire, qui permet à la population de discuter et décider du budget et des politiques publiques. Il conjugue la démocratie directe et la démocratie représentative. »

Consortiums : Accords de partenariat entre un certain nombre d'entreprises ou une entreprise et un gouvernement hôte. Dans la plupart des cas, dans un consortium entre des entreprises et un gouvernement hôte, les entreprises assument les coûts relatifs à l'exploration, et gardent alors un droit de mise en exploitation des ressources découvertes, tout en devant partager les profits avec le gouvernement hôte.

Dettes extérieures : Dettes vis-à-vis de créiteurs situés en dehors du pays. Elle comprend les dettes dues à des banques commerciales privées, les dettes dues à d'autres gouvernements ou à des institutions financières internationales telles que le FMI et la Banque mondiale. (Source : Citizens Network on Essential Services, http://www.servicesforall.org/html/el_menu1.shtml)

Embargo : Restriction imposée à la diffusion d'un rapport, et à la couverture médiatique qui l'accompagne, jusqu'à une date donnée.

Équité fiscale : Concept selon lequel la pression fiscale doit être répartie équitablement. Par exemple, un impôt de 15 pour cent prélevé sur une famille de personnes démunies leur laissera des revenus utilisables bien inférieurs à une famille aisée à qui l'on prélèvera également 15 % des revenus. Voir également « Fiscalité progressive. »

Étude sur l'incidence des impôts : Étude qui fait apparaître les conséquences de mécanismes fiscaux donnés sur des groupes situés à différents niveaux de revenus.

Exclusivité : Donner une information à un journaliste ou un média qui est le seul à la recevoir.

Fiscalité progressive : Imposition qui est supérieure, en pourcentage des revenus, pour les personnes disposant des revenus les plus élevés. Cette formule s'applique généralement à un système d'imposition sur le revenu dans lequel les personnes disposant des revenus les plus élevés paient un pourcentage plus élevé. Le terme « progressive » désigne la façon dont le taux s'élève progressivement. (Source : WordIQ.com http://www.wordiq.com/definition/Progressive_income_tax)

Fiscalité régressive : Imposition qui prélève un pourcentage supérieur des revenus des personnes disposant de faibles revenus. Les systèmes à fiscalité régressive, contrairement à la fiscalité progressive, pénalisent plus fortement les personnes à faibles revenus que les personnes et les entreprises à revenus élevés. (Source : WordIQ.com http://www.wordiq.com/definition/Regressive_tax)

Fonds pétrolier : Compte séparé établi par certains gouvernements dont les budgets dépendent largement de l'exportation de pétrole. Ces comptes peuvent être utilisés pour protéger le budget par rapport à la volatilité du cours pétrolier, mais aussi pour constituer des économies dans l'intérêt des générations futures.

Industries extractives : Industries qui extraient du sol des ressources naturelles, telles que le pétrole, le gaz naturel, les diamants, le charbon et d'autres minerais.

Lois sur la liberté de l'information : L'Article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques établit le droit pour les individus de « rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières. » De nombreux pays ont également adopté des lois sur la liberté de l'information, qui exigent que les organismes gouvernementaux divulguent les informations sur leurs activités si elles sont demandées par les citoyens, à moins que des exemptions spécifiques ne soient applicables.

Prix de transfert : Procédé utilisé par des sociétés filiales pour tirer parti des différences de taux d'imposition entre différents pays. Sur les transferts réalisés entre sociétés filiales, un prix élevé est facturé à la société située dans un État à taux d'imposition élevé. Ainsi, elle n'aura à déclarer qu'un bénéfice réduit, et un faible prix sera facturé à la filiale située dans l'État à faible taux d'imposition, ce qui l'amènera à avoir des bénéfices importants. Ceci entraîne une économie d'impôt nette au niveau mondial. (Source : International Law Dictionary and Directory, <http://august1.com/pubs/dict/t.htm>)

« Recherche de rente » : Dépense de ressources visant à un transfert de biens ou services sans compensation, pour son propre bénéfice, qui résulte d'une décision « favorable » par rapport à une orientation politique donnée. Parmi les comportements illustrant la « recherche de rente », on trouve les différentes méthodes utilisées par des personnes ou des groupes pour faire pression sur les gouvernements sur les politiques de taxation, de dépenses et de réglementations, qui confèrent des avantages financiers ou d'autres avantages spéciaux à ces personnes aux dépens d'autres personnes. (Source : Dr Paul M. Johnson, « A Glossary of Political Economy Terms », <http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/>)

Réserves : Quantité de pétrole et de gaz que l'on estime pouvoir récupérer à partir des champs connus, dans les conditions économiques et les conditions d'exploitation existantes.

Ressources renouvelables : Ressources qui peuvent être régénérées ou remplacées par des processus écologiques, sur une échelle de temps en rapport avec leur utilisation. Ces ressources, telles que la biomasse ou l'énergie solaire, se distinguent des ressources non renouvelables, par exemple les combustibles fossiles et les produits miniers. (Source : Agroecology, http://www.agroecology.org/glossary/glossary_q_z.htm)

Résumé exécutif : Résumé d'un épais dossier d'étude qui explique l'objectif de l'étude, les résultats obtenus et leur signification, ainsi que l'action qui doit être entreprise, le cas échéant.

Revenu par habitant : Revenu national total, divisé par la population totale, ce qui donne le revenu moyen par personne.

« **Syndrome hollandais** » : Désindustrialisation de l'économie d'un pays qui a lieu quand la découverte de ressources naturelles augmente la valeur de la monnaie de ce pays, rendant ainsi les biens manufacturés moins compétitifs que ceux d'autres nations. On assiste alors à un accroissement des importations et à une baisse des exportations. Le terme est apparu aux Pays-Bas après la découverte du gaz de la Mer du Nord (Source : investorwords.com).

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : Forme d'imposition indirecte sur les ventes, payée sur les produits et services à chaque étape de la production ou de la distribution, basée sur la valeur ajoutée à cette étape, et incluse dans le coût pour le client final.

Taxe sur les ventes : Taxe imposée sur les ventes de biens et services, calculée sous forme de pourcentage du prix d'achat, et encaissée par le vendeur.

Transparence fiscale : Respect des mesures qui obligent à mettre les informations sur les budgets gouvernementaux à disposition du public. Selon la définition du Code des bonnes pratiques de transparence fiscale du Fonds monétaire international, la transparence fiscale exige une clarification des rôles et des responsabilités du secteur public par rapport au reste de l'économie, la mise à disposition du public des informations sur les activités fiscales des gouvernements, la préparation, l'exécution et une transmission ouvertes du budget, et des garanties quant au fait que les données fiscales répondent à des normes de qualité.

Travail budgétaire : Terme utilisé couramment pour définir les activités des groupes de la société civile consacrés à la surveillance des dépenses gouvernementales. Il s'agit souvent de dépenses affectées aux services publics tels que l'éducation, la santé et l'environnement.

Travail sur les revenus du secteur extractif : Terme utilisé couramment pour désigner les activités des groupes de la société civile consacrés à la surveillance des revenus obtenus par les gouvernements à partir de l'exploitation et de la vente du pétrole ou des minerais, et la façon dont ces revenus sont gérés.

De nombreux pays riches en ressources naturelles dilapident leurs richesses tout en enrichissant une minorité, alors que la corruption et la mauvaise gestion du pays conduisent la majorité de la population à un appauvrissement. Dans ces pays, la société civile se voit investie d'une responsabilité particulière et elle doit pousser les gouvernements à la transparence et les amener à engager des dépenses qui répondent aux besoins de la population.

Suivez l'argent ! Guide de surveillance des budgets et des revenus du pétrole et du gaz apporte aux organisations non gouvernementales des informations pratiques sur la façon de surveiller les revenus et les dépenses de leurs gouvernements. En analysant et en diffusant des informations et des stratégies de surveillance, l'objectif de *Suivez l'argent !* est d'aider à lever la « malédiction des ressources » qui s'oppose au développement de nombreux pays pauvres.

Ce rapport a été publié par l'*Open Society Institute*, et son programme *Revenue Watch*, en collaboration avec le Centre d'études politiques de l'Université centrale européenne et l'*International Budget Project*. Ce guide, premier d'une série qui sera publiée par *Revenue Watch*, s'inscrit dans le cadre d'une initiative visant à aider les organisations non gouvernementales, les journalistes, les investisseurs et les responsables politiques à promouvoir la transparence et la responsabilité des gouvernements.



OPEN SOCIETY INSTITUTE