

PRINCIPES DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE DANS LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE
Tels qu'ils ont été approuvés par la Réunion générale des administrateurs de l'Initiative GIFT
(1-2 décembre 2015)
(version du 13 mars 2016)

Introduction

La participation publique fait référence aux différentes façons dont les citoyens et le grand public, y compris les organisations de la société civile et les autres acteurs non-étatiques interagissent directement avec les pouvoirs publics concernant la conception, la mise en œuvre et la révision des politiques publiques par une forme quelconque de communication. La participation varie et peut s'agir de consultations ponctuelles ou de relations continues et institutionnalisées qui font l'objet de documents soumis à l'accès à l'information.ⁱ

La participation directe du public dans la politique fiscale du gouvernement et l'élaboration du budget ont été jugées comme un droit civil dans les [Principes de haut niveau sur la transparence, la participation et la responsabilisation en matière de finances publiques](#) promulgués par l'Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques (GIFT), et approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2012. [1]ⁱⁱ Le Principe 10 stipule que : « Les citoyens et les acteurs non étatiques doivent jouir du droit et des possibilités effectives de participer directement au débat et aux discussions publics sur la conception et la mise en œuvre des politiques budgétaires. »

Les Principes de haut niveau de l'Initiative GIFT ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2012 (Résolution 67/218 de l'AGNU), qui encourageait les États Membres à « redoubler d'efforts pour accroître la transparence, la participation et la responsabilisation en matière de finances publiques, en tenant compte notamment des principes énoncés dans l'Initiative GIFT », et encourageait les discussions, la coopération et l'échange d'information entre toutes les parties prenantes pour aider les États membres à renforcer les capacités et l'échange d'expériences.ⁱⁱⁱ

Les processus ouverts et inclusifs de participation publique contrastent avec le lobbying privé des agents publics. Des processus ouverts permettent de faire entendre, de manière plus transparente, la voix d'un large éventail de membres individuels du public et des organisations de la société civile qui sont concernés par, affectés par, ou destinés à bénéficier des politiques fiscales. Cependant, les exercices de participation publique risquent de perpétuer l'influence des groupes bien placés qui ont traditionnellement eu un accès important au gouvernement. Par conséquent, il est nécessaire de porter une attention particulière à la conception des engagements publics pour veiller à obtenir une participation à large assise qui attire les intrants provenant de différents intérêts équilibrés.

Les innovations en matière d'information et technologies des communications ont rendu la participation publique plus réaliste et plus facile en réduisant considérablement les coûts et les délais de cette interaction et de ce dialogue. Elles ont également permis la création de nouveaux espaces virtuels dont les gouvernements, les citoyens et les acteurs non étatiques se servent de plus en plus pour discuter des défis et des opportunités aux niveaux social, environnemental et économique. Bien que la participation publique implique des coûts à la fois pour les entités officielles et pour la société civile, et doit être adaptée de manière appropriée dans chaque situation, la participation directe du public comme outil politique est un moyen de plus en plus rentable de développer et de mettre en œuvre des politiques publiques.

Contexte de l'élaboration des principes de participation

Avec l'approbation des Principes de haut niveau de l'Initiative GIFT, il était évident qu'en vertu du Principe 10, il existait un manque de directives sur la façon dont les entités publiques devaient s'engager directement avec le public dans la gestion des ressources publiques. Pour combler cette lacune, l'Initiative GIFT a démarré en 2012 un important programme de travail pluriannuel pour générer de meilleures connaissances des pratiques nationales et des innovations récentes dans la participation des citoyens. Le programme de travail était composé :

- D'une série d'ateliers sur la participation publique aux processus de finances publiques et des budgets nationaux.^{iv} Les participants aux ateliers étaient des représentants du ministère des Finances du gouvernement central, des fonctionnaires des ministères de tutelle, des autorités locales, des membres de l'Assemblée législative, ainsi que des organisations de soutien législatif, des fonctionnaires provenant des institutions de contrôle et d'un large éventail de représentants de la société civile (des organisations de la société civile, des universitaires et des chercheurs). Certains des ateliers ont été organisés sous les auspices du [Groupe de travail sur la transparence des finances publiques \(Fiscal Openness Working Group\)](#) de l'Initiative GIFT / Open Government Partnership.^v
- La finalisation de [huit études de cas sur la participation publique en matière de finances publiques](#) – Brésil, Canada, Croatie, Kenya, Mexique, Philippines, Afrique du Sud et Corée du Sud.^{vi}
- Une revue de la littérature existante dans ce domaine.^{vii}
- Une consultation publique en ligne sur un ensemble de projet de « Principes de la participation publiques dans la politique fiscale » du mois d'août au mois d'octobre 2015.^{viii}

L'Initiative GIFT a également produit [une introduction](#) conçue comme un point de départ pour tous ceux qui cherchent des informations sur la façon d'intégrer la participation publique dans les cycles de la politique fiscale et budgétaire au niveau national, et pourquoi ils doivent le faire.

Ce programme de travail a fourni une source d'informations riches sur les pratiques actuelles et les innovations récentes dans la participation publique dans un large éventail de pays à travers le monde, qui s'est poursuivi pour développer, débattre et affiner progressivement les principes de participation de l'Initiative GIFT.

Afin de renforcer le rôle de ces principes de participation publique et permettre le changement des pratiques réelles dans les pays, l'Initiative GIFT élabore actuellement un *guide sur les principes qui accompagnent les pratiques qui ont fait progresser la participation budgétaire dans les politiques publiques dans différents pays*, et s'appuie sur la vaste expérience des membres du réseau et sur les activités d'apprentissage par les pairs et d'assistance technique. L'objectif final de ce guide est d'encourager les gouvernements à adopter des pratiques qui les mèneront vers la transparence des finances publiques et la participation publique dans le cadre de l'OGP, tout en fournissant des outils et des directives clairs et pratiques sur les mécanismes de participation directe du public à tous les gouvernements, aux organisations de la société civile et aux autres acteurs.

La portée de la participation publique dans la politique budgétaire

La participation directe du public doit être recherchée dans la conception et la mise en œuvre des politiques budgétaires dans quatre principaux domaines :

- I. **Dans le cycle budgétaire annuel** : en commençant par la stratégie budgétaire et la préparation de la proposition annuelle de budget de l'exécutif, puis à la présentation du

budget et son adoption par l'Assemblée législative, jusqu'à la mise en œuvre du budget - rapports en cours d'année, amendements budgétaires, rapport de fin d'année, audit et examen.

- II. **Dans de nouvelles initiatives politiques, plans ou commentaires sur les revenus, les dépenses, le financement, les actifs et passifs** : ce sont des initiatives de politique fiscale qui peuvent avoir fait l'objet d'un engagement public en dehors du cycle budgétaire annuel ou sur une période plus longue que celle nécessaire pour préparer le budget annuel.
- III. **Dans la conception, la production et la fourniture des biens et des services publics** : en commençant par la planification de la prestation des services et l'établissement des normes de service, l'engagement pendant la prestation de services grâce à la rétroaction des bénéficiaires des services, aux mécanismes d'examen indépendants, et au suivi et à l'évaluation.
- IV. **Dans la planification, l'évaluation et la mise en œuvre des projets d'investissement publics** : en commençant par la planification nationale et sectorielle grâce à la préparation, l'évaluation et la sélection des projets, jusqu'à l'exécution, l'audit et l'examen des projets.

Les principes de la participation du public à la politique budgétaire sont destinés à s'appliquer à toutes les autorités publiques, à savoir les entités exécutives à tous les niveaux du gouvernement ainsi que plus généralement aux assemblées législatives et aux institutions supérieures de contrôle. Ils représentent un ensemble de codes interdépendants destinés à être applicables à tous les contextes nationaux, bien que des institutions, des processus et des programmes spécifiques de participation publique reflètent différentes situations dans les pays. L'approche vise à garantir que les autorités officielles encouragent et facilitent l'engagement ouvert, responsable et constructif des acteurs non-étatiques, des organisations de la société civile, des organisations professionnelles, des citoyens, des particuliers et du grand public dans la politique budgétaire du gouvernement et dans l'élaboration du budget.

PRINCIPES DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE DE L'INITIATIVE GIFT DANS LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES

PRÉAMBULE

Les Parties à ces Principes,

-Établissant que la participation publique fait référence aux différentes façons dont les citoyens et le grand public, y compris les organisations de la société civile et les autres acteurs non-étatiques sont invités à, ou ont produit l'espace et l'opportunité, d'interagir directement avec les pouvoirs publics au moyen d'une communication franche, de délibérations ou de prises de décision, ou par toute autre forme de communication électronique ou papier.

-Reconnaissant que la participation du public est un élément essentiel d'un gouvernement ouvert, d'une bonne gouvernance et d'un écosystème de responsabilité financière.

-Reconnaissant que le monde a connu une augmentation de la prise de conscience de la valeur de la participation publique au cours des vingt-cinq dernières années, acceptant que le public, y compris les citoyens et les organisations de la société civile, sont des agents importants de la bonne gouvernance et du développement durable aux côtés de l'État et du marché.

-Reconnaissant que la participation directe du public dans la politique budgétaire du gouvernement et l'élaboration du budget ont été jugées comme un droit civil dans les [Principes de haut niveau sur la transparence, la participation et la responsabilisation en matière de finances publiques](#), promulguées par l'Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques (GIFT)

-Estimant que la participation du public à la politique budgétaire peut renforcer et améliorer la performance et les résultats budgétaires en augmentant :

- L'efficacité,
- L'équité,
- L'efficacité,
- La prévisibilité,
- La légitimité et,
- La durabilité de la gestion budgétaire.

-Reconnaissant que le public doit jouir du droit et des possibilités effectives de participer à la conception et la mise en œuvre des politiques budgétaires.

-Reconnaissant également la contribution essentielle que la participation du public peut jouer dans la poursuite de la réduction de la pauvreté, la croissance économique équitable, et l'administration de l'environnement et du patrimoine mondial.

-Reconnaissant le rôle important de la participation du public dans les principales règles et normes d'ouverture financière, telles que le [Code de la transparence des finances publiques](#) de 2014 du Fonds monétaire international, [Les Principes de la gouvernance budgétaire](#) de 2014 de l'Organisation de coopération et de développement économiques, et [L'Enquête sur le budget ouvert](#) de l'International Budget Partnership.

-Reconnaissant qu'au fur et à mesure de l'avancement du consensus, il existe un écart aussi bien au niveau des normes qu'au niveau des orientations pratiques en matière de participation du public dans les politiques budgétaires et l'élaboration du budget.

-Reconnaissant que la participation du public dans la conduite des affaires publiques est le droit d'un citoyen établi dans le droit international et dans les constitutions / systèmes juridiques de nombreux États.

Rappelant les déclarations faites par les organisations internationales, telles que la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, qui a produit la « [Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement](#) » en 1992, qui stipule au Principe 10, que « Les questions environnementales sont mieux traitées avec participation de tous les citoyens concernés, au niveau pertinent ; » et les principes de base de la [Convention d'Aarhus](#) de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, qui est entrée en vigueur en 2001 qui comprend « le droit de participer aux décisions environnementales » et « le droit d'examiner les procédures pour contester les décisions publiques. »

-Rappelant que [l'Objectif 16 des Objectifs de développement durable des Nations unies](#), adopté par la communauté internationale en septembre 2015, met l'accent sur la promotion de sociétés pacifiques et inclusives et l'édification d'institutions efficaces, responsables et inclusives.

-Rappelant [l'Open Government Partnership](#) (OGP), un effort mondial récent pour mettre la participation du public en pratique, en encourageant un accès accru à l'information, la participation et

la responsabilisation au sein du gouvernement, avec plus de soixante pays participants, dont la plupart ont pris des engagements sur l'ouverture budgétaire dans leurs Plans d'action de l'OGP, y compris un certain nombre d'engagements spécifiques visant à renforcer la participation du public dans la politique budgétaire. ^{ix}

-Affirmant la relation réciproque qui existe entre les citoyens et l'État, où les citoyens fournissent des ressources aux pouvoirs publics et leur confient la gestion des ressources publiques, et, d'autre part, s'attendent à être informés sur les finances publiques et la politique budgétaire, et à avoir la possibilité de participer à l'élaboration de la politique budgétaire,

-Reconnaissant que les progrès des technologies de l'information et de la communication ont fortement réduit le coût de l'établissement et de la diffusion des données, et facilitent de nouvelles formes d'interaction entre les citoyens et l'État,

-Reconnaissant que ces principes sont interdépendants et devront être mis en œuvre d'une manière qui soit compatible avec les circonstances diverses des pays tout en favorisant dans tous les pays les progrès vers l'objectif commun d'une gestion transparente, participative et responsable de la politique budgétaire

-Reconnaissant que la délibération de la politique budgétaire ne doit pas seulement être interprétée comme un exercice ponctuel avant la finalisation du budget, mais qu'elle doit être traitée comme un processus continu dans lequel le public fournit une rétroaction sur la mise en œuvre qui entraîne la révision des décisions initiales de la politique budgétaire.

-Reconnaissant que toutes les parties prenantes doivent coopérer et partager l'information pour aider les États à renforcer leurs capacités et à tirer des enseignements de leurs expériences respectives dans la gestion transparente, participative et responsable de la politique budgétaire.

-Invitant tous les États et parties prenantes en dehors du secteur public, y compris les particuliers, les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales, les organisations communautaires, les associations professionnelles et le secteur privé à œuvrer ensemble pour faciliter la mise en place progressive de ces principes.

-Reconnaissant également l'opportunité de la participation du public dans toutes les branches du gouvernement et invitant les organes législatifs et judiciaires à mettre en œuvre ces principes dans leurs procédures :

Déclarent que ces principes de haut niveau devront guider les dirigeants et toutes les autres parties prenantes à la politique budgétaire dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer la performance du gouvernement et la confiance du public :

Les autorités publiques doivent s'efforcer d'assurer que les citoyens et les autres acteurs non étatiques doivent jouir du droit et des possibilités effectives de participer directement au débat et aux discussions publics sur la conception, la mise en œuvre et l'examen des politiques budgétaires en respectant les principes interdépendants suivants :

1. Ouverture : fournir des informations complètes sur, et être sensible à l'objectif, à la portée, aux contraintes, aux résultats escomptés, aux processus et aux délais, ainsi qu'aux résultats attendus et réels de la participation du public.

2. Inclusivité : utiliser de manière proactive de multiples mécanismes pour atteindre et faire participer les citoyens et les acteurs non étatiques, y compris les groupes et les personnes

traditionnellement exclus et vulnérables, et les voix qui se font rarement entendre, sans discrimination quelconque fondée sur la nationalité, la race, l'origine ethnique, la religion, le genre, l'orientation sexuelle, le handicap, l'âge ou la caste ; et examiner les contributions du public sur une base objective indépendamment de leur source.

3. Respect de l'expression de soi (autodétermination): permettre et soutenir les personnes et les communautés, y compris celles qui sont directement affectées, à articuler leurs intérêts de leurs propres manières, et à choisir les moyens d'engagement qu'elles préfèrent, tout en reconnaissant qu'il peut y avoir des groupes qui ont une légitimité pour parler au nom des autres.

4. Opportunité : laisser suffisamment de temps au public pendant les cycles budgétaires et politiques de fournir sa contribution pendant chaque phase ; s'engager de manière précoce pendant que différentes options sont encore disponibles, et lorsque cela est souhaitable, permettre plus d'un cycle de participation.

5. Accessibilité - faciliter la participation du public en général, en diffusant des informations budgétaires complètes et toutes les autres données pertinentes, dans des formats et par le biais de mécanismes qui peuvent être facilement accessibles et compris par tous, et être utilisés, réutilisés et transformés, notamment dans des formats de données ouvertes.

6. Transparence : soutenir chaque engagement public en fournissant toutes les informations pertinentes, en soulignant et en informant les principaux objectifs, options, choix et compromis politiques, en identifiant les impacts sociaux, économiques et environnementaux potentiels, et en intégrant une diversité de points de vue ; fournir une rétroaction en temps opportun et précise sur la rétroaction du public et comment elle a été incorporée ou non dans la politique ou les conseils officiels.

7. Proportionnalité : utiliser une combinaison de mécanismes de participation proportionnels à l'ampleur et à l'impact de la question ou de la politique concernée.

8. Durabilité : toutes les entités étatiques et non-étatiques mènent des activités continues et régulières de participation afin d'augmenter le partage des connaissances et la confiance mutuelle au fil du temps ; institutionnalisent la participation du public, lorsque cela est approprié et efficace, en assurant que la rétroaction obtenue entraîne la révision des décisions de politique budgétaire ; et examinent et évaluent régulièrement l'expérience pour améliorer l'engagement futur.

9. Complémentarité : assurer que les mécanismes de participation publique et d'engagement citoyen complètent et améliorent l'efficacité des systèmes existants de gouvernance et de responsabilisation.

10. Réciprocité : toutes les entités étatiques et non étatiques prenant part à des activités d'engagement public doivent être ouvertes sur leur mission, les intérêts qu'elles mettent en avant, et les personnes qu'elles représentent ; elles doivent prendre l'engagement de respecter toutes les règles de participation convenues ; et doivent coopérer pour atteindre les objectifs de la participation.

i Les principes de participation n'ont pas pour objectif de s'appliquer aux activités autonomes ou indépendantes de la société civile pour suivre, commenter, faire campagne ou protester contre les politiques fiscales.

ii Les Principes de haut niveau de l'Initiative GIFT sont disponibles à l'adresse :

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>

iii La Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies est disponible à l'adresse (en anglais) http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218

iv Les ateliers se sont déroulés en 2014 et 2015 à Washington DC, San José Costa Rica, Jakarta, Le Cap, Manille et Mexico. Cinq ateliers ont été organisés à Washington, trois à l'International Budget Partnership (un en 2014 et deux en 2015), et deux à la Banque mondiale (un en 2014 et 2015).

v Les documents relatifs aux activités du Groupe de travail sur la transparence des finances publiques sont disponibles à l'adresse : <http://www.fiscaltransparency.net/fowg/>

vi Mécanismes de participation publique : www.fiscaltransparency.net/mechanisms/

vii Les sources tirées de la revue de la littérature, notamment la Convention d'Aarhus, l'Enquête sur le budget ouvert 2015, les « Principes d'engagement du Département du budget / OSC » aux Philippines, les lignes directrices pour la consultation publique sur les engagements des pays de l'Open Government Partnership, la Commission mondiale des barrages, une note rédigée par Vivek Ramkumar sur les principes de la participation publique, les Lignes directrices sur la durabilité de la GRI, « Droits de l'homme, santé et stratégies de réduction de la pauvreté », publié par le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et l'OMS en 2008, les Lignes directrices de l'OCDE de 2001 sur l'information, la consultation et la participation publique dans l'élaboration des politiques, les « Core Principles for Public Engagement » de la National Coalition for Dialogue & Deliberation, l'Association internationale pour la participation publique, la National League of Cities Planning for Stronger Local Democracy, Les Principes de Consultation du gouvernement du Royaume-Uni, le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, et le Code de bonne pratique pour la consultations des parties prenantes de la Direction générale de la santé et des consommateurs de l'Union européenne.

viii "This is how your input helped us improve our new Public Participation Principles!" par Murray Petrie:

http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=3665

ix Fiscal Transparency in Open Government Partnership Countries, and the Implementation of OGP Commitments: http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?IdToOpen=20151028136