

PRINCIPES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À LA POLITIQUE FISCALE

13 décembre 2015

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 d'autres acteurs non étatiques, interagissent directement avec les autorités publiques. Cette interaction pourrait se faire par le biais de communications en face à face, de délibérations ou prise de décisions, ou par des formes écrites de communication utilisant des supports électroniques ou du papier. La participation peut aller d'une consultation ponctuelle à des relations permanentes et institutionnalisées, soumis à l'accès à l'information.ⁱ

La participation directe du public à la politique budgétaire et à la formulation du budget des pouvoirs publics a été érigée en 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).ⁱⁱ Selon le dixième principe : 'Les acteurs non étatiques devraient avoir le droit et la possibilité de participer de façon direct au débat public sur la conception et la mise en œuvre des politiques budgétaires.'

Les principes de haut niveau du GIFT ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2012 (résolution 67/218 de l'Assemblée générale des Nations unies), qui a invité les États membres à « intensifier leurs efforts pour renforcer la transparence, la participation et la responsabilité en matière de politique budgétaire, notamment en tenant compte des principes établis par GIFT » et a encouragé les discussions, la coopération et le partage d'informations entre toutes les parties prenantes afin d'aider les États membres à renforcer leurs capacités et à échanger leurs expériences.ⁱⁱⁱ

Les processus de participation publique ouverts et inclusifs n'est pas comme le lobbying privé des agents publics. Les processus ouverts peuvent assurer une plus grande participation, de manière plus transparente, à un plus grand nombre de personnes et d'organisations de la société civile qui sont intéressées à, influencées par, ou qui doivent bénéficier des politiques fiscales. Toutefois, les exercices de participation publique risquent de perpétuer l'influence de groupes bien placés qui ont toujours bénéficié de l'écoute du gouvernement. Il faut donc accorder une attention particulière à la conception des engagements publics afin d'assurer une large participation et de recueillir les contributions d'un large éventail d'intérêts.

Les progrès des technologies de l'information et de la communication ont considérablement réduit le coût des interactions directes entre les citoyens et les acteurs non étatiques et les gouvernements, tout en créant de nouveaux espaces pour la participation des citoyens et la délibération dans l'élaboration des politiques gouvernementales. Les gouvernements et les acteurs non étatiques travaillent de plus en plus ensemble pour faire face aux défis et opportunités sociaux, environnementaux et économiques. La participation publique directe comme instrument politique est un moyen de plus en plus rentable pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, mais la participation publique entraîne des coûts tant pour les instances publiques que pour la société civile et doit être adaptée de manière appropriée à chaque situation.

Contexte de l'élaboration des principes de participation

Avec l'approbation des Principes de Haut Niveau de GIFT, il était évident qu'en ce qui concerne le principe 10, il n'existait aucune indication sur la manière dont les entités publiques devraient s'engager directement avec le public dans la gestion des ressources publiques. Pour aider à combler cette lacune, GIFT s'est lancé en 2012 dans un programme substantiel de travail pluriannuel, afin de mieux faire connaître les pratiques des pays et les innovations récentes en matière de participation des citoyens. Le programme de travail comprenait :

- Une série d'ateliers sur la participation du public à la politique fiscale et aux processus budgétaires nationaux.^{iv} Les ateliers ont réuni des fonctionnaires des ministères de finances du gouvernement central, des fonctionnaires des ministères d'exécution, des autorités locales, des membres du corps législatif ainsi que des organes d'appui législatif, de fonctionnaires d'institutions de contrôle et un large éventail de représentants de la société civile (organisations de la société civile, universitaires et chercheurs). Certains des ateliers ont été organisés sous les auspices du Groupe de Travail sur la Transparence fiscale de l'Initiative mondiale pour la transparence fiscale - GIFT GIFT dans le cadre de Partenariat pour un gouvernement transparent.^v
- Réalisation d'études de cas à propos de la participation du public à la politique budgétaire dans huit pays : Afrique du Sud, Brésil, Canada, Croatie, Kenya, Mexique, Philippines et Corée du Sud.^{vi}
- Une revue de la littérature existante dans ce domaine.^{vii}
- Une consultation publique sur Internet sur un ensemble de projets 'Principes de la Participation du Public à la Politique Budgétaire' d'août à octobre 2015.^{viii}

Ce programme de travail a fourni une riche source d'informations sur les pratiques actuelles et les innovations récentes en matière de participation du public dans divers pays du monde, qui ont été utilisées pour élaborer, débattre et affiner progressivement les principes de participation du GIFT.

Portée de la participation du public à la politique fiscale

La participation directe du public à la conception et à la mise en œuvre de la politique fiscale doit être envisagée dans quatre domaines principaux :

- I. **Dans le cycle budgétaire annuel** : de la stratégie budgétaire et la préparation du projet de budget annuel par l'exécutif, en passant par la présentation du budget et son adoption par le législateur, jusqu'à l'exécution du budget, l'établissement de rapports en cours d'année sur le budget et sa modification, et les rapports de fin d'année, audit et révision.
- II. **Dans les nouvelles initiatives politiques, plans ou revues portant sur les revenus, les dépenses, le financement, les actifs et les passifs** : il s'agit d'initiatives de politique fiscale qui ont pu faire l'objet d'un engagement du public en dehors du cycle budgétaire annuel ou sur une période plus longue que la durée de préparation du budget annuel.
- III. **Dans la conception, la production et la fourniture de biens et services publics** : de la planification de la prestation de services à l'établissement de normes de service, de l'engagement lors de la prestation de services, en passant par la rétroaction des destinataires des services, les mécanismes d'examen indépendants, le suivi et l'évaluation.

IV. Dans la planification, l'évaluation et la mise en œuvre de projets d'investissement public: de la planification nationale et sectorielle à la mise en œuvre, l'évaluation et la sélection des projets, en passant par le suivi, l'audit et l'examen des projets

Les principes de la participation du public à la politique budgétaire sont un ensemble de codes interdépendants destinés à s'appliquer à toutes autorités publiques, c'est-à-dire aux entités exécutives gouvernementales de tous niveaux, ainsi qu'à des législateurs et à des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Ils sont destinés à être applicables à tous les contextes nationaux, bien que les institutions, processus et programmes spécifiques de participation du public reflètent la diversité des situations nationales. Cette approche vise à garantir que les autorités 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 en matière de politique budgétaire et d'établissement du budget.

LES PRINCIPES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GIFT

PRÉAMBULE

Les Parties à ces Principes,

- Etablissant que la participation publique englobe les divers moyens par lesquels le grand public, y compris les organisations de la société civile et d'autres acteurs non étatiques, est amené à interagir de façon directe avec les autorités publiques par le biais de la communication en face à face, de la délibération ou prise de décision, ou par des formes écrites de communication utilisant des supports électroniques ou papier ;
- Reconnaisant que la participation du public est un élément essentiel d'un gouvernement ouvert, d'une gouvernance forte, et d'un écosystème de responsabilité financière ;
- Reconnaisant que le monde a connu une augmentation de la sensibilisation, de la priorisation et de l'utilisation de la participation publique au cours des vingt-cinq dernières années, et que le public, y compris les citoyens et les organisations de la société civile, est un acteur essentiel de la bonne gouvernance et du développement durable aux côtés de l'Etat et du marché ;
- Reconnaisant que la participation directe du public à la politique budgétaire du gouvernement et à l'élaboration du budget a été érigée en droit civil dans les Principes de haut niveau sur la transparence, la participation et la responsabilité financières, promulgués par l'Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques;
- Bien convaincus que la participation du public à la politique budgétaire peut renforcer :
 - L'efficacité,
 - L'équité,
 - L'efficience,
 - La prévisibilité,

- La légitimité et
 - Et ainsi, améliorer les performances budgétaires et accroître la probabilité de résultats économiques, sociaux et environnementaux positifs ;
- Reconnaissant que le public a le droit de participer efficacement à la conception et à la mise en œuvre des politiques fiscales ;
- Reconnaissant également la contribution essentielle que le public peut apporter à la réduction de la pauvreté, à la croissance économique équitable et à la gestion responsable de l'environnement et des biens communs mondiaux ;
- Reconnaissant le rôle important de la participation du public énoncé dans les principales normes de transparence fiscale, telles que le Code de transparence des finances publiques du Fonds monétaire international de 2014, les Principes de la gouvernance budgétaire de 2014 de l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Enquête sur le budget ouvert du Partenariat budgétaire international ;
- Reconnaissant que, même si les consensus se multiplient, il existe un fossé entre les normes et les orientations pratiques en matière de participation du public aux politiques budgétaires et à l'établissement des budgets ;
- Reconnaissant que la participation du public à la gestion des affaires publiques est un droit du citoyen inscrit dans le droit international et dans les constitutions / systèmes juridiques de nombreux États ;
- Se rappelant que les déclarations faites par les organisations internationales, telles que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui a publié la « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » en 1992, affirmant dans le principe 10 que « les problèmes environnementaux sont traités de manière optimale avec la participation de tous les citoyens concernés, au niveau pertinent » ; et les principes fondamentaux de la Convention d'Aarhus de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, entrée en vigueur en 2001, qui comprenant « le droit de participer au processus décisionnel en matière d'environnement » et « le droit revoir les procédures pour contester les décisions publiques » ;
- Se rappelant que l'objectif 16 des Objectifs de développement durable des Nations Unies, adopté par la communauté internationale en septembre 2015, est axé sur la promotion de sociétés pacifiques et inclusives et la mise en place d'institutions efficaces, responsables et inclusives ;
- Se rappelant que le Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP), un effort mondial récent visant à mettre en pratique la participation du public, encourageant un accès accru à l'information, à la participation et à la responsabilisation au gouvernement, avec plus de soixante pays participants, dont la plupart ont pris des engagements d'ouverture budgétaire dans leur Plans d'action OGP, y compris un certain nombre d'engagements spécifiques visant à renforcer la participation du public à la politique budgétaire ; ^{ix}
- Affirmant la relation réciproque entre les citoyens et le gouvernement, dans laquelle les citoyens fournissent des ressources aux gouvernements et leur confient la gestion des ressources publiques, et

s'attendent à leur tour, à recevoir des informations sur les finances publiques et les politiques budgétaires et à avoir la possibilité de participer à l'élaboration de la politique budgétaire ;

- Reconnaisant que l'évolution des technologies de l'information et de la communication a considérablement réduit les coûts de compilation et de diffusion de l'information et a favorisé de nouvelles formes d'interactions citoyen-gouvernement ;

- Reconnaisant que ces principes constituent un ensemble de codes interdépendants qui devront être mis en œuvre de manière compatible avec la diversité des situations nationales, tout en favorisant les progrès réalisés par tous les pays vers l'objectif commun d'une gestion transparente, participative et responsable de la politique fiscale ;

- Reconnaisant le besoin de coopération et de partage d'informations entre toutes les parties prenantes afin d'aider les États à renforcer leurs capacités et à apprendre à gérer les politiques budgétaires de manière transparente, participative et responsable ;

- Invitant tous les acteurs étatiques et non étatiques, y compris les individus, les groupes de la société civile, les organisations non gouvernementales, les organisations communautaires, les associations professionnelles et le secteur privé à œuvrer de concert pour promouvoir la réalisation progressive de ces Principes ;

- Reconnaisant également l'opportunité d'une 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 l'ensemble de principes suivant devrait guider les responsables des politiques budgétaires et les autres parties prenantes dans leurs efforts pour améliorer les performances du gouvernement et la confiance du public :

Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les citoyens et les acteurs non étatiques aient réellement la possibilité de participer de façon direct au débat public sur la conception et la mise en œuvre des politiques budgétaires, en respectant les principes interdépendants suivants :

1. Transparence : fournir des informations complètes sur l'objectif, la portée, les contraintes, les résultats attendus, le processus et les échéances, ainsi que sur les résultats réels et les prochaines étapes de la participation, et y répondre de manière adaptée.

2. Inclusivité : utiliser de manière proactive de multiples mécanismes pour atteindre et fournir un espace sûr à tous, y compris aux groupes et individus traditionnellement exclus et vulnérables, et à des voix rarement entendues, sans discrimination, notamment par rapport à la nationalité, la race, l'appartenance ethnique, la religion, le genre, l'orientation sexuelle, l'handicap, l'âge ou la caste ; et considérer les contributions du public sur une base objective, quelle que soit leur source ;

3. Respect de l'expression de soi : permettre et aider les individus et les communautés, y compris ceux directement touchés, à exprimer leurs intérêts à leur manière et à choisir les moyens d'engagement qu'ils préfèrent, tout en reconnaissant qu'il peut exister des groupes pouvant parler au nom des autres ;

4. Opportunité : laisser au public suffisamment de temps dans les cycles budgétaire et politique pour fournir des intrants à chaque phase ; s'engager tôt alors qu'une gamme d'options est encore ouverte ; et, lorsque cela est souhaitable, permettre plus d'un cycle d'engagement ;

5. Accessibilité : faciliter la participation du public en général en diffusant des informations financières complètes et toutes les autres données pertinentes, dans des formats et en utilisant des mécanismes faciles d'accès, de compréhension, d'utilisation, de réutilisation et de transformation.

6. Transparence : fournir toutes les informations pertinentes à l'appui de chaque engagement public, en soulignant et en informant les principaux choix et compromis politiques, en identifiant les impacts sociaux, économiques et environnementaux potentiels et en intégrant une diversité de perspectives ; fournir en temps voulu des commentaires spécifiques sur les contributions du public et la manière dont elles ont été incorporées ou non dans les politiques ou les conseils officiels ;

7. Proportionnalité : utiliser une combinaison de mécanismes d'engagement proportionnels à l'ampleur et à l'impact du problème ;

8. Durabilité : mener un engagement continu et régulier pour accroître le partage des connaissances et la confiance mutuelle au fil du temps ; institutionnaliser la participation du public lorsque cela est approprié et efficace ; revoir et évaluer régulièrement l'expérience pour améliorer l'engagement futur ;

9. Complémentarité : veiller à ce que les mécanismes de participation du public et de participation des citoyens complètent et renforcent l'efficacité des systèmes de gouvernance et de responsabilisation existants ;

10. Réciprocité : toutes les entités étatiques et non étatiques prenant part aux activités d'engagement du public devraient indiquer ouvertement leur mission, les intérêts qu'elles cherchent à défendre et qui elles représentent ; devraient respecter toutes les règles convenues en matière d'engagement ; et devraient coopérer pour atteindre les objectifs de l'engagement ;

ⁱ Les principes de participation ne sont pas destinés à s'appliquer aux activités autonomes ou indépendantes de la société civile consistant à surveiller, commenter, faire campagne ou protester contre les politiques budgétaires.

ⁱⁱ Les principes de haut niveau du GIFT sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php#more>

ⁱⁱⁱ La résolution 67/218 de l'Assemblée générale des Nations Unies est disponible à l'adresse suivante :

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218

^{iv} Des ateliers ont eu lieu en 2014 et 2015 à Washington DC, à San José au Costa Rica, à Jakarta, au Cap Town, à Manille et à Mexico. Cinq ateliers ont eu lieu à Washington, deux au Partenariat budgétaire international (un en 2014 et deux en 2015) et deux à la Banque mondiale (un en 2014 et en 2015).

^v Des documents sur les activités du groupe de travail sur la transparence financière sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www.fiscaltransparency.net/fowg/>

^{vi} [insérer un lien vers les études de cas et les infographies]

^{vii} Parmi les sources utilisées dans l'analyse de la littérature figurent la Convention d'Aarhus, l'Enquête sur le budget ouvert 2015, les « Principes d'engagement du DBM-OSC » aux Philippines, les Lignes directrices du partenariat pour un gouvernement ouvert à la consultation publique sur les engagements par pays, la Commission mondiale des barrages, note de Vivek Ramkumar sur les principes d'engagement du public, les lignes directrices du GRI sur le développement durable, « Stratégies en matière de droits de l'homme, de santé et de réduction de la pauvreté », publiées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et l'OMS en 2008, les lignes directrices de l'OCDE sur l'information de 2001, Consultation et participation du public à l'élaboration des politiques, Coalition nationale pour le dialogue et la délibération, Principes fondamentaux pour l'engagement du public, Association internationale pour la participation du public, la Ligue nationale des villes se préparant à renforcer la démocratie locale, les Principes de consultation du gouvernement britannique, le Conseil de l'Europe - Conférence des OING : Code de bonne pratique pour la participation civile aux processus de prise de décision, et la direction générale de la santé et des consommateurs de l'Union européenne : Code de bonne pratique pour la consultation des parties prenantes.

^{viii} [insérer le lien vers la rédaction de notre consultation publique]

^{ix} [insérez le lien vers l'analyse IRM du GIFT pour la réunion des FOWG à Mexico, je ne la vois pas sur le site Web, mais dans des documents antérieurs]