

Mise en œuvre et financement des politiques



Boîte à outils No. 9 de plaidoyer sur le changement climatique

Mise en œuvre et financement des politiques

L'objet de cette boîte à outils est d'aider les lecteurs à suivre la mise en œuvre des politiques, y compris les allocations budgétaires, pour s'assurer que les populations pauvres et vulnérables reçoivent les bénéfices qui étaient annoncés dans les politiques convenues.

Table des matières

Introduction	1
Vue d'ensemble des approches et problèmes associés	1
Organes de mise en œuvre et de financement	2
Suivi budgétaire	4
Accéder à l'information	4
Analyser les chiffres	4
Suivi de la mise en œuvre des politiques	7
Suivi communautaire	9
Informations et ressources complémentaires	10
Auteurs et contributeurs	11
Boîtes à outils de cette série	11
Prenez la parole	11

Études de cas

1. Établir une institution nationale de mise en œuvre au <i>Sénégal</i>	2
2. Surmonter les obstacles au financement de l'efficacité énergétique en <i>Indonésie</i>	3
3. S'associer au gouvernement pour aider les communautés autochtones de <i>Colombie</i> à s'adapter	3
4. Analyser le budget national pour déterminer les allocations liées au changement climatique au <i>Malawi</i>	6
5. Suivre les engagements à réduire les émissions en <i>Indonésie</i>	8
6. Suivi de l'initiative REDD par la société civile en <i>Côte d'Ivoire</i>	9
7. Vidéo participative au <i>Zimbabwe</i>	9

Les boîtes à outils de plaidoyer sur le changement climatique

Les boîtes à outils ont pour objet de guider et d'épauler les acteurs de la société civile de l'hémisphère Sud dans leurs efforts de plaidoyer en faveur de politiques climatiques propices aux pauvres. Les outils conjuguent les éléments suivants :

-  des consignes sur la manière de planifier et de mener à bien des actions de plaidoyer ;
-  une série d'études de cas sur les rouages de la société civile pour influencer l'élaboration de politiques relatives au changement climatique ; et
-  des lectures complémentaires pour aller plus loin.

Les boîtes à outils ont été élaborées et publiées par les Voix du Sud sur le Changement climatique (*Southern Voices on Climate Change*). Depuis 2011, ce Programme a aidé une vingtaine de réseaux de la société civile de l'hémisphère Sud à plaider en faveur de politiques climatiques qui soient propices aux populations pauvres et vulnérables. Le Programme est mis en œuvre par le *Climate Capacity Consortium*, qui regroupe quatre ONG danoises et deux ONG internationales, avec CARE Danemark pour chef de file et l'IIED comme co-éditeur des boîtes à outils. Le financement est assuré par DANIDA grâce à l'enveloppe danoise pour le financement du climat.

Le lecteur trouvera un complément d'information sur le Programme et les réseaux des Voix du Sud à l'adresse suivante : www.southernvoices.net



Introduction

Il ne suffit pas de faire en sorte que les pouvoirs publics adoptent une législation et de nouvelles politiques de lutte contre le changement climatique : ce n'est que la moitié de la bataille. Trop souvent, les politiques languissent sur l'étagère d'un bureau ministériel, attirant la poussière. Certes, elles pourront être époussetées de temps à autre avec une nouvelle promesse à la clé, mais rien ne permet encore de pouvoir compter sur leur application sur le terrain. Si nous voulons vraiment faire une différence dans la vie des personnes touchées par le changement climatique, nous devons plaider pour leur mise en œuvre.

L'essentiel du financement des activités de changement climatique à partir des budgets nationaux et des sources internationales est canalisé par le biais d'institutions et de programmes publics. De ce fait, il est important pour la société civile de surveiller (et d'influencer) la concrétisation d'initiatives nationales de lutte contre le changement climatique pour s'assurer qu'elles sont transparentes, responsables et efficaces. Cela englobe les projets et programmes, les stratégies de financement, les politiques et le fonctionnement des structures et institutions.

Le suivi des budgets nationaux pour déterminer les dépenses ayant trait à la lutte contre le changement climatique s'est révélé être un outil de plaidoyer efficace dans certains pays, alors que le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques nationales ayant trait au changement climatique a donné de bons résultats dans d'autres. Dans certains cas, les réseaux de la société civile ont assuré le suivi eux-mêmes et, dans d'autres, ils ont travaillé avec les communautés locales pour le faire.

La mise en place d'institutions nationales de mise en œuvre pour accéder au Fonds pour l'adaptation a été un élément clé pour certains pays du Sud en raison du principe « d'accès direct » du Fonds qui permet aux institutions nationales accréditées d'accéder directement au financement sans avoir à passer par un intermédiaire régional ou multilatéral. Cette question va devenir de plus en plus importante puisqu'on s'attend à ce que le Fonds vert pour le climat applique des principes de financement analogues.



Vue d'ensemble des approches et problèmes associés

La première étape en matière de mise en œuvre consiste à identifier les raisons pour lesquelles elle est retardée ou pour lesquelles elle ne répond pas aux attentes de la société civile. Il peut s'agir des motifs suivants :

- Les fonds n'ont pas été alloués dans le budget national pour permettre la mise en œuvre de la politique ?
- Les fonds n'ont pas été distribués aux organes chargés de la mise en œuvre, tels que les collectivités locales ?
- Les organes de mise en œuvre n'utilisent pas les fonds de la manière prévue par les budgets et politiques publics ?
- Les ministères compétents n'ont pas élaboré de plans de mise en œuvre ?
- Les ministères et autres organes de mise en œuvre ont de piètres capacités de mise en œuvre, notamment, un manque de personnel et de compétences appropriées ?
- Il n'y a pas de structure ou d'organe adapté mis en place pour se charger de la mise en œuvre efficace de la politique ?
- Il n'existe pas de mécanisme officiel de suivi pour fournir des données sur ce qui doit être fait, de sorte que les responsables n'ont pas de compte à rendre aux ministres ni au parlement ?
- Il existe un manque de transparence des plans de mise en œuvre, des budgets et des données de suivi de sorte que le public n'est pas en mesure d'obliger les pouvoirs publics à lui rendre des comptes ?
- Autres motifs quelconques ?

Il y aura probablement de multiples obstacles à la mise en œuvre de la politique mais nous devons arriver à un diagnostic avant de pouvoir identifier un remède.



Organes de mise en œuvre et de financement

Quels sont les organes responsables de la mise en œuvre de la législation et des politiques de lutte contre le changement climatique et quels sont leurs mandats ? Existe-t-il des structures en place pour coordonner l'activité ou distribuer les fonds ? Qui est chargé de suivre les progrès et d'en rendre compte au gouvernement, au parlement ou au grand public ?

Il vous faudra peut-être plaider pour l'établissement d'un nouvel organe ou la désignation d'un organe existant (voir l'étude de cas 1 ci-dessous) ou il vous faudra peut-être plaider pour le renforcement des organes existants, afin qu'ils reçoivent plus de fonds ou soient rendus plus transparents. Dans l'étude de cas 2, les principaux obstacles identifiés ont été le manque de coordination entre les principaux ministères et un financement insuffisant. Dans l'étude de cas 3, le renforcement des capacités du ministère public compétent a été perçu comme la meilleure façon d'aller de l'avant.



Étude de cas 1. Établir une institution nationale de mise en œuvre au Sénégal

Durant la 9^e réunion du Conseil du Fonds pour l'adaptation en Allemagne en mars 2010, le Sénégal a obtenu l'accréditation officielle de son institution nationale de mise en œuvre désignée (INM) : le Centre de Suivi Écologique (CSE). Le CSE fournit désormais un accès direct aux organisations du Sénégal qui souhaitent un appui du Fonds pour l'adaptation. Le financement peut être utilisé pour renforcer les capacités institutionnelles des organes publics ou autres parties prenantes et pour accroître la résilience des populations vulnérables.

Au Sénégal, le Comité national Changement climatique (COMNAC) est composé d'organismes publics, d'organisations de la société civile, du secteur privé et d'institutions internationales, comme le PNUD. COMNAC a désigné le CSE en qualité d'INM car le CSE n'est pas un organe public et reçoit un financement de sources multiples, y compris d'institutions multilatérales et du secteur privé. Le CSE jouit déjà d'une bonne réputation pour sa transparence, donc les OSC et d'autres parties prenantes au Sénégal ont appuyé sa nomination.

Outre leur participation au processus de sélection d'une INM, les OSC fournissent aussi des conseils et un appui technique et elles veillent à la bonne mise en œuvre des projets d'adaptation. Ainsi, ENDA, dans le cadre du Réseau du Fonds pour l'adaptation, a mené des recherches pour identifier des indicateurs environnementaux, institutionnels, sociaux et économiques adaptés pour mesurer l'impact des projets.

Les mesures clés pour garantir une participation robuste des OSC au processus de sélection de l'INM sont les suivantes :

1. Il faut une société civile dynamique. Celle-ci devrait être impliquée dans le processus d'accréditation de l'INM et encourager la participation de toutes les parties prenantes et de tous les bénéficiaires.
2. Travailler avec les pouvoirs publics pour bâtir un cadre national institutionnel robuste de lutte contre le changement climatique.
3. Pour la fonction d'INM, choisir une organisation ayant une bonne réputation en termes de transparence et une forte capacité d'absorption, capable d'honorer les normes fiduciaires imposées par le Fonds pour l'adaptation. Il est peu probable qu'un organe public existant puisse satisfaire à ces critères.
4. Les OSC devraient s'attacher à démontrer les avantages des INM, en termes d'appartenance et de capacités, auprès des décideurs.

Pour un complément d'information : <http://cdkn.org/resource/cdkn-inside-story-direct-access-to-the-adaptation-fund-lessons-from-accrediting-nies-in-jamaica-and-senegal> et <http://svr-web.cse.sn/>

Source : Moussa Diogoye Sene, ENDA



Étude de cas 2. Surmonter les obstacles au financement de l'efficacité énergétique en Indonésie

La piètre coordination entre les ministères, les secteurs et les organismes publics en charge de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de lutte contre le changement climatique est un problème courant dans nombre de pays. L'Indonésie, par exemple, dispose d'une politique en matière d'efficacité énergétique – le Plan directeur national pour la conservation de l'énergie – qui renferme un potentiel énorme au plan de la réduction des émissions du pays, mais les organismes ayant un rôle clé dans la concrétisation des bénéfiques potentiels de cette politique ne se sont pas encore réunis pour discuter de ses aspects pratiques. De ce fait, la mise en œuvre des initiatives d'économie d'énergie est plus faible que prévu.

En 2013, l'Institut pour la réforme des services essentiels en Indonésie (IESR) a réuni certaines des principales parties prenantes pour tenter de trouver un moyen de surmonter les obstacles à la mise en œuvre de la politique. Parmi ces parties prenantes figuraient des institutions financières, des fournisseurs de technologie, des experts en conservation de l'énergie, des compagnies de fournitures énergétiques ainsi que des représentants officiels du ministère des Finances et autres agences gouvernementales. On a demandé à chacune des parties ce dont elles avaient besoin pour procéder à la mise en œuvre de la politique. Ainsi, il a été demandé au secteur privé ce dont il aurait besoin pour appuyer l'investissement ; il a été demandé aux banques ce qu'il leur faudrait pour consentir des prêts. L'IESR a facilité la discussion et a donné aux parties prenantes des opportunités pour suggérer des solutions afin de sortir de l'impasse.

Les banques envisagent à présent d'établir des cellules d'assistance technique pour monter des prêts d'efficacité énergétique, un domaine dans lequel leur manque d'expérience a limité l'approbation des prêts. Le ministère des Finances a promis de mettre en place un fonds tournant pour l'efficacité énergétique qui sera opérationnel en 2014.

Parmi les principaux enseignements, on peut citer :

- Le simple fait de réunir des gens pour débloquer les impasses peut se révéler très efficace.
- Il est nécessaire de faire preuve de souplesse dans les activités de lobbying. Par exemple, si de nouveaux organismes publics sont mis en place, cela nécessitera de recentrer les efforts de plaidoyer.
- L'agence de facilitation doit avoir une vision de ce à quoi elle veut arriver. L'IESR est un expert dans son domaine et il a donc pu formuler des propositions pour débloquer les impasses. Il y est parvenu parce qu'il était bien préparé.
- Ne prenez pas un « ton professoral » mais offrez plutôt des suggestions pour débloquer les impasses. En Indonésie, il ne sert à rien d'accuser ou de pointer du doigt tel ou tel coupable. Il est plus efficace de gagner la confiance des pouvoirs publics pour faire bouger les choses. Un ministère différent s'est depuis lors rapproché de l'IESR pour obtenir ses conseils sur une question analogue ; on voit donc que son rôle de conseiller faisant autorité ne cesse de croître.

Pour en savoir plus : www.iesr.or.id/english/2013/02/developing-an-energy-efficiency-financing-scheme-in-indonesia/

Source : Henriette Imelda, IESR



Étude de cas 3. S'associer au gouvernement pour aider les communautés autochtones de Colombie à s'adapter

Les populations autochtones de Colombie sont particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique. L'administration centrale est chargée de formuler et de mettre en œuvre une politique et des mesures d'adaptation, mais elle ne dispose pas des capacités techniques pour le faire et c'est la raison pour laquelle une alliance entre le Klimaforum Latinoamérica Network (KLN) et le ministère de l'Environnement et du Développement durable a été forgée afin de mettre en œuvre des activités pilotes d'adaptation avec les communautés autochtones. Ce projet de 2013 était basé sur des méthodologies mises au point par le KLN, mais financées par le ministère qui a aussi apporté un appui technique à sa mise en œuvre. Un cofinancement par d'autres sources est attendu pour couvrir la période 2014-2017.

Pour garantir le succès de cette activité de plaidoyer, le KLN a eu besoin de mieux comprendre la vulnérabilité des régions cibles et d'acquérir des connaissances sur les méthodologies appropriées et sur les ONG avec lesquelles travailler durant la mise en œuvre. L'évaluation du projet pilote a été essentielle pour déterminer les ajustements du projet et multiplier les activités au niveau local. Le maintien d'un accent local des activités s'est aussi révélé important : les mesures d'adaptation sont basées sur des conditions locales plutôt que sur la politique nationale et les populations locales ont besoin de participer à la planification des mesures d'adaptation.

Pour obtenir un complément d'information : <http://klnred.ning.com/group/ic4>

Source : Manuel Guzmán-Hennessey, KLN et CANLA; Mónica López Baltodano, Centro Humboldt et SUSWATCH/CANLA



Suivi budgétaire

Il est regrettable de constater qu'on n'arrive pas à grand-chose au sein des pouvoirs publics sans disposer d'un budget. À quelques rares exceptions, les politiques n'ont un impact que si elles se traduisent en fourniture de biens et services, ou en application d'une réglementation, des mesures qui coûtent toutes de l'argent. Le suivi des budgets publics liés aux engagements relatifs au changement climatique peut ainsi être un bon moyen d'obliger le gouvernement à rendre des comptes pour juger du sérieux de son engagement à lutter contre le changement climatique.

Même si un budget est attribué par le ministère des Finances (ou l'équivalent) ou par une agence de bailleurs de fonds, bien des choses peuvent arriver tandis que l'enveloppe circule le long des circuits qui mène au ministère de tutelle puis aux services compétents et autres organismes de mise en œuvre. L'argent peut être retenu dans un goulot d'étranglement (ce qui est en soi révélateur d'autres problèmes de mise en œuvre), redirigé vers d'autres priorités, avalé par des coûts administratifs et des honoraires de consultant, ou simplement évaporé dans des processus de budgétisation particulièrement flous.

Accéder à l'information

Il est probable que votre première tâche sera de vouloir accéder à l'information dont vous avez besoin. Il se peut qu'une simple demande donne des résultats, faute de quoi, les parlementaires peuvent être de précieux alliés ou votre pays peut disposer d'un Vérificateur général ou l'équivalent duquel vous pourriez vous rapprocher.

Les gouvernements ne sont pas tous les mêmes dans le degré de transparence qu'ils adoptent en matière de budgétisation et de dépenses, surtout lorsqu'il s'agit de creuser pour avoir des détails. Les chiffres rendus publics sont bien souvent de simples résumés.

Un défi clé pour le suivi des dépenses sur le changement climatique consiste à déterminer quelles activités sont liées au changement climatique et quelles sont celles qui sont assimilées à « du développement ordinaire ». Ainsi, en Indonésie, bien qu'il soit prévu d'introduire des codes budgétaires spécifiques au climat pour faciliter l'identification des allocations au changement climatique, cela n'a pas encore été fait. Dans bien des cas, les projets liés au changement climatique ressemblent beaucoup à des projets de développement sur le terrain (par exemple, les projets de protection du littoral ou de gestion de la sécheresse), par conséquent, vous pourriez rechercher une distinction qui n'existe pas. Vous avez besoin d'avoir une idée claire de ce que vous tentez de suivre : combien de fonds supplémentaires sont mis à disposition pour de nouvelles initiatives de changement climatique ou en quoi le changement climatique modifie la façon dont les budgets existants sont dépensés (par exemple, l'introduction du changement climatique dans les programmes scolaires pourrait être intégrée dans le budget existant destiné à l'éducation).

Analyser les chiffres

Le second défi consiste à analyser les budgets pour voir s'ils sont suffisants pour exécuter les programmes promis. En fonction de ce que les budgets sont censés accomplir, vous pourriez effectuer quelques calculs simples pour voir l'allocation moyenne par district et ce sur quoi elle pourrait/devoir être dépensée, ou vous pourriez chiffrer une activité type et voir ce qui pourrait être accompli avec le budget disponible. Une analyse plus sophistiquée est possible. Au final, vous devriez obtenir une évaluation budgétaire crédible que vous pouvez utiliser dans votre plaidoyer (pour demander plus de fonds ou des fonds mieux ciblés) et pour identifier quels produits et quels résultats on peut espérer des allocations budgétaires actuelles (de façon à pouvoir surveiller la mise en œuvre).

Toutefois, l'analyse budgétaire est une technique de spécialiste et il sera peut-être nécessaire de vous associer avec ceux qui ont cette compétence, par exemple des universitaires, pour être sûr d'obtenir une analyse qui tienne la route. L'aide d'un spécialiste sera peut-être requise pour identifier si les allocations budgétaires sont en fait reclassées comme étant liées au changement climatique mais sans toutefois qu'il y ait de changement réel en pratique, ou si l'argent des activités liées au changement climatique est en fait prélevé sur d'importants programmes sociaux dans le domaine de la santé ou de l'éducation. Une approche, sur la base des expériences acquises au Ghana, est de faire en sorte qu'un noyau dur d'organisations de la société civile suive les processus qui débouchent sur l'élaboration du budget public annuel au nom de l'ensemble de la société civile. Ce noyau pourra trouver des moyens de répartir les fonds dans les différents budgets départementaux provisoires

avant le budget global définitif, avec un suivi pour voir si leur suggestion a été adoptée. Une fois que le budget a été présenté au parlement, le noyau dur procède à une analyse du budget du point de vue du changement climatique, en partageant son analyse avec l'ensemble des groupes de la société civile pour commentaires et réactions, et éventuellement en publiant ses conclusions lors d'une conférence de presse avec distribution aux ministères pertinents.

Questions que vous pouvez vous poser sur les dépenses publiques consacrées au changement climatique ¹	
Gros plan budgétaire	Questions à poser
priorité accordée à une politique liée au changement climatique	<ul style="list-style-type: none"> ● Quelle part des fonds disponibles est attribuée à cette politique par rapport aux autres dotations ? ● Est-ce conforme aux promesses faites par le gouvernement ?
adéquation des dépenses consacrées à une politique liée au changement climatique	<ul style="list-style-type: none"> ● Combien le gouvernement a-t-il attribué à cette politique ? ● Est-ce suffisant ? ● Les allocations publiques suivent-elles l'inflation ?
équité des dépenses consacrées à une politique liée au changement climatique	<ul style="list-style-type: none"> ● Les dépenses par habitant aux termes de cette politique sont-elles distribuées équitablement entre les différentes provinces ? ● Les dépenses ciblent-elles ceux qui en ont le plus besoin ?
efficacité des dépenses consacrées à une politique liée au changement climatique	<ul style="list-style-type: none"> ● Les ressources attribuées sont-elles effectivement dépensées ? ● Est-ce la bonne combinaison d'éléments (systèmes d'alerte rapide, protection du littoral, cultures résistantes au sel...), qui est utilisée pour obtenir les résultats (adaptation propice aux pauvres, résilience accrue...) de la manière la plus efficace ?
supplément technique et financier dans les lignes budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> ● Les activités financées au titre du changement climatique prévoient-elles des ajustements techniques pour les effets du changement climatique, au lieu de se contenter d'appliquer le principe du <i>business as usual</i> ? ● Y a-t-il suffisamment de fonds alloués pour procéder aux ajustements nécessaires du fait du changement climatique ?

1. Source : adapté de *Monitoring government policies: A toolkit for civil society organisations in Africa* par le CAFOD, Christian Aid et Trocaire



Étude de cas 4. Analyser le budget national pour déterminer les allocations liées au changement climatique au Malawi

Suite à une analyse du projet de budget national 2011/2012 au Malawi, il est devenu manifeste que l'allocation de ressources publiques aux programmes de lutte contre le changement climatique et de gestion de l'environnement était stationnaire depuis plusieurs années et donc insuffisante. Cette découverte a déclenché des activités de lobbying et de plaidoyer politique pour une allocation accrue de ressources au secteur de l'environnement avant la ratification du budget. L'analyse a été déclenchée par le Centre en charge du plaidoyer et des politiques environnementales, le Réseau pour la justice économique au Malawi et Christian Aid, et elle s'est penchée sur les allocations attribuées au ministère des Ressources naturelles, de l'Énergie et de l'Environnement et au département des Affaires environnementales, qui sont les instances clés en charge de la coordination des questions ayant trait à l'environnement et à la lutte contre les effets pervers du dérèglement climatique. L'étude a aussi analysé les ressources publiques allouées aux secteurs identifiés dans le Programme d'action national aux fins de l'adaptation (PANA).

L'analyse du projet de budget national a exploré les liens entre les politiques et les allocations budgétaires nationales approuvées par le gouvernement du Malawi et elle a servi de base au suivi des dépenses budgétaires durant la période de mise en œuvre.

Nombre de ces rencontres ont réuni des groupes en charge de l'allocation des ressources avec d'autres chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques. L'analyse a aidé les parlementaires à faire pression pour davantage de ressources au profit des principaux secteurs identifiés dans le PANA.

L'exécution de l'analyse n'a pas été sans poser de difficultés. Il a été fait une synthèse excessive des documents budgétaires, de sorte qu'ils se contentaient de résumer les produits et objectifs prévus. Il a donc été difficile de déterminer les allocations exactes accordées à des interventions spécifiques du PANA. Nombre de secteurs n'ont pas suffisamment défini les indicateurs leur permettant de mesurer les résultats de leurs actions budgétaires d'une année sur l'autre. Il a donc été difficile de déterminer dans quelle mesure des interventions critiques du PANA ont été, à terme, mises en œuvre par le biais de lignes budgétaires sectorielles. La comparabilité des allocations budgétaires entre les différents programmes et/ou institutions s'est aussi révélée délicate en raison des fréquents changements structurels du cadre budgétaire, de sorte qu'il a été difficile d'isoler les tendances des allocations budgétaires sur la durée. Ainsi, certains secteurs ont été amalgamés dans l'exercice 2011/12 alors que d'autres ont été pris isolément ou radicalement modifiés.

Source : *Southern voices on climate policy choices: analysis of and lessons learned from civil society advocacy on climate change* rédigé par H. Reid et al. en 2012 et publié par l'IIED à Londres



Suivi de la mise en œuvre des politiques

Comment savons-nous ce qui est réellement entrepris ? Comment savons-nous quel impact est exercé ? Pour transformer les politiques en interventions, les pouvoirs publics ont généralement besoin d'une autre série de documents qui sont davantage limités dans le temps et tournés vers l'action. Ces documents expliquent les mesures que les pouvoirs publics mettent en place pour obtenir les résultats recherchés et peuvent inclure des documents budgétaires, des réglementations ou des plans de travail. La collecte de preuves sur la mise en œuvre d'une politique exige habituellement de bien comprendre comment sont utilisés ces autres instruments. Les rapports des pouvoirs publics, les évaluations indépendantes et la couverture médiatique ou les activités de suivi antérieures sont des sources utiles qui peuvent apporter un éclairage sur l'efficacité de la mise en œuvre d'une politique. Néanmoins, nous pouvons parfois avoir besoin de collecter des preuves nous-mêmes ou d'aider les communautés à procéder au suivi de ce qui se passe sur le terrain.

Accès à l'information/Documents permettant de suivre la mise en œuvre des politiques²

Il n'est pas facile de suivre la mise en œuvre des politiques lorsque vous ne pouvez pas accéder aux informations pertinentes. Voici quelques mesures que vous pouvez prendre pour être sûr de vous procurer suffisamment d'informations pour vous permettre d'aller de l'avant.

Problèmes d'information	Actions possibles
Les documents de politique existent mais il vous est impossible d'y accéder	<ul style="list-style-type: none">● Invoquez les lois sur l'accès à l'information (si elles existent).● Faites pression sur les bureaux d'information publique.● Faites une demande formelle par écrit aux services gouvernementaux concernés pour accéder aux documents et gardez la trace de vos efforts.● Demandez aux médias de rapporter que l'on vous refuse l'accès à l'information sur les politiques.● Parlez à d'autres organisations de la société civile ; ont-elles des copies ou savent-elles qui en a ?● Parlez aux parties prenantes influentes à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement : ont-elles des copies ou pourraient-elles aider à faire pression sur quelqu'un qui en a ?● Forgez des liens plus étroits avec des personnalités clés au sein des services gouvernementaux pertinents et persuadez-les qu'ils peuvent bénéficier de vos travaux.● Si vous en avez les moyens, soutenez les programmes des services publics pertinents en partageant les coûts pour engendrer un climat de confiance et de respect mutuels afin d'obtenir les documents/informations souhaités.● Publiez les documents existants en provenance d'autres sources, qui sont crédibles mais qui mettent en lumière des problèmes graves. Cela pourra provoquer une tentative de réfutation qui rendra les documents disponibles.
Vous pouvez accéder les documents sur les politiques, mais ils sont incomplets ou peu fiables	<ul style="list-style-type: none">● Complétez les documents avec des informations en provenance d'autres sources, y compris des rapports ou des données d'autres services gouvernementaux, d'organisations de la société civile, d'organismes internationaux, d'universités, etc.● Développez ou faites appel à des aptitudes analytiques extérieures (par exemple le statisticien d'une université locale) pour étudier les données et évaluer à quoi elles peuvent ou ne peuvent pas servir.● Interrogez des représentants du gouvernement pour clarifier certains points et remplir les blancs dans les documents ou pour en expliquer les incohérences.
Les informations sur les politiques dont vous avez besoin n'existent pas/n'ont pas été enregistrées	<ul style="list-style-type: none">● Réalisez votre propre enquête ou organisez des ateliers et des groupes de discussion pour formuler des observations et recueillir les informations pertinentes. Ainsi, les enquêtes sur le suivi des dépenses publiques peuvent servir à déterminer si les fonds ont été dépensés conformément aux politiques gouvernementales.● Essayez de voir si vous pouvez utiliser les sources d'informations existantes (comme des données d'enquêtes auprès des ménages) pour en extraire les informations dont vous avez besoin.● Plaidez pour une meilleure information : demandez aux pouvoirs publics de commencer à enregistrer le type de données requis pour assurer un suivi de la mise en œuvre des politiques.● Développez et médiatisez vos propres alternatives politiques. Cela peut déclencher une réaction des agences gouvernementales concernées.

2. *Idem*



Étude de cas 5. Suivre les engagements à réduire les émissions en Indonésie

En 2009, le gouvernement indonésien a promis de réduire les émissions nationales de 26 pour cent, une promesse qui devait monter à 40 pour cent si la communauté internationale apportait davantage de soutien. Dans la foulée, l'Agence nationale de la planification et du développement a élaboré un Plan d'action national et elle a mis en place un Secrétariat pour son exécution. Différents ministères ont été mandatés pour contribuer à l'effort de réduction des émissions. Ainsi, le ministère de l'Énergie et des Ressources minières devait planifier des activités en lien avec les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. L'Agence nationale de la planification et du développement a mis au point un mécanisme pour assurer le suivi, l'évaluation et le compte rendu des progrès accomplis, mais la disponibilité des données fait qu'il est difficile de développer des inventaires des émissions de gaz à effet de serre.

L'Institut pour la réforme des services essentiels en Indonésie (IESR) travaille pour faire en sorte que ces promesses soient tenues en assurant le suivi de leur mise en œuvre. Il a organisé des dialogues politiques durant lesquels le gouvernement a été prié de rendre compte des activités déployées au niveau national et lors desquels certains des bailleurs de fonds ayant contribué au renforcement des capacités locales pour la mise en œuvre du plan ont pu aider à expliquer les progrès accomplis. Il est ressorti de cet examen que des progrès avaient été faits dans le domaine de l'énergie et de la foresterie mais que les autres secteurs avaient été moins transparents dans leurs plans et leurs activités.

Parmi les principaux enseignements, on peut citer :

- Il est essentiel de constituer des réseaux avec des parties prenantes clés – pouvoirs publics et autres. Il est vital de comprendre ces parties prenantes et leur rôle, tout comme de trouver les bons contacts et d'identifier les personnes responsables des tâches principales.
- Il est essentiel de parfaitement comprendre les réglementations internationales, nationales et locales en vigueur et comment elles sont reliées entre elles afin de suivre la mise en œuvre des réglementations.
- Les bonnes relations entre les pouvoirs publics et la société civile facilitent un dialogue ouvert et offrent ainsi des opportunités de plaider. Il est important de ne pas abuser la confiance du gouvernement. Dénoncer, faire des reproches et pointer du doigt les défaillances du système ne sert à rien en Indonésie. Lorsque les ONG critiquent les pouvoirs publics, cela réduit les chances de dialogue et donc les possibilités d'influence.
- Il est plus constructif de proposer des solutions plutôt que des critiques mais n'allez pas dire aux pouvoirs publics que vous êtes plus intelligent qu'eux ou que vous savez plus de choses.
- Le partage d'informations crédibles et fiables nourrit la confiance du gouvernement, mais il faut faire preuve de diplomatie pour garantir sa collaboration et sa coopération.

Pour en savoir plus : www.iesr.or.id/english/2013/09/public-discussion-progress-of-implementation-on-national-action-plan-to-reduce-greenhouse-gases-emissions/

Source : Henriette Imelda, IESR



Étude de cas 6. Suivi de l'initiative REDD par la société civile en Côte d'Ivoire

En juin 2011, la Côte d'Ivoire a été admise au Programme ONU-REDD et des discussions avec les parties prenantes ont été amorcées pour développer un cadre sur REDD. L'ONG locale (Jeunes Volontaires pour l'Environnement) estimait que la société civile n'avait pas été suffisamment impliquée dans le processus et elle a donc pris des mesures pour remédier à ce problème. JVE a d'abord organisé une réunion avec la société civile ivoirienne à laquelle ont assisté une douzaine de membres. Cette réunion s'est déroulée à la date symbolique du 11/11/11 et les ONG qui y ont participé ont émis une déclaration. Suite à cela, JVE a demandé des informations techniques et un soutien à son secrétariat international basé au Togo. Avec l'aide de l'ONG norvégienne NNV, le secrétariat international a apporté un financement pour soutenir des activités de suivi en Côte d'Ivoire, faciliter le travail en réseau et collecter des informations sur les bonnes pratiques ayant trait à la REDD.

Aujourd'hui, JVE sert d'étalon aux activités de suivi et de plaidoyer du processus REDD. Dans un pays caractérisé par un passif de conflits liés au foncier et aux forêts, JVE continue d'attirer l'attention sur les droits des communautés et de faire en sorte que la REDD ne devienne pas une source de conflit. Un partage de l'information efficace, un lobbying, une utilisation des médias sociaux, la consultation et l'échange de points de vue avant toute action et le maintien d'une transparence avec les groupes représentés sont autant d'éléments qui ont été essentiels aux succès de JVE. Les affiliations à des partis politiques et la diffusion de fausses informations ou de données non vérifiées doivent à tout prix être évitées.

Source : Ange David Emmanuel Baimey, JVE Côte d'Ivoire



Suivi communautaire

Si nous nous attachons à faire en sorte que le changement soit manifeste sur le terrain et bénéficie aux communautés locales, bien souvent les personnes les mieux placées pour suivre ces impacts sont les membres des communautés locales eux-mêmes. Non seulement ils peuvent recueillir des données probantes en personne mais, de surcroît, le fait même d'être impliqués dans le suivi de la mise en œuvre des politiques peut contribuer à les autonomiser pour mieux se faire entendre par les décideurs et les exécutants (voir la *boîte à outils* No. 8 de *plaidoyer sur le changement climatique – Soutenir les voix locales*).

Les communautés peuvent avoir besoin d'un soutien pour y arriver : les éduquer sur les enjeux et leur donner des informations sur ce auquel ils doivent faire attention, une formation en suivi et en documentation, un soutien financier pour le transport local et le matériel d'enregistrement, des encouragements et des retours constructifs, et parfois un soutien juridique et des efforts de campagne si les communautés sont harcelées ou brimées du fait de leurs activités de suivi. La création de groupes de suivi des politiques locales de lutte contre le changement climatique peut aider à mieux répartir la charge de travail, à fournir un soutien des pairs et à rendre le processus plus durable à long terme.



Étude de cas 7. Vidéo participative au Zimbabwe

En Afrique, les activités de projet d'adaptation communautaire au Zimbabwe ont porté sur plusieurs façons innovantes de sensibiliser l'opinion au changement climatique. La vidéo participative a permis de procéder au suivi-évaluation des projets. Les membres des communautés ont réalisé des vidéos qu'ils ont ensuite montrées à d'autres communautés et à des décideurs. Elles ont également été visionnées lors de diverses rencontres nationales et internationales et elles ont été publiées sur YouTube.

Source : Sherpard Zvigadza, ZERO



Informations et ressources complémentaires

Monitoring government policies: A toolkit for civil society organisations in Africa par le CAFOD, Christian Aid et Trocaire explore les trois principaux éléments du travail de suivi des politiques : rassembler des preuves, analyser les preuves et influencer la prise de décisions sur les politiques. Le manuel commence par examiner les concepts de suivi des politiques, l'identification des problèmes et des solutions correspondantes. Il renferme une section (comprenant plusieurs outils) sur l'analyse des budgets politiques et sur la collecte de preuves concernant la mise en œuvre des politiques au moyen d'interviews et d'enquêtes. Téléchargeable à partir du lien suivant : www.participatorymethods.org/resource/monitoring-government-policies-toolkit-civil-society-organisations-africa

Participatory Monitoring, Evaluation, Reflection and Learning for Community-based Adaptation: A revised manual for local practitioners. CARE International, 2014. www.careclimatechange.org/files/CARE_PMERL_a_revised_manual.pdf

L'Alliance œcuménique Agir Ensemble a compilé une liste de ressources pour faciliter le plaidoyer (pas nécessairement sur le changement climatique). Voir ici : www.e-alliance.ch/en/s/advocacy-capacity/resources/

Autres références pour l'analyse budgétaire

Budget Monitoring and Expenditure Tracking Training Manual, une ressource développée par la Société civile pour la réduction de la pauvreté en Zambie. S. Membe (mai 2004).

Budgets: Revenues and Financing in Public Service Provision. Guide sur les budgets, depuis le cycle budgétaire, les revenus et les taxes jusqu'à la décentralisation fiscale, en passant par la justice locale en termes de revenus. ActionAid. www.actionaid.org/publications/budgets-revenues-and-financing-public-service-provision-hrba-governance-resources

Introduction to Applied Budget Analysis, ouvrage compilé par Len Verwey et Marritt Claassens (2005) Le Cap : Idasa. Ce manuel fait un tour d'horizon de la budgétisation publique et s'adresse aux groupes de la société civile qui veulent surveiller les processus budgétaires. Il présente les principaux concepts et la terminologie de la budgétisation, définit un système de budgétisation ouvert, décrit les principales formes de participation aux processus budgétaires et esquisse les compétences élémentaires nécessaires à l'analyse budgétaire. www.u4.no/recommended-reading/introduction-to-applied-budget-analysis/

Monitoring government budgets to advance child rights: A guide for NGOs, guide compilé par Judith Streak (2003). Le Cap : Idasa.

Le **Gender Budget Project** se penche sur la question de savoir si les budgets publics promeuvent l'égalité des femmes ou au contraire exacerbent l'inégalité entre les sexes. www.unpac.ca/gender/learnmore.html – vous pouvez aussi télécharger *Engendering Budgets: A Practitioner's Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets*, de Debbie Budlender et Guy Hewitt (2003).

L'organisation **International Budget Partnership** collabore avec la société civile à travers le monde pour analyser et influencer les budgets publics afin de réduire la pauvreté et d'améliorer la qualité de la gouvernance : www.internationalbudget.org – voir notamment *A Guide to Budget Work for NGOs*.

Le **Centre for Aid and Public Expenditure** de l'Overseas Development Institute contribue à modérer et à guider l'ordre du jour en faveur de dépenses publiques de développement efficaces et performantes au niveau national : www.odi.org.uk/pppg/cape

Auteurs et contributeurs

Ces boîtes à outils ont été compilées, rédigées et éditées par Hannah Reid, Ian Chandler, Raja Jarrah et Peter With.

Les partenaires et collaborateurs suivants du Programme des Voix du Sud ont apporté des contributions essentielles au processus, y compris des études de cas, des textes destinés aux boîtes à outils et des conseils sur la structure et la teneur des modules : Gifty Ampomah, Mónica López Baltodano, Ange David Emmanuel Baimey, Constantine Carluen, Vu Thi My Hanh, Manuel Guzmán-Hennessey, Henriette Imelda, Dil Raj Khanal, Mahamadoufarka Maiga, Sophie Makoloma, Lily Mejía, Vivian Lanuza Monge, Herbert Mwalukomo, Usha Nair, Susan Nanduddu, Ha Thi Quynh Nga, Rahima Njaidi, Nop Polin, Ashwini Prabha-Leopold, Golam Rabbani, María René, Andrea Rodriguez, Moussa Diogoye Sene, Mike Shanahan, Patricia R. Sfeir, Ung Soeun, Madyoury Tandia, Baba Tuahiru, Vositha Wijenayake, Shailendra Yashwant et Sherpard Zvigadza.

Boîtes à outils de cette série

Boîte à outils 1 – Point de départ ! Présentation du plaidoyer et des boîtes à outils de plaidoyer sur le changement climatique

Boîte à outils 2 – Planifier son plaidoyer

Boîte à outils 3 – Cadrer le débat : messages et communications

Boîte à outils 4 – Renforcer les réseaux de plaidoyer

Boîte à outils 5 – Influencer les décideurs

Boîte à outils 6 – Mobiliser l'opinion

Boîte à outils 7 – Mobiliser les médias

Boîte à outils 8 – Soutenir les voix locales

Boîte à outils 9 – Mise en œuvre et financement des politiques

Prenez la parole

Les lecteurs sont invités à nous donner leurs commentaires et suggestions à propos des boîtes à outils de plaidoyer et de l'usage qu'ils en font sur le forum de discussion de Voix du Sud : <http://forum.southernvoices.net/categories/toolkit>

 **Amplifier les voix du Sud dans un plaidoyer en faveur de politiques climatiques qui soient propices aux pauvres et aux groupes vulnérables**



Financé par DANIDA et mis en œuvre par le Climate Capacity Consortium constitué de CARE Danemark, DanChurchAid, IBIS, Climate Action Network International, l'Institut international pour l'environnement et le développement, l'Organisation danoise pour l'énergie durable et le Danish 92 Group – Forum for Sustainable Development.

Pour un complément d'information, consultez www.southernvoices.net