**CONSEILS DE POLITIQUE PUBLIQUE**

**Daniel Avelino, 2019**

**Le contexte**

Bien que la promotion de la participation du public aux politiques budgétaires soit déjà un défi en soi, elle peut être encore plus difficile lorsque les participants sont confrontés à des problèmes de continuité. Les processus participatifs basés sur des événements ou toute autre méthode dans laquelle les médiateurs font face à un public dynamique et changeant à chaque fois, malgré leurs mérites dans la promotion de l'accès et de l'universalisation, obligent les promoteurs à redoubler d'efforts pour assurer des bases communes de connaissances et de compréhension. Concrètement, sans les enseignements tirés de l'expérience, les participants peuvent devenir trop dépendants du soutien de la bureaucratie gouvernementale, affectant non seulement leurs capacités à défendre leurs propres intérêts de manière significative, mais également la durabilité de l'ensemble du processus.

C'est la raison pour laquelle une décision gouvernementale de haut niveau et stratégique peut faire bon usage des mécanismes de participation permanente, plutôt que des mécanismes basés sur des événements. Bien qu'elles ne s'excluent pas mutuellement, la participation permanente et transitoire peut différer considérablement en termes de résultats : alors que les seconds peuvent conduire à des moyens de faire respecter la démocratie directe, les premiers apporteraient des contributions plus qualifiées, ayant plus d'influence au fil du temps. Ainsi, ici est présenté le modèle des conseils de politique publique, comme alternative au mécanisme de participation permanente.

**Concept**

Les conseils de politique publique sont des conseils d'administration créés par certains ministères pour promouvoir la participation inclusive de la société civile aux discussions sur les politiques publiques. Selon la définition juridique brésilienne, il s'agit d'une «instance collégiale thématique permanente, créée par un acte normatif, de dialogue entre la société civile et le gouvernement afin de promouvoir la participation au processus décisionnel et la gestion des politiques publiques»[[1]](#footnote-1).

Les conseils ne sont pas une tendance récente dans le gouvernement brésilien (il existe des registres de conseils en quelque sorte depuis le XIXe siècle au moins) et peuvent être trouvés dans les trois niveaux de la Fédération (municipalités, états ou national). Ils sont thématiques, ce qui signifie que chaque conseil est consacré à discuter d'une politique publique spécifique ou à répondre aux intérêts d'un groupe social spécifique.

L'élément clé des conseils est sa composition. Des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux participent en tant que «conseillers», généralement dans la même proportion («parité»). Ainsi, la société civile et le gouvernement sont obligés de dialoguer pour prendre une décision. Le mandat des conseils peut être très varié, allant de simples commissions consultatives à des conseils pleinement habilités chargés du contrôle normatif et managérial d'une politique publique.

**Fonctionnement**

Les conseils sont créés par la loi ou d'autres actes officiels. Les représentants de la société civile sont généralement sélectionnés par le biais d'une sorte d'élection parmi leurs pairs, sans ingérence extérieure.

 Les représentants gouvernementaux sont nommés par leurs ministères. Une fois installé, le conseil est chargé de fixer son règlement intérieur et un calendrier des réunions. Le ministère hôte fournit les ressources nécessaires à ces activités, ainsi qu'une secrétaire et du personnel de soutien.

Comme ils sont des organes permanents, les conseils ont tendance à interagir plus fréquemment avec la bureaucratie gouvernementale, à établir un vaste réseau et à influencer les processus décisionnels dans toutes ses phases. Selon ses prérogatives, un conseil peut agir soit comme instance de contrôle et d'audit, soit comme source de plaidoyer et de «soft power».

**Compétences budgétaires**

La planification budgétaire est généralement un processus complexe et long, au cours duquel les ministères des finances interagiront et seront influencés par de nombreux autres organes gouvernementaux - y compris les conseils. Ainsi, de manière plus ou moins explicite, les conseillers peuvent défendre les intérêts de leurs électeurs, en apportant des voix et des perspectives différentes dans ce processus, de l'intérieur. En outre, collectivement, le conseil peut conseiller leur ministre respectif, afin de soutenir politiquement et de soutenir ses demandes de ressources supplémentaires pour une politique publique spécifique, pendant les différends budgétaires internes ou même après la soumission de la proposition à l'Assemblée législative.

Outre ce rôle politique, les conseils peuvent également détenir des compétences budgétaires spécifiques. Il y a des cas au Brésil (dans les politiques de santé et d'assistance sociale, par exemple) où le conseil détient le pouvoir d'examiner et d'approuver la proposition budgétaire pour cette politique publique, avant que le budget national ne soit agrégé et soumis à l'Assemblée législative. Dans d'autres cas (concernant les enfants et les adolescents et les personnes âgées), les conseils de politique publique sont responsables de la gestion d'un fonds public spécifique, en toute autonomie pour définir ses orientations et décider de toutes sortes de dépenses.

En outre, il est important de garder à l'esprit que les conseils sont des organes permanents et peuvent donc faire partie non seulement de la planification, mais aussi de toutes les étapes de l'exécution budgétaire. En fait, étant donné que toutes les informations concernant les dépenses publiques sont censées être publiques de la manière la plus transparente, tout conseil peut agir en tant qu'instance de surveillance, quel que soit le pouvoir spécifique pour cela. Toute organisation de la société civile peut le faire, mais les conseils rassemblent un ensemble plus large de capacités, car ils sont plus proches de la bureaucratie gouvernementale et soi-disant plus engagés dans ses processus internes.

**Inclusivité**

Les conseils sont des instances de représentation et, par conséquent, ils peuvent être aussi inclusifs et diversifiés que leur composition le permet. Dès le départ, ils ont toujours au moins une longueur d'avance sur la bureaucratie traditionnelle, en termes de représentativité, car ils sont composés de conseillers de la société civile, élus par leurs pairs spécifiquement pour ce rôle. En combinant cette caractéristique avec certaines règles spécifiques concernant la race, le sexe, l'âge et la diversité régionale, les conseils peuvent être constitués comme un échantillon représentatif de la population nationale (ou locale).

Le problème est que l'inverse peut également être vrai. S'il n'y a pas de processus totalement ouvert et transparent - attentif aux intérêts des minorités - pour la sélection des conseillers de la société civile, les conseils peuvent être facilement dominés par des groupes d'intérêts bien organisés qui peuvent se perpétuer dans ce rôle , où tout le groupe peut faire face à une bureaucratie hostile et être en position de soumis . Tout risque traditionnellement associé aux espaces de représentation peut effectivement se produire, mais aucun d'entre eux n'est suffisant pour minimiser la pertinence et le potentiel de l'initiative.

**Signification**

Comme tout autre organisme gouvernemental, l'efficacité des conseils dépend dans un premier temps de l'extension de son mandat. Les conseils créés avec un rôle budgétaire spécifique (que ce soit en tant que mécanisme de proposition, de planification, de surveillance, de suivi ou autre) ont tendance à croître en spécialisation et en capacité, jusqu'à devenir une agence parallèle de collaboration avec le ministère des finances, améliorant la qualité (en particulier la qualité démocratique) du budget lui-même. Outre la bureaucratie technique traditionnelle sur laquelle de nombreux ministères des finances comptent déjà, les conseils fournissent un type de soutien supplémentaire et différent, comme une sorte de «bureaucratie participative» fondée sur l'inclusivité, la représentativité et la légitimité.

La nature politique des conseils peut être extrêmement utile lorsque les décisions sont prises loin du contrôle des ministères des finances. Lorsque le budget est soumis à l'Assemblée législative, par exemple, il y n’a rien ou presque que les ministères des Finances ou leurs bureaucrates peuvent faire, à part parler aux parlementaires et fournir les données requises. Les conseillers de la société civile, en revanche, ne sont pas soumis à des contraintes officielles et, s'ils ont été choisis par le biais d'un processus sélectif vraiment équitable, ils représentent des forces politiques réelles et pertinentes de la société, qui peuvent être mobilisées pour défendre cette proposition spécifique. Ainsi, en plus des moyens techniques que les ministères des finances auraient déjà, les conseils peuvent ajouter une capacité politique significative et opportune qui peut faire la différence.

**Potentiel**

L'aspect sous-jacent est que les conseils sont en fait des mécanismes d'échange de pouvoir politique. Alors que la plupart des initiatives de transparence et de participation sont considérées dans une perspective unilatérale, dans laquelle le gouvernement apparaît comme un acteur supérieur fournissant des informations et des opportunités en faveur des personnes vulnérables et démunies, les conseils fonctionnent de manière moins asymétrique. Les conseillers de la société civile - s'ils sont bien choisis - ne gagnent pas autant de prestige de cette position, car ils sont censés déjà être des personnalités suffisamment importantes et de premier rang dans leurs secteurs spécifiques. Ils viennent aux conseils non pas pour vider le pouvoir du gouvernement, mais pour unir leurs forces à travers un programme commun.

La clé du succès est de considérer que les conseils sont des pactes sociaux micro scalaires, où les forces qui occupent actuellement le gouvernement peuvent tester et ajuster en permanence leurs initiatives et leurs discours face à des homologues (amis) socialement représentatifs. Traiter ce contrat comme une simple réunion est un moyen sûr de sous-estimer et de gaspiller son potentiel.

**En savoir plus:**

Conseil des politiques publiques - Participedia

Prendre place au sein des conseils de la santé du Brésil - Opendemocracy

Conseil national d'assistance sociale – Latinno

PAS À PAS

|  |  |
| --- | --- |
| 1. CRÉATION  Un Conseil des politiques publiques est un organisme gouvernemental, comme tout autre. Dans de nombreux pays, les organismes publics sont créés par **la loi**. Habituellement, le même acte juridique qui établit l'ordre public crée également un organe collégial pour le superviser, indiquant les compétences et la composition en termes généraux. | |
| **Exemple:**  Le Conseil national de l'environnement (Conama) a été créé par la loi n. 6.938 / 1981, la même qui organise cette politique publique : | *Art. 7 - Le Conseil national de l'environnement - CONAMA, dont la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement seront fixés, par voie réglementaire, par le pouvoir exécutif, est créé. (...)* |
| 2. RÉGLEMENTATION  Après la création d'un Conseil des politiques publiques au sein d'un système de politiques publiques, il doit être réglementé. Généralement, un décret présidentiel spécifique établit des règles supplémentaires concernant les compétences et la composition, ainsi que certaines prescriptions concernant le fonctionnement, l'élection et la nomination des membres et les sources d'appui opérationnel et de ressources. | |
| **Exemple:**  Le Conseil national de la santé (CNS), créé par la loi, a ensuite été réglementé par le décret présidentiel n. 5.839 / 2006: | *Art. 10. Les fonctions de membre du CNS ne seront pas rémunérées, compte tenu de son exercice d'un service public pertinent.*  *(...)*  *Article 11. L'organisation et le fonctionnement du CNS sont régis par un règlement intérieur, approuvé par la plénière et ratifié par le ministre des*  *Santé.* |
| 3. ÉLECTION  La prochaine étape consiste à remplir tous les sièges. Un processus électoral régulier nécessite l'installation d'une commission électorale, qui émettra certaines résolutions et lancera un appel public officiel à candidatures. Selon la réglementation, les candidats éliront entre eux les nouveaux membres du conseil, qui seront ensuite nommés en tant que tels par le ministère ou le président. | |
| Exemple:  Le Conseil national des politiques pour la promotion de l'égalité raciale (CNPER) a commencé sa dernière élection par le biais de l'appel public n. 01/2018: | * 1. *2.1. Le processus de sélection sera réglementé par cet appel public et vise à pourvoir 19 (dix-neuf) sièges du CNPER par des organisations de la société civile à but non lucratif.*   2. *2.2. Le processus de sélection se composera de 3 (trois) étapes : inscription, qualification et sélection, cette dernière étape étant effectuée par élection, au cours de laquelle les organisations enregistrées et considérées comme qualifiées votent et sont votées (….)* |
| 4. INSTALLATION  Une fois réglementé et en pleine composition, le conseil est prêt à être installé. Une session inaugurale peut alors avoir lieu, au cours de laquelle les nouveaux conseillers peuvent prêter serment, ses directeurs ou présidents peuvent être choisis, son règlement intérieur peut être discuté et un calendrier des activités peut être décidé. | |
| Exemple:  Le Conseil national d'aide sociale (CNAS) a entamé ses dernières élections par le biais de l'appel public n. 01/2018: | * 1. *2.1. Le processus de sélection sera réglementé par cet appel public et vise à pourvoir 19 (dix-neuf) sièges du CNPER par des organisations de la société civile à but non lucratif.*   2. *2.2. Le processus de sélection se composera de 3 (trois) étapes : inscription, qualification et sélection, cette dernière étape étant effectuée par élection, au cours de laquelle les organisations enregistrées et considérées comme qualifiées votent et sont votées* |
| DOCUMENTATION  AUTRES SOURCES : | Conseil national de la santé - Loi - Décret - Règlement intérieur  Conseil national de l'aide sociale - Loi - Décret - Règlement intérieur  Conseil national de l'éducation – Loi - Règlement intérieur  Conseil national de l'environnement - Loi - Décret - Règlement intérieur |

1. Décret n. 8.243, 23 mai 2014. http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2011- 2014/2014 / decreto / d8243.htm [↑](#footnote-ref-1)