

Savoir dépenser judicieusement

Aider les péruviens à gérer les richesses produites par leurs ressources naturelles

Par Werner Jungbluth

Octobre 2012

Résumé analytique

Les immenses recettes tirées des exploitations minières et minérales au Pérou au cours des sept dernières années ont mis en évidence les limites de la décentralisation de ce pays. Alors même que le gouvernement national distribue de larges parts des revenus aux régions productrices, les représentants des instances gouvernementales locales et les communautés découvrent qu'ils n'ont pas les compétences requises pour gérer ces sommes d'argent. Par conséquent, les gouvernements locaux se trouvent dans l'incapacité de gérer ces fonds de manière efficace et de distribuer équitablement ces richesses aux communautés rurales relativement défavorisées. Ces exclusions et cette situation d'inégalité ont favorisé les conflits dans les régions riches en ressources dans l'ensemble du pays.

En 2008, l'Institut de contrôle des recettes (*Revenue Watch Institute, RWI*), en collaboration avec la Fondation pour une société ouverte (*Open Society Foundation, OSF*) et l'Initiative de la Réforme de la fonction publique et de l'administration locale (*Local Government and Public Service Reform Initiative, LGI*) ont mis sur pied un projet devant faire face aux formidables défis qui se posent à ces instances gouvernementales locales et régionales.

Le RWI et ses partenaires sont intervenus au niveau régional, à Arequipa et Piura, ainsi qu'au niveau des districts subdivisant la région de Piura.¹ Les partenaires ont fourni une aide technique visant à améliorer la capacité du gouvernement à investir les revenus produits par les ressources et ajouter un élément de prévisibilité aux transferts reçus du gouvernement central. Le travail de RWI avec les municipalités de la région de Piura a porté sur le renforcement de la capacité des fonctionnaires à gérer efficacement les revenus et sur la consolidation des processus de planification déjà en place, élaborés par les diverses parties intéressées. RWI s'est également employé à donner les moyens à la société civile d'aider ses membres à exiger plus de transparence et de responsabilité et à prôner les changements qui s'imposent dans le domaine de la gestion des ressources au niveau national.

Le projet a enregistré quelques succès manifestes. Grâce à un outil développé par RWI et ses partenaires, les fonctionnaires régionaux sont désormais en mesure de prédire avec précision les transferts de revenus provenant du gouvernement central et de calculer la différence entre leurs besoins et les revenus attendus afin de mieux planifier l'utilisation de ces fonds. RWI et ses partenaires ont apporté des améliorations aux processus de planification participative, renforcé l'aptitude des représentants du service public à gérer et dépenser les revenus extractifs, et appuyé

Table des matières

Résumé analytique	1
Introduction	2
Problèmes à l'échelon local : Arequipa et Piura	3
Le niveau régional : Prévision et planification, budgétisation participative et défense des droits	6
Le niveau local : Planification participative, supervision citoyenne et coordination institutionnelle	10
Durabilité : Que nous réserve l'avenir ?	15

¹ RWI a également porté ses efforts sur une autre région, Cusco, bien qu'elle ne soit pas incluse dans cette étude de cas.

Étude de cas

À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Pour aider les communautés locales dans leur développement économique et social, RWI patronne des initiatives régionales inédites en matière de planification et de gestion des ressources naturelles. Pour en savoir davantage : revenuewatch.org/subnational

Donateur du projet et principal partenaire

Initiative de réforme du gouvernement local et du service public de l'Open Society Foundation (LGI)

L'auteur remercie vivement Julie Weaver pour son aide dans la relecture de cet article.

la constitution de partenariats institutionnels entre groupes de municipalités. Les partenaires sont également parvenus à des progrès importants dans le domaine du renforcement des capacités de défense des droits, notamment en élaborant et encourageant l'adoption d'une première proposition de décentralisation fiscale recommandant l'instauration d'une méthode de partage des revenus des ressources entre les diverses régions du Pérou. Le défi consiste aujourd'hui à maintenir l'impact qu'a eu le projet et à conserver l'élan issu des changements apportés par les gouvernements aux niveaux national et local.

Introduction

L'exploitation minière, pétrolière et gazière représente 5,3 pour cent du produit intérieur brut du Pérou,² 70 pour cent de ses exportations³ et 20,2 pour cent de l'ensemble des impôts versés en 2010.⁴ Entre 2002 et 2008, le Pérou a enregistré une croissance annuelle du PIB de 7 pour cent, essentiellement en raison de l'expansion du secteur extractif. Cependant, malgré la croissance de l'économie péruvienne, les inégalités et les conflits s'aggravent. Pendant la seule année 2011, 217 conflits sociaux ont été enregistrés ; plus de 60 pour cent d'entre eux peuvent être directement attribués aux industries extractives.⁵

Le processus de décentralisation du Pérou, mis en œuvre pour la première fois en 2002, organise le pays en unités territoriales administratives au niveau central, régional et local, elles-mêmes partagées en provinces et districts. La promotion et la supervision des activités extractives demeurent toutefois centralisées. Démunis de tout contrôle sur les opérations d'extraction pétrolière, gazière et minérale, les gouvernements locaux se sentent mis à l'écart. Il est encore plus troublant de constater que les revenus des ressources sont tellement vastes, et augmentent à un tel rythme, que les administrations locales sont confrontées à d'énormes gageures lorsqu'il s'agit de dépenser ces fonds à bon escient. À Talara, une province de la région de Piura dans laquelle le RWI est intervenu et où l'on exploite l'extraction du pétrole depuis un demi-siècle, le budget d'investissement du gouvernement local a plus que doublé, passant de 6,5 millions de dollars en 2004 à 15,5 millions en 2006, notamment en raison de l'augmentation des prix du pétrole.⁶ En moyenne, les districts ruraux, relativement démunis, ont vu leurs budgets croître de 150 pour cent en l'espace de trois ans.⁷

Comment les gouvernements peuvent-ils gérer cette augmentation, au vu des effectifs et des ressources techniques dont ils disposent actuellement ? Quel ordre de priorité doivent-ils adopter pour leurs besoins et leurs dépenses, quelles réponses peuvent-ils apporter aux attentes extravagantes de leurs citoyens, qui s'attendent à subitement devenir riches ?

C'est ce contexte de variations radicales des flux de revenus, de conflits et de piètre gouvernance qui a motivé Revenue Watch à concevoir et mettre en application un projet au niveau local. Mené de 2008 à 2010, ce projet visait à améliorer la gouvernance dans le secteur extractif en accentuant la transparence et la responsabilité tout en optimisant la gestion des revenus. RWI et ses partenaires fournissaient une assistance technique et organisaient des activités de renforcement des capacités auprès des gouvernements locaux et régionaux, ainsi qu'auprès des organisations de la société civile. Le projet était axé sur les fonctionnaires et les aidait à anticiper l'arrivée des revenus provenant des ressources, à renforcer les systèmes de planification, à affermir la coordination entre les différents niveaux de gouvernement, et, en dernier ressort, à appuyer les initiatives de défense des intérêts nationaux pour réformer la gouvernance du secteur.

2 Données fournies par l'Institut national de statistique et d'informatique (Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI).

3 Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) et diverses entreprises.

4 SUNAT.

5 Rapport n° 92, Defensoría del Pueblo, octobre 2011.

6 Ibid.

7 Ibid.

Deux partenaires péruviens géraient les activités dans le cadre du projet. Le *Grupo Propuesta Ciudadana* (GPC), un consortium réunissant 11 ONG nationales très expérimentées en matière de décentralisation et de réforme de l'appareil gouvernemental, dirigeait le travail dans les régions d'Arequipa et Piura.⁸ Le projet était la continuation d'un partenariat réussi entre RWI et le groupe GPC conclu en 2004 visant à surveiller l'action des pouvoirs publics. Le réseau de municipalités urbaines et rurales du Pérou (*Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Peru*, REMURPE), une association de plus de 500 municipalités proposant une formation aux gouvernements régionaux et défendant les intérêts locaux au niveau national, effectuait le travail dans la région de Piura. REMURPE était un allié naturel pour gérer l'intervention au niveau local, en raison de l'expérience positive de la collaboration OSF-LGI avec ce réseau par le passé.

Problèmes à l'échelon local : Arequipa et Piura

Arequipa

Arequipa est située juste en dessous de la capitale du Pérou, Lima, aux confins des hauts plateaux andins. L'exploitation minière dans ce territoire représente 10 pour cent du PIB de la région et 10 pour cent environ de la production minière entière du Pérou.⁹



Figure 1
Arequipa et Piura
sur la carte du Pérou

La région d'Arequipa est unique en ce sens que pratiquement toute l'activité minière y est menée à bien par une seule société, la *Sociedad Minera Cerro Verde* (SMCV), responsable de 27 pour cent de l'exploitation du cuivre au Pérou et dont les exportations ont représenté 3 milliards de dollars en 2010.¹⁰ Les transferts de recettes fiscales d'exploitation, connus au Pérou sous le nom de « canon » (distribution de l'impôt sur le bénéfice), font de Cerro Verde un protagoniste clé pour le gouvernement régional. Au Pérou, les entreprises versent un impôt sur le revenu de 30 % au gouvernement central qui en garde la moitié et redistribue le reste aux gouvernements des régions de production. Ces gouvernements régionaux en conservent alors une part et distribuent le reste à

8 Pour de plus amples informations, consulter le site <http://www.descentralizacion.org.pe/>.

9 Ces informations pour l'année 2010 proviennent du Bureau national des statistiques (*Instituto Nacional de Estadística e Informática*). *Cuentas nacionales* (comptes nationaux). Les informations concernant l'année 2011 ne sont pas encore disponibles.

10 *Mining-Bulletin*, bulletin mensuel. Ministère de l'énergie et des mines, septembre 2011.

Étude de cas

leurs provinces et districts (voir Figure 2). Toutes les distributions d'impôt (la « loi des mines » ou canon) doivent être exclusivement utilisées à des fins d'investissement.¹¹

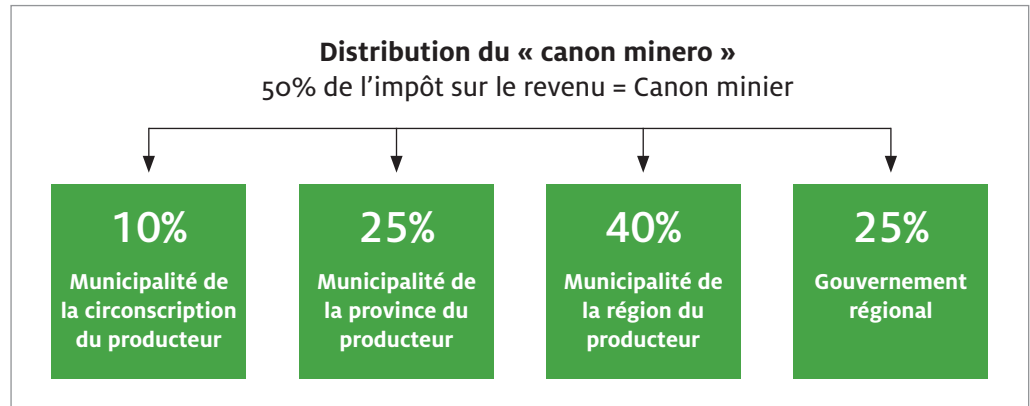


Figure 2
La distribution « canon minero » au Pérou

En 2011, les distributions de canon à Arequipa ont atteint un niveau sans précédent de 250 millions de dollars, un décuplement par rapport à 2006 (voir la Figure 3). Bien que ces transferts ne représentent que 18 pour cent du budget d'Arequipa, ils représentent plus de 40 pour cent du budget d'investissement.¹² « Le canon est tout ce dont nous disposons ; la planification entière de nos investissements repose sur ce dernier » déclare José Callo, un fonctionnaire du bureau de la planification du gouvernement régional, l'une des agences ayant bénéficié de l'assistance technique du Groupe de proposition citoyenne, le GPC.

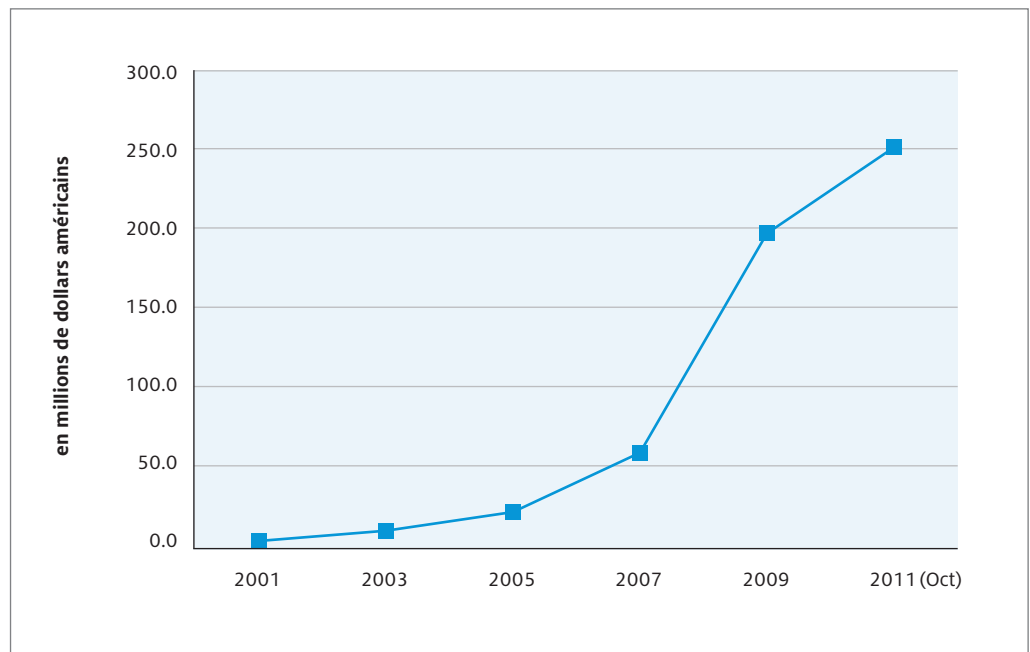


Figure 3
Les transferts canon minero d'Arequipa (en millions de dollars américains)

L'une des principales difficultés pour Arequipa était le manque de transparence entourant la méthode utilisée par le ministère de l'économie et des finances (MEF) pour calculer la distribution en vertu de la « loi des mines », le canon *minero*, aux niveaux local et régional. Par exemple, le MEF ne précise pas les critères qu'il utilise pour définir des variables telles que la population et le

11 Loi n° 27506.

12 Portail sur la transparence, ministère de l'économie et des finances, novembre 2011.

niveau de pauvreté, qui déterminent la somme perçue par les gouvernements. Comme l'indique Ely Nina, du bureau de planification du gouvernement régional, « les indices de distribution que le gouvernement central utilise sont ce que j'appellerais une 'boîte noire'. La manière d'effectuer les calculs n'est absolument pas transparente ».¹³ Les fonctionnaires critiquent la loi des mines (loi canon) qui donne l'impression que les régions reçoivent plus d'argent qu'elles n'en perçoivent réellement, puisque 75 pour cent de la part des régions reviennent aux municipalités.

Piura

Piura, région de la côte septentrionale du Pérou, a une longue histoire en matière d'extraction des ressources naturelles. Il y a maintenant plus d'un siècle que des sociétés étrangères, telles la *London & Pacific Petroleum Co.*, ont creusé des puits sur son littoral.

Plusieurs compagnies pétrolières sont en activité dans la région. Les ressources issues de la loi canon s'appliquant aux exploitations pétrolières représentent 41 cent du budget d'investissement du gouvernement régional et 62 de celui des gouvernements locaux.¹⁴ La Figure 5 présente les transferts effectués au bénéfice de la région aux termes de la loi « canon pétrole », pour un montant approximatif de 132,5 millions de dollars jusqu'en fin décembre 2011. Contrairement au cas de l'extraction minière, la loi « canon pétrole » ne provient pas des impôts sur le revenu, mais des redevances, qui représentent un pourcentage fixe de la valeur de la production pétrolière. L'argent est transféré par mensualités, il est donc affecté par les variations du prix du pétrole.

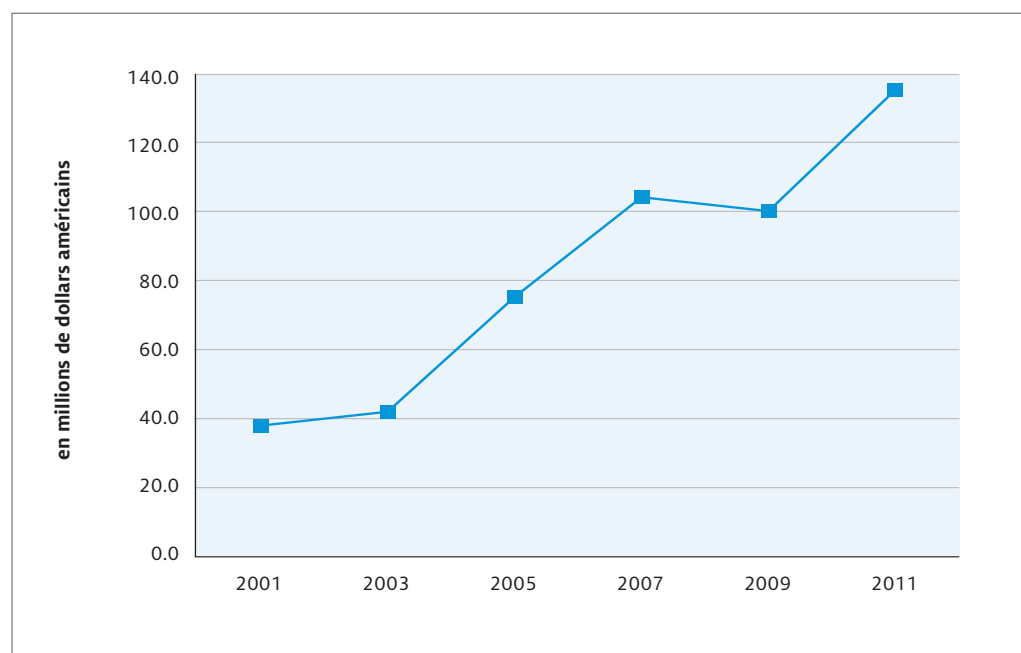


Figure 4:
Les transferts canon
minero de Piura (en millions
de dollars américains)

Bien que l'importance du canon ait augmenté, Piura reste sous la dépendance du gouvernement pour ce qui est de la gestion des investissements à grande échelle dans le secteur pétrolier. La compagnie pétrolière nationale du Pérou, Petroperu, investit dans la raffinerie qui desservira la région. Les possibilités de raffinage ou d'exportation de pétrole sont donc limitées pour Piura tant que cette usine n'est pas terminée.

¹³ Le problème existe même dans le cas de Cerro Verde, une société cotée en bourse, qui publie donc dans ses états financiers les montants des impôts qu'elle débourse. Dans le cas des sociétés non cotées en bourse, il n'y a aucun moyen de connaître le montant des impôts qu'elles versent à l'État.

¹⁴ Portail de la transparence, ministère de l'économie et des finances.

Étude de cas

L'économie de Piura est en gros moins dépendante de l'industrie extractive que celle d'Arequipa, bien qu'une plus grande diversification reste une priorité. Le président régional, Javier Atkins, tente de travailler avec la chambre de commerce de Piura à l'établissement de liens productifs avec d'autres secteurs tels que l'agriculture.

La société civile de Piura est forte et, pour l'essentiel, ses relations avec les autorités régionales et les compagnies pétrolières et gazières sont bonnes. Deux des principaux acteurs sont le *Centro de Investigación y Promoción del Campesinado* (CIPCA), le partenaire local pour le projet spécialisé dans le renforcement de la gouvernance, et le *Grupo de Gestión Estratégica del Desarrollo Regional* (GEDER), un forum à parties prenantes multiples composé de la société civile, de fonctionnaires gouvernementaux et de membres du secteur privé qui se rencontrent volontairement pour discuter du développement de la région.

Les citoyens reconnaissent l'importance de la production de pétrole, mais ils estiment également que le pétrole devrait prendre une part plus importante dans le développement de la région. « Talara, la plus ancienne province de la région de Piura à posséder des puits, ne dispose d'eau courante que trois heures par jour » déclare Maximiliano Ruiz, vice-président de la région de Piura et allié de longue date de la société civile de la région.

Dans les communautés andines de Piura, l'opposition populaire aux activités minières est vigoureuse et la situation conflictuelle plus tranchée qu'à Arequipa. Le projet minier de Tambogrande en particulier a été fortement critiqué ; en 2004, 94 pour cent de la population locale a voté contre les activités minières. Le vote a clairement mis en évidence que la population s'opposerait à toute activité d'extraction dans sa communauté.¹⁵

Le niveau régional :

Prévision et planification, budgétisation participative et défense des droits

RWI et son principal partenaire, GPC, ont un impact significatif dans les deux régions, Piura comme Arequipa.

Prévisions

Le succès le plus évident que le projet ait remporté est que les fonctionnaires des deux régions sont maintenant en mesure de prévoir avec exactitude les revenus apportés par le canon qu'ils vont recevoir du gouvernement central. GPC a mis au point une méthodologie de prévision des revenus à moyen terme (trois ans). Celles-ci sont déterminantes pour atténuer le climat d'incertitude qui a entravé les efforts de planification et de développement des gouvernements régionaux.

GPC a dans un premier temps demandé aux gouvernements régionaux de signer des accords autorisant l'assistance technique. Le renforcement des capacités des fonctionnaires travaillant dans les bureaux de planification et de budgétisation s'est fait grâce à une formation qui, au cours d'une période s'étalant sur plusieurs mois, a traité de sujets tels que l'accès aux sources de données et la pratique des prévisions. Un instructeur recruté par GPC a animé les sessions de formation en 2009. Avec l'équipe GPC, il a ensuite aidé les participants à faire leurs « devoirs », par téléphone, e-mail ou en personne, lors de nouvelles visites. Les témoignages recueillis auprès des fonctionnaires indiquent que ce suivi rapproché est l'une des principales raisons de la réussite de la formation.

¹⁵ Red Muqui, *Observatorio de Conflictos*. Piura : le cas du Projet de Tambogrande. Document disponible à l'adresse : http://www.muqui.org/index.php?option=com_content&view=article&id=273:piura-caso-proyecto-tambogrande&catid=14:observatorio-de-conflictos&Itemid=16

Un objectif important du renforcement des capacités et de l'assistance technique était de dissiper le mystère entourant les transferts annuels aux termes du « canon » annuel. Le fait de pouvoir comprendre les variables en jeu et les scénarios complexes d'évolution des prix a été très apprécié des fonctionnaires gouvernementaux impliqués dans le projet. Ils peuvent désormais avoir accès aux mêmes sources d'informations que le ministère de l'économie et des finances pour, par exemple, calculer le prix des matières premières et produits de base. « GPC nous a aidés à dévoiler la fameuse 'boîte noire' et nous aide à présent à constituer une base de données pour la planification des dépenses » déclara Miguel Ocharán, conseiller auprès du président régional d'Arequipa.

En 2010, les fonctionnaires d'Arequipa utilisèrent la méthodologie pour effectuer leurs prévisions pour 2011. Leur estimation ne différait que de moins d'un pour cent par rapport au montant qu'ils reçurent effectivement. Non seulement ceci permit de prouver l'efficacité de la méthodologie, mais ce résultat lui conféra également une certaine légitimité aux yeux des collègues des fonctionnaires gouvernementaux.

La prévision permet également aux gouvernements régionaux de surveiller les transferts effectués par le ministère. « Un grand nombre de gouvernements régionaux attendent de s'entendre dire par le ministère 'vous avez autant à dépenser, maintenant, laissez-nous tranquilles' » a déclaré Elys Nina, l'un des fonctionnaires de la région d'Arequipa. « Nous avons poussé les choses plus loin, essayant de voir quels commentaires nous pouvions faire, ce que nous contestions et ce sur quoi nous étions d'accord ».

L'outil de prévision du GPC a également doté des fonctionnaires comme Samuel Godos du bureau de planification de Piura de plusieurs prérogatives : « Nous sommes désormais en mesure de proposer des modifications au budget pour financer des projets découlant du processus budgétaire participatif. L'outil de prévision nous permet également de savoir quel type de projets nous pouvons présenter aux citoyens dans le cadre des processus budgétaires participatifs, projets que nous sommes sûrs de voir financés par les ressources du canon ».

Renforcement des systèmes de planification et de gestion

Le GPC a apporté son assistance technique pour le renforcement de la planification dans deux domaines essentiels : la mise au point de plans d'investissement pluriannuels et la création de nouvelles structures de planification. Au vu des nouveaux revenus qu'ils avaient à gérer, il fallait aux fonctionnaires régionaux de nouvelles compétences de planification et une meilleure base institutionnelle pour les aider à transformer les sommes reçues en développements tangibles.

Pour les plans d'investissement mis sur pied chaque année, GPC a créé une méthodologie permettant d'identifier et de quantifier les lacunes d'investissement à combler dans les zones rurales et urbaines de la région. Pour la première fois, la méthodologie a exploité conjointement budgétisation et planification, permettant aux fonctionnaires régionaux de discerner, en se basant sur les données d'investissements précédents, quels secteurs il leur fallait prioriser pour atteindre leurs objectifs de développement. Ces deux tâches avaient été traditionnellement séparées, non seulement en raison de la conception institutionnelle des gouvernements régionaux, mais aussi à cause du manque de compétences techniques des fonctionnaires.

À Piura, le projet a aidé la proposition d'un nouveau bureau à prendre forme : le centre régional de planification stratégique (*Centro Regional de Planeamiento Estratégico*, CERPLAN). Ce bureau assiste les processus de planification à long terme au plan régional et les intègre aux initiatives de planification locales et nationales.

Étude de cas

À Arequipa, le projet a aidé les fonctionnaires à mettre en avant des réformes institutionnelles entamées en 2007 et centrées sur le renforcement du processus décisionnel. Ils ont créé, au sein du gouvernement régional, des bureaux de gestion étroitement spécialisés pour les secteurs tels que la santé et la formation scolaire afin d'intégrer les directeurs du secteur régional dans le processus décisionnel. Le GPC a fourni son assistance, effectuant des consultations et élaborant des rapports destinés à de hauts fonctionnaires afin de rendre ce changement durable.

Participation multipartite à la budgétisation

En 2003, le Pérou a mis en place un processus budgétaire participatif, obligeant tous les gouvernements régionaux et locaux à accorder aux citoyens l'autorité décisionnelle en matière de budgets d'investissement. Chaque année, des fonctionnaires et représentants de la société civile, des organisations populaires de base et des membres du secteur privé se réunissent afin de hiérarchiser les priorités en matière de dépenses publiques dans leur localité. Une équipe technique réduite évalue idées et projets et un budget final est élaboré. Grâce à la progression des revenus dont ils disposent, la budgétisation participative permet d'assurer qu'elle correspond aux priorités de développement identifiées par les citoyens. Malheureusement, il n'existe que peu de moyens de satisfaire ce mandat et d'assurer que les budgets sont exécutés comme les participants l'entendaient. Qui plus est, le ministère des économies et des finances a de plus en plus limité les occasions des participants de proposer de nouvelles initiatives, les forçant à choisir entre des projets que le ministère a d'ores et déjà approuvés. Pour faire face à ces difficultés, le GPC s'est efforcé de renforcer et d'élargir la transparence du processus participatif.

Les processus participatifs ont eu des résultats nettement distincts dans les deux régions d'Arequipa et de Piura. La société civile d'Arequipa est moins unie et active ; l'attitude de son gouvernement régional est quelque peu mitigée vis-à-vis de la budgétisation participative, qu'il considère comme soumise à l'emprise de groupes d'intérêt spécifiques. Piura bénéficie d'une société civile plus dynamique et d'une élite politique mieux disposée à prendre en considération les commentaires émis par la société civile. Le projet RWI a donc porté son attention sur différents aspects de la participation dans chacune de ces régions. À Arequipa, le but était d'élargir le niveau de participation de la société civile à la budgétisation participative et d'aider à élaborer des propositions réalistes, qui puissent être incluses dans le budget. Le GPC a également concentré ses efforts sur la consolidation du comité de supervision, un groupe formé de membres de la société civile et de représentants du gouvernement, responsable de la surveillance du processus de budgétisation participative et estimant le degré d'acceptation des priorités des citoyens par le gouvernement. Le GPC a apporté à ses membres une assistance technique continue avec ses ateliers de travail et son appui logistique, fournissant par exemple ordinateurs et sites de réunion, ce qui s'est avéré être tout aussi important. Grâce à l'aide ainsi déployée, le comité a publié des rapports évaluant les diverses étapes du processus participatif et, ultérieurement, les résultats et l'exécution des projets approuvés.

À Piura, le GPC a consolidé le comité de supervision du budget participatif, apportant à la fois ses conseils et un financement qui ont aidé le comité à publier des rapports de contrôle sur le processus budgétaire. Ces rapports ont retenu une attention significative de la part des médias et ils ont conduit à un débat public accru sur la performance du gouvernement régional. Le projet est également intervenu dans un autre projet participatif. En 2007, la société civile, le secteur privé et les autorités régionales ont entamé des discussions sur les objectifs à long terme de la région. Ce travail a débouché sur la réduction du document « Accord régional 2007–2021 », le premier de son espèce au Pérou. Le CIPCA, un partenaire de Piura, a nommé une commission de supervision afin d'effectuer le suivi des objectifs et de disséminer les informations. Les rapports

de la commission ont été publiés dans la presse régionale, ce qui a contribué à ce que le public le garde à l'esprit même en période électorale. Ceci a favorisé le renforcement du gouvernement régional et a contraint moralement les partis politiques concurrents à signer l'accord.

Efforts de défense des droits et de sensibilisation

Le GPC a aidé les gouvernements régionaux à plaider en faveur de réformes à apporter au cadre juridique et réglementaire de l'exploitation pétrolière, gazière et minière. L'action la plus efficace, qui a permis de rassembler des acteurs issus à la fois des niveaux régional et local, a été la mise au point d'une proposition de décentralisation fiscale, conduisant à l'établissement d'une commission sur le plan national.

La recherche menée par le GPC s'est intégrée aux travaux de la commission et le GPC a facilité la participation de l'association nationale des gouvernements régionaux (*National Association of Regional Governments*, ANGR). Le partenaire local du projet, REMURPE, a veillé à ce que les soucis émanant du niveau local soient également inclus dans la proposition en menant une consultation auprès des fonctionnaires et maires.

Le problème fiscal clé inhérent aux allocations budgétaires que le gouvernement central accorde aux gouvernements régionaux est qu'elles sont basées sur les cotisations d'impôt et, de nos jours, la plus grande part des impôts péruviens provient des industries extractives. Bien que les régions de production telles qu'Arequipa et Piura bénéficient du système actuel, ce n'est pas le cas pour les régions qui ne produisent pas de ressources naturelles.

La proposition de décentralisation fiscale vise à établir un fonds alimenté par 25 pour cent de tous les impôts (non seulement l'impôt sur le revenu, mais également la taxe sur les ventes) levés par les régions et le gouvernement central.¹⁶ Le fonds serait alors divisé en cinq catégories représentant les plus hautes priorités de la politique d'intérêt général. À partir de là, une formule sera créée pour le calcul de l'allocation de chaque région, basée sur les lacunes d'investissement de chacun des cinq secteurs et sur l'étendue de la population. Des formules et indices facilement calculés par secteur engendreront la prévisibilité des transferts.

La plupart des 25 régions du pays bénéficieront d'augmentations budgétaires, tout spécialement les régions de Cajamarca, Huancavelica et Puno, qui comptent une part disproportionnée de résidents vivant dans la pauvreté. Le canon et les redevances seront également inclus dans la proposition, de sorte que les régions productrices ne perdront pas ces importantes sources de revenus. De fait, les calculs suggèrent que les régions de production recevront au moins autant que ce qu'elles recevaient en 2006. Ceci, parce que les régions produisent de telles quantités que, même lorsque les fonds qu'elles génèrent sont partagés plus équitablement, chaque région reçoit sa juste part. La proposition de décentralisation fiscale a fait l'objet de débats animés et conserve son importance à un moment où le gouvernement central nouvellement élu recherche des solutions aux disparités budgétaires existant entre régions. Le fait que le gouvernement national ait montré de l'intérêt pour cette proposition renforce la position de l'ANGR et du REMURPE en tant que représentants locaux légitimes, capables de présenter des solutions réalistes tout en menant des négociations avec le gouvernement central.

¹⁶ Si l'on prend pour base les chiffres de l'année 2007, ce montant s'élève approximativement à 4,9 millions de dollars, selon des informations extraites du rapport *La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*, mars 2009, assemblée nationale des gouvernements régionaux (*Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales*, ANGR).

Étude de cas

IMPACTS CLÉS À L'ÉCHELON RÉGIONAL

- Les fonctionnaires des deux régions utilisent désormais les outils de prévision des futurs revenus du « canon ». En 2010, les fonctionnaires du gouvernement d'Arequipa ont établi leurs prévisions pour 2011 sur la base de la méthodologie et leurs estimations ne présentaient qu'une différence de moins d'un pour cent par rapport au montant effectivement reçu.
- Les systèmes de planification ont été renforcés dans les deux régions en calculant les lacunes d'investissement en zones rurales et urbaines. La planification des priorités a été mise en exergue, mettant en évidence des problèmes pouvant trouver leur solution grâce à de meilleures dépenses publiques. Ceci ajoute la prévisibilité au système de planification puisque les lacunes d'investissement, une fois calculées, ne varieront pas sensiblement d'une année à l'autre.
- Les comités de supervision prévus par le processus de budgétisation participative ont été renforcés, ce qui leur permettra d'entreprendre une plus vaste surveillance des citoyens et de dresser des rapports concrets sur la performance du gouvernement.
- La défense des droits se consacre principalement à la promotion d'une proposition de décentralisation fiscale au gouvernement central. C'est la seule proposition de ce type à offrir une méthodologie et des estimations chiffrées sur son impact. Le fait d'avoir travaillé à l'établissement de cette proposition a pu mettre pour la première fois en contact le ministère de l'économie et des finances avec les acteurs sur les plans régional et local. En fin de compte, elle a à la fois renforcé la position d'ANGR et du REMURPE en tant que représentants régionaux dotés d'expertise technique.

Le niveau local :

Planification participative, supervision citoyenne et coordination institutionnelle

Le partenaire principal du RWI sur le plan local, REMURPE, a géré un certain nombre d'initiatives conçues pour aider les gouvernements locaux à mieux gérer la richesse de leurs ressources. Au plan régional, les partenaires se sont consacrés au renforcement des processus de planification du gouvernement et à la supervision par les citoyens. Ils ont aussi tiré avantage d'une caractéristique unique au Pérou : les unités administratives intermunicipales, afin de renforcer la coordination et les efforts de gestion conjointe.

Processus de planification multipartite

REMURPE a travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement local de Sechura, une province de la région de Piura percevant des revenus d'exploitation minière. REMURPE a apporté son assistance technique aux fonctionnaires locaux et à la société civile afin de mettre sur pied un plan de développement fondé sur le consensus (*Consensus-based development plan*, CDP) pour la province.¹⁷ Il a organisé des ateliers dans tous les sept districts et dans la ville de Piura afin de travailler à la rédaction du CDP. Le projet définitif mettait en évidence l'importance d'une utilisation rationnelle des ressources naturelles et exprimé l'inquiétude qu'il faudra des individus ayant suivi une éducation de niveaux moyen et supérieur pour traiter les activités extractives, alors même que 11 pour cent de la population de Sechura sont dépourvus d'éducation scolaire et que seuls 2 pour cent ont terminé des études universitaires.¹⁸ Le CDP crée une solide fondation pour les étapes suivantes, telles que l'intégration du contenu local au plan de diversification économique élargie ou la résolution du conflit entre le forage pétrolier et la viabilité des pêcheries locales.

¹⁷ Disponible à l'adresse : <http://www.munisechura.gob.pe/dgestion/PDC2011.pdf>

¹⁸ Informations fournies par le CDP de la province de Sechura, 2010-2020.



Figure 5:
Carte de Piura Province de Sechura
et les mancomunidades d'Andino
Central et Alto Piuraa

Renforcement de la supervision par la société civile

Le projet a renforcé la capacité de la société civile à aider ses membres à comprendre la manière dont l'exploitation pétrolière et minière touche leur vie quotidienne. REMURPE a mis sur pied des ateliers de travail sur les problèmes essentiels de l'interaction du secteur extractif et des systèmes écologiques maritimes et les participants ont pu remarquer l'existence de tensions entre les pêcheries et le secteur extractif.

REMURPE s'est aussi préoccupé de renforcer la capacité de la société civile à répondre aux défis que pose l'industrie extractive. Un résultat spécifique et positif fut l'examen approfondi de l'étude d'impact environnemental réalisée par Savia Co., l'une des entreprises de pétrole et gaz les plus importantes du Pérou.¹⁹ L'étude a couvert de nouveaux forages et des gazoducs que la société se proposait d'installer dans une zone au large de la côte qui a été déclarée parc national. L'examen du REMURPE a informé la société civile des impacts potentiellement négatifs pour la pêche. « L'étude, ainsi que les conclusions du REMURPE ont permis au public de réaliser les risques que poserait une marée noire » dit Juan Manuel Antón, un fonctionnaire municipal.

¹⁹ Selon le ministère de l'énergie et des mines en février 2012, Savia est le troisième producteur de pétrole du pays, produisant 8,5 pour cent de la production totale provenant du bloc Z-2B à Piura. Informations disponibles à l'adresse <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Produccion%20Fiscalizada%20de%20Petroleo.pdf>

Étude de cas

Les fonctionnaires dans la province de Piura et d'Arequipa peuvent désormais prévoir avec certitude les revenus des canons qu'ils recevront du gouvernement central.

Le groupe de la société civile Front de défense de la baie de Sechura s'est servi de l'examen pour mettre en évidence la menace de pollution que posent les gazoducs pour la faune et la flore marines. Le début du projet était prévu pour le début 2011, mais il a été bloqué par l'opposition communautaire. Un dialogue s'est établi entre la société pétrolière et le Front de défense. L'on s'attend à ce qu'un accord soit conclu dans un avenir proche.

Développement des compétences des fonctionnaires locaux

Remurpi, la succursale régionale du REMURPE, a assuré la formation de la municipalité provinciale de Sechura afin de rehausser le niveau de compétence technique des agents de la fonction publique et leur donner des cours sur divers sujets allant des techniques de l'information à l'utilisation de la législation municipale. « Il n'y a pas d'universités à Piura, ni même à Lima qui offrent un enseignement de cette sorte... qui englobait à la fois des cours théoriques et des études de cas » a déclaré José Vite, un fonctionnaire municipal.

Le développement des capacités fiscales s'est avéré porter ses fruits lorsque la municipalité de Sechura, après un examen des obligations fiscales de l'entreprise par Remurpi, a fait verser à la municipalité le montant d'une dette ancienne par la société Petroperu, l'entreprise pétrolière nationale, pour l'utilisation de son territoire.

Coordination intermunicipalités

Les *Mancomunidades* sont des associations volontaires de municipalités coordonnant les projets, y compris les activités de développement financées par les revenus extractifs. Ces alliances permettant aux municipalités de tirer des leçons de leurs expériences, d'attirer des fonds destinés aux projets transfrontaliers et de partager les frais des projets.

Une *mancomunidad* peut se composer de districts au sein d'une même province, ou de districts adjacents appartenant à deux ou plusieurs provinces. Le REMURPE a collaboré étroitement avec deux *mancomunidades*, Andino Central et Alto Piura, composées chacune de six districts, dans la partie orientale de la région de Piura, aux contreforts des Andes.

Les *mancomunidades* ont eu des difficultés à acquérir leur statut légal. Le cadre juridique du Pérou exigeait qu'elles soient des associations privées, non autorisées à dépenser des fonds publics. Au



Réunion du GPC avec des membres du gouvernement de Piura et d'Arequina pour débattre des plans régionaux et budgétaires, 2010

Étude de cas

cours de la mise en œuvre du projet, une campagne concertée de mobilisation par les associations de gouvernement local, parmi lesquelles REMURPE, a introduit un changement permettant aux *mancomunidades* d'être considérées comme entités publiques autorisées à dépenser des fonds publics. Remurpi a apporté un soutien rapproché, concret, afin de rédiger les documents techniques nécessaires à la reconnaissance de leur statut par le gouvernement central.

Selon Manuel Hidalgo, ancien coordinateur des activités du projet à REMURPE, l'un des facteurs clés du succès des *mancomunidades* fut l'implication de la société civile. « Nous nous sommes rendus compte que les autorités ou les membres du personnel ne sont pas permanents mais que la société civile l'est. C'était une expérience de terrain, qui vit les *mancomunidades* s'adresser au gouvernement central en lui disant : 'Je veux me rendre utile, donnez-moi le cadre juridique dont j'ai besoin !', et en définitive le gouvernement a cédé ». La création par le projet d'espaces de discussion ménagés au gouvernement local et à la société civile dans chacun des districts des *mancomunidades* comme à Piura fut un facteur clé de ce succès.

IMPACTS CLÉS À L'ÉCHELON LOCAL

- Dans la province de Sechura, les partenaires du projet ont aidé à conclure un accord sur le besoin de mieux évaluer les impacts du secteur extractif et ses relations avec les autres secteurs de l'économie.
- REMURPE a renforcé les connaissances de la société civile et la surveillance des activités extractives.
- L'appui donné au projet a permis d'obtenir une victoire importante en matière de mobilisation des ressources, favorisant un changement du cadre juridique qui facilite la possibilité pour les groupes de localités de former des associations légales, nommées *mancomunidades*. Cette action a permis de renforcer la coordination du gouvernement et de la planification locale pour une utilisation effective des revenus extractifs.

Leçons tirées du projet

L'un des facteurs critiques du succès de la méthodologie prévisionnelle du « canon » fut que le processus exigeait un soutien technique intense et pratique, puis un suivi, plutôt qu'une série d'ateliers de travail. Les fonctionnaires régionaux d'Arequipa et de Piura ont apprécié à sa juste valeur la présence et le soutien continu de GPC ; ils furent en mesure d'appliquer des connaissances toutes fraîches à leur travail, sous la houlette de leurs instructeurs du GPC.

GPC a maintenu des relations étroites avec les fonctionnaires régionaux, y compris les conseillers présidentiels et les présidents eux-mêmes. Cet engagement politique à haut niveau a facilité la mobilisation du personnel gouvernemental. L'expertise sur le plan technique de RWI et du GPC a aidé à conserver l'attention de hauts fonctionnaires. Comme l'ont fait remarquer des fonctionnaires GPC, la formation portant sur les prévisions fonctionnait mieux lorsque ces responsables étaient considérés comme une part importante du projet.

Lorsqu'après les élections, les administrations régionales changent, comme ce fut le cas pendant le projet, les acteurs clés vont sans doute changer eux aussi, ce qui entraîne des soucis significatifs en matière d'impact durable du projet. Afin de soutenir la transition du gouvernement à Piura, RWI a organisé, avec les nouvelles équipes de direction, des activités de type atelier visant à identifier les défis auxquels elles seraient confrontées, une analyse du budget régional et de ses composantes, et un dialogue sur les priorités du président régional Javier Atkins au cours

de son mandat. Ces efforts supplémentaires ont permis d'établir une relation de confiance avec l'administration actuelle du président régional.

Les fonctionnaires, surtout au niveau local, ont besoin de conseils complets et d'assistance dans les domaines qui sortent des limites de la gouvernance des ressources, tels que l'utilisation des techniques et systèmes d'information. Le renforcement général des institutions les met en meilleure position pour absorber les conseils d'ordre technique relatifs à la gestion des ressources. La défense des droits au plan national a de meilleures chances de succès lorsque la société civile crée une large plateforme d'acteurs crédibles et représentatifs tels que ANGR et REMURPE, afin d'apporter un plan ou une proposition solides, comme ce fut le cas pour la proposition de décentralisation fiscale. RWI a joué un rôle essentiel dans le rassemblement de ces institutions. Malheureusement, en 2010 le gouvernement a changé ses priorités et le nouveau cabinet, nommé lors de la dernière année du mandat du président Alan García, est « moins ouvert au dialogue ».²⁰ En 2011, lorsque le nouveau président, Ollanta Humala, est entré en fonction, la proposition fut présentée au secrétaire en charge de la décentralisation, mais son départ de son poste laissa le processus au point mort.

La connaissance institutionnelle des organisations partenaires doit être considérée comme un facteur de succès. Outre l'expérience du GPC et du REMURPE, CIPCA (*Centro de Investigación y Promoción del Campesinado*), le Centre de recherche et de promotion des paysans, notre allié au plan régional à Piura, possédait l'expérience nécessaire en matière de renforcement des institutions ce qui a contribué à la réussite du projet.

Au cours des campagnes électorales, les institutions locales telles que le GPC et REMURPE ont des difficultés à offrir une assistance technique aux agents de la fonction publique. Au cours de ces périodes, les projets d'assistance technique devraient être dirigés vers les dirigeants de sociétés civiles et les citoyens afin d'atteindre un consensus sur les besoins et objectifs du projet et pour aider les sociétés civiles à faire de ces objectifs des exigences concrètes qu'elles peuvent soumettre aux candidats.

Tout au long du projet, RWI est allé de l'avant, suggérant des domaines où l'assistance technique aiderait les gouvernements locaux. Prendre le temps de vendre l'idée aux autorités régionales comme aux organisations locales qui sont responsables de son exécution est crucial pour l'établissement d'une orientation claire. Les interventions exclusivement centrées sur les demandes de renforcement des capacités émanant du gouvernement peuvent s'avérer inaptes à fournir une telle orientation stratégique. Alors qu'il reste important de répondre aux besoins particuliers des gouvernements locaux, l'approche du RWI donne à l'intervention sa substance et une excellente orientation.

Durabilité : Que nous réserve l'avenir ?

Qu'est-ce qui se produit ou pourrait se produire qui conférerait un impact durable au projet ?

Une bonne faculté de prévision influençant la planification est clairement indispensable dans les deux régions, mais les outils resteront-ils en place après la conclusion du projet ? À Piura, le GPC a d'ores et déjà pris l'engagement d'aider le gouvernement régional à exécuter son plan de développement.²¹ Ce faisant, il favorise la participation à ce processus des fonctionnaires formés à prévoir les montants du « canon » effectivement versés et la régularité des prévisions afin d'apporter les éléments dont le plan, qui restera en vigueur jusqu'en 2014, a besoin.

20 Rapport du GPC au RWI du premier trimestre 2011. Compte-rendu narratif du GPC, 2010.

21 Tous les gouvernements régionaux et locaux doivent rédiger des plans de développement, et ils doivent le faire en mettant en jeu un processus participatif, engageant toutes les parties prenantes.

Étude de cas

GPC va également poursuivre ses efforts d'assistance en matière de planification à Piura. Aux dires du président régional Maximiliano Ruiz, on peut s'attendre à ce que le gouvernement demande sa participation au GPC pour la mise en place du bureau de planification.

L'étape suivante sera la désignation des outils spécifiques pour effectuer la promotion du contenu local aux niveaux régional et local. À Sechura, le CDP s'est limité à suggérer que les petites entreprises devraient mieux se préparer à faire face aux besoins extractifs, mais le développement de projets concrets est une tâche qui reste en suspens.

À Arequipa, le président régional a été réélu et lui-même, ses conseillers, responsables de la planification et son bureau du budget connaissent déjà l'assistance technique du projet, par exemple la méthodologie des prévisions. Ceci peut élargir les bases de renforcement de capacités à d'autres domaines, tels que le renforcement des contrôles et de la responsabilité des dépenses publiques au sein du gouvernement régional.

En termes de soutien des revendications politiques, ANGR est considéré comme la meilleure plateforme pour suggérer des changements au niveau national et on peut s'attendre à le voir maintenir sa pression en faveur de la réforme de la décentralisation. La réputation du REMURPE considéré comme un acteur significatif au niveau local a pris une importance particulière lors des évolutions successives à Sechura. Les assemblées nationales réunies par REMURPE, telles que la *Conferencia Annual de Municipalidades Rurales (CAMUR)*, rassemblent les représentants de municipalités venues de l'ensemble du pays. Les représentants qui ont pris part au projet savent désormais quels sujets aborder à la table des négociations, mettant ainsi plus d'emphase encore sur l'importance du secteur extractif au niveau local.

L'étape suivante la plus importante sera de tirer avantage de l'intérêt des régions pour l'utilisation des industries extractives afin de diversifier les économies locales, créant une demande locale de biens et services, éperonnant ainsi la croissance au plan local. Les fonctionnaires d'Arequipa se sont engagés à diversifier l'économie de la région. À Piura, la diversification de l'économie est encore plus importante au vu de l'importance qu'a pris l'agriculture organique et la présence historique de l'industrie de la pêche.

Les impacts du projet montrent que les interventions au niveau local peuvent encourager les agents du service public et la société civile à offrir de meilleures réponses aux défis posés par l'industrie extractive. Six autres gouvernements locaux au moins ont montré un intérêt pour la méthodologie et les activités du projet. Le GPC commencera bientôt à fournir une assistance technique à deux autres régions du Pérou : Junín, dans les Andes et Loreto, dans l'Amazonie.

Bien que le gouvernement local essaie encore de consolider sa position et adopte souvent une attitude défensive envers les initiatives de réforme de l'industrie extractive, l'expérience acquise dans les zones locales prouve que beaucoup peut être accompli sur le plan local pour assurer que les activités extractives mènent vraiment au développement durable.



Le Revenue Watch Institute (RWI) promeut une gestion efficace, transparente et responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales pour le bien public. Par le biais du renforcement des capacités, des aides techniques, de la recherche, du financement et de la défense des intérêts, nous aidons les pays à tirer parti des bénéfices du développement de leur richesse en ressources naturelles.

1700 Broadway
17^e étage
New York, NY 10019
Téléphone 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org