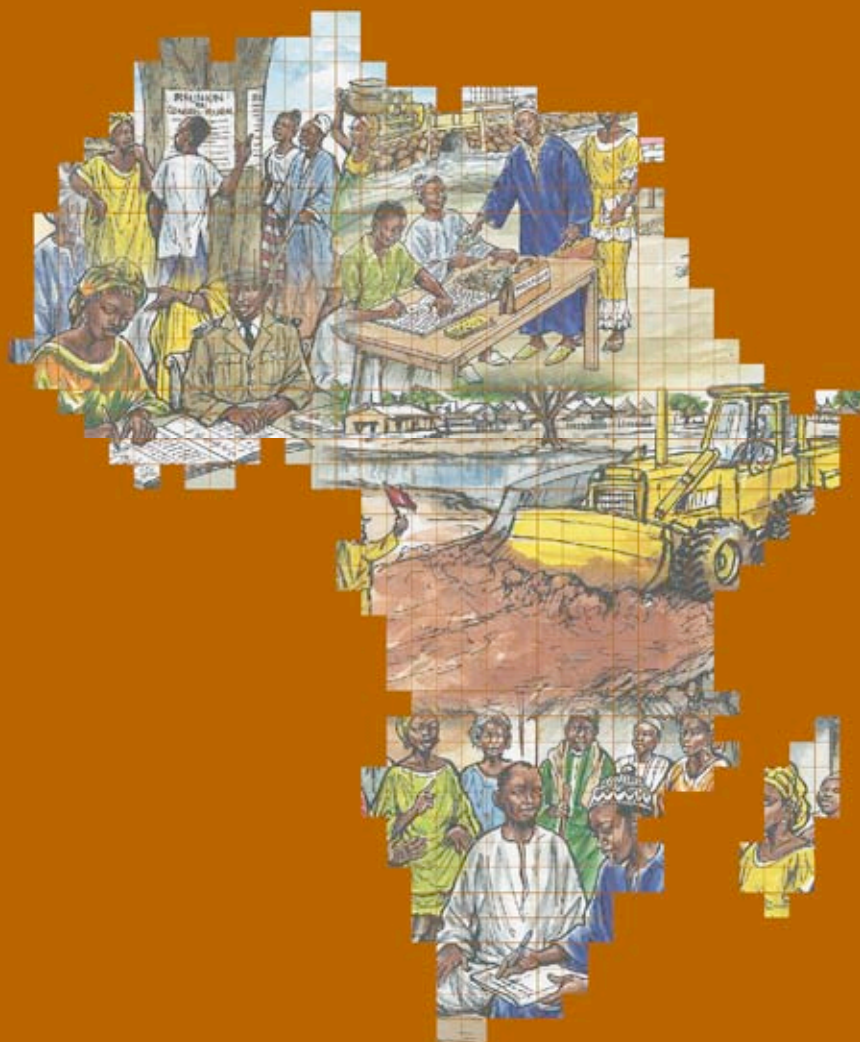


LE BUDGET PARTICIPATIF EN AFRIQUE

Guide pour la formation en pays francophones



UN-HABITAT



ENDA TM

Le Budget Participatif en Afrique

Guide pour la formation en pays francophones

TOME I: Concepts et Principes



UN-HABITAT



ENDA TM

Copyright © Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains et (ONU-HABITAT)
Environnement et Développement du Tiers-Monde ENDA/Ecopop, 2008

ISBN: 978-92-1-131959-0

HS/975/08F

Le Budget Participatif en Afrique – Guide pour la formation en pays francophones
Tome I: Concepts et Principes

AVERTISSEMENT

La teneur du présent ouvrage ne reflète pas nécessairement les vues ou politiques d'ONU-HABITAT ou des organismes qui y contribuent. Les appellations qui y sont employées et la présentation des éléments y figurant n'impliquent de la part d'ONU-HABITAT ou de ces organismes aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Des extraits peuvent être reproduits sans autorisation sous réserve de mention de la source.

Mise en page et impression à Nairobi par le Bureau des Nations Unies à Nairobi

Illustration de couverture : ENDA TM/Ecopop

La mise au point de ce Guide pour la formation aux méthodes de Budget Participatif à destination de l'Afrique a été rendue possible grâce à l'appui financier apporté par le Gouvernement des Pays-Bas à ONU-HABITAT dans le cadre du programme de Renforcement des capacités de formation au niveau national pour une meilleure gouvernance locale et le développement urbain.

Publié par:

Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT)

P.O. Box 30030

GPO 00100

Nairobi (Kenya)

Fax : (254-20) 7623092

E-mail : tcbb@unhabitat.org

Site Internet : www.unhabitat.org

et

Environnement et Développement du Tiers-Monde ENDA Ecopop (ENDA TM/Ecopop)

B.P. 3370

Dakar (Sénégal)

Fax: +221 864 68 32

E-mail : ecopop@enda.sn

Site Internet: www.enda.sn/ecopop

Préface

Le budget participatif apparaît de plus en plus comme une rénovation des pratiques d'administration municipale propre à promouvoir les principes de bonne gouvernance urbaine. De fait, le budget participatif peut procurer bien des avantages aux autorités locales comme à la société civile. Il peut rendre les dépenses municipales plus transparentes et stimuler la participation des citoyens à la prise de décisions relatives aux ressources publiques. Il peut améliorer les recettes fiscales des municipalités. Il aussi peut réorienter les investissements municipaux vers les infrastructures de base en faveur des quartiers défavorisés. Il peut enfin renforcer les réseaux sociaux et aider à aplanir les divergences de vue entre les dirigeants élus et les différentes composantes de la société civile.

Parce qu'il élargit et approfondit la participation des citoyens à l'affectation des ressources publiques, le budget participatif concourt à l'avènement de villes socialement mieux intégrées, en permettant aux catégories sociales traditionnellement marginalisées de rompre le cycle de l'exclusion. Le budget participatif peut, à terme, devenir un important outil de démocratisation des villes. Cette pratique n'a fait que se développer depuis son apparition en Amérique Latine, et aujourd'hui dans le monde entier de plus en plus de villes en adoptent les principes, moyennant un grand nombre de variantes locales.

En Afrique, le budget participatif attire de plus en plus l'attention des gouvernements,

de la société civile et des organismes de développement international, qui y voient une plate-forme novatrice permettant au citoyen de mieux se faire entendre dans l'élaboration des budgets et la distribution des ressources et services publics. Le budget participatif est de plus en plus reconnu non seulement comme un bon moyen d'orienter les ressources publiques vers les plus pauvres, mais aussi comme un appui supplémentaire à la décentralisation et à la responsabilité des gouvernants vis-à-vis de la société.

ONU-HABITAT s'est vu solliciter par un nombre croissant de villes africaines désireuses d'adopter à leur tour le budget participatif. D'où le partenariat noué par ONU-HABITAT avec Environnement et Développement du Tiers-Monde ENDA-Ecopop (Sénégal), le Partenariat pour le Développement Municipal en Afrique de l'Est et du Sud (Zimbabwe) et le Centre International de Gestion Urbaine (Equateur), afin d'œuvrer ensemble au renforcement des capacités des autorités locales en Afrique par l'adoption et la mise en pratique du budget participatif.

Le présent guide de formation est l'un des résultats de cette collaboration entre organismes d'origines différentes. Il a pour point de départ des concepts mais aussi des illustrations pratiques provenant des villes africaines qui ont récemment adopté le budget participatif. Compte tenu des particularités régionales du continent africain, deux versions de ce guide ont été publiées, l'une pour les pays francophones, l'autre pour les pays anglophones. Cet ouvrage met en

relief et en écho les démarches entreprises en Amérique Latine par de nombreux anonymes des deux sexes pour asseoir plus solidement la démocratie dans leurs propres villes et y instaurer une gouvernance participative. La collaboration interrégionale dans la préparation de ce guide de formation a également permis d'établir un processus d'apprentissage mutuel entre communautés linguistiques et régions en Afrique comme en Amérique Latine. La contribution des différentes institutions, y compris des campagnes de sensibilisation et des ateliers pilotes, témoigne de la multiplicité des sources de cette publication.

J'espère que ce Guide de formation va devenir une source d'inspiration pour les responsables et les dirigeants municipaux qui sont décidés à introduire le budget participatif en Afrique afin d'y rénover la gouvernance locale. Toute suggestion de votre part destinée à améliorer ce guide de formation sera la bienvenue, y compris les leçons et expériences acquises sur le terrain.



Anna Kajumulo Tibaijuka
Directrice Générale, ONU-HABITAT

Liste des sigles et abreviations

Liste des sigles et abreviations

AIA-BP	Alliance Interafricaine du Budget Participatif
AG	Assemblée Générale
AGETIP	Agence des Travaux d'Intérêt Public
ARD	Agence Régionale de Développement
ARV	Antirétroviraux
ASDI	Agence Suédoise pour le Développement International
ASC	Association Sportive et Culturelle
ASSOAL	Organisation Sociale d'Appui aux Acteurs et aux Processus de Développement Local
BM	Banque mondiale (BIRD)
BP	Budget Participatif
BSG	Budgétisation Sensible au Genre
CAEL	Cellule d'Appui aux Elus Locaux
CCG	Cadre de Concertation et de Gestion
CCL	Code des Collectivité Locales
CERPAC	Centre d'Etudes et de Recherches Populaires pour l'Action Citoyenne
CFA	Communauté financière africaine (Afrique de l'Ouest) ; Coopération financière en Afrique (Afrique centrale)
CIFORD	Centre d'Information, de Formation et de Recherche pour le Développement
CR	Conseil Rural
CR	Communauté Rurale
CU	Centre Urbain
DANIDA	Agence Danoise pour le Développement International
DSRP	Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté
ENDA	Environnement et Développement Action dans le Tiers monde
ENDA-ECOPOP	ENDA TM – Programme Economie Populaire
EP	Evaluation Participative
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine/Coopération financière en Afrique
FDD	Fonds de Dotation à la Décentralisation
FFOM	Forces Faiblesses Opportunités Menaces
GIC	Groupe d'Initiatives Communes
GIE	Groupement d'Intérêt Economique

GPF	Groupement de Promotion Féminine
IAGU	Institut Africain de Gestion Urbaine
IED	Innovations Environnement et Développement
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
MITAD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MDP-ESA	Partenariat pour le Développement Municipal – Afrique du Sud et de l'Est
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques
OCB	Organisation Communautaire de Base
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU-HABITAT	Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains
PDC	Plan de Développement Communal
PDG	Président Directeur Général
PDL	Plan de Développement Local
PDM	Programme de Développement Municipal
PIB	Produit Intérieur Brut
PLD	Plan Local de Développement
PIC	Plan d'Investissement Communal
PNDP	Programme National de Développement Participatif
PNLP	Plan National de Lutte contre le Paludisme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRDI	Plan Régional de Développement Intégré
SAHA	Programme de développement rural à Madagascar, appuyé par l'Inter-coopération suisse
SDE	Société des Eaux
SEPO	Succès Echecs Potentialités Obstacles
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
TOM	Taxe sur les Ordures Ménagères
USAID	Agence américaine pour le développement international
USD	Dollar des Etats-Unis d'Amérique
VIH-SIDA	Virus d'Immunodéficience Humaine - Syndrome d'Immunodéficience Acquise

Sommaire

Préface	III
Avant-propos	XI
i) Raison d'être de ce guide	XI
ii) L'élaboration du guide du BP pour l'Afrique et son contexte	XI
iii) Structure	XIV
iv) Limitation du guide	XV
v) Note sur l'utilisation du guide	XV
vi) Remerciements	XVI
1 PREMIERE PARTIE: INTRODUCTION AU BUDGET PARTICIPATIF	1
1.1 Le budget participatif en Afrique	1
1.2 A la découverte des concepts	5
1.2.1 Définitions du budget participatif	5
1.2.2 Historique du budget participatif: du Brésil au reste du monde	5
1.2.3 Budget participatif, démocratie directe et démocratie représentative	5
1.2.4 Du budget familial au budget classique de la collectivité locale	7
1.2.5 Le budget classique et son cycle	8
1.2.6 Budget et participation	9
1.3 Quelques principes du budget participatif	12
1.4 Les bienfaits du budget participatif	13
1.4.1 Pour les citoyens et OCB	13
1.4.2 Pour l'administration publique locale et la collectivité locale	13
1.5 Budget participatif, local et réforme en Afrique	15
1.6 Budget participatif et gouvernance locale innovante	19
1.7 Budget participatif et Objectifs du Millénaire pour le Développement à l'échelon local	22
1.8 Le cycle de mise en œuvre du Budget Participatif	26
1.8.1 Description générale du cycle	26
1.8.2 Quelques exemples de cycle en Afrique francophone	28
1.9 Questions pour l'auto-évaluation	32

2	DEUXIEME PARTIE: DIMENSIONS DU BUDGET PARTICIPATIF	34
2.1	Dimension participative du BP	34
2.1.1	La participation des citoyens	34
2.1.2	La participation des institutions, des organisations professionnelles et de la société civile	35
2.1.3	La participation gouvernementale	36
2.2	Dimension financière du budget participatif	
2.2.1	Proportion du budget à soumettre à la procédure participative	36
2.2.2	L'impact du BP sur la collecte des impôts, taxes et recettes locales	37
2.2.3	La répartition des ressources financières dans le cadre du BP	37
2.2.4	Le coût du BP et comment y faire face	39
2.3	Dimension normative et juridique du BP	40
2.4	Dimension territoriale du BP	43
2.4.1	L'espace de déploiement du BP	43
2.4.2	Le BP en milieu urbain et rural	43
2.5	Dimension socio-économique et culturelle du BP	44
2.6	Questions pour l'auto-évaluation	47
3	TROISIEME PARTIE: CONDITIONS DU BUDGET PARTICIPATIF	48
3.1	De quoi s'agit-il ?	49
3.2	Volonté politique des autorités et responsables	51
3.3	L'intérêt de la société civile et des populations	54
3.4	Définition claire et partagée des règles	56
3.5	Développement des capacités	59
3.6	Ressources financières pour la conduite du processus de BP	61
3.7	Les perspectives du BP	63
3.8	Questions pour l'auto-évaluation	64

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1	Faiblesse de l'économie locale, Etudes Ecolog, Dakar 2007	2
Encadré 2	L'exemple du Budget Participatif de Porto Alegre (Brésil)	4
Encadré 3	Réalisations du budget participatif à Batcham (Cameroun)	14
Encadré 4	BP et décentralisation à Madagascar	17
Encadré 5	La loi 94-008 du 26 Avril 1995 à Madagascar	17
Encadré 6	Planification et gestion locale des initiatives à St-Louis (Sénégal)	21
Encadré 7	Les Objectifs du Millénaire pour le Développement	23
Encadré 8	Le BP à Batcham (Cameroun)	28
Encadré 9	Le cycle du BP à Fissel et Ndiagianiao (Sénégal)	29
Encadré 10	Financement par les jeunes émigrés, Timbo Madina (Guinée)	37
Encadré 11	Dimension financière du BP à Adjarra (Bénin)	38
Encadré 12	La mobilisation des ressources pour le BP à Matam (Sénégal)	39
Encadré 13	Cadre juridique de l'élaboration du budget	40
Encadré 14	Les catégories de recettes retenues pour la stratégie de mobilisation et gestion des ressources financières au niveau local	42
Encadré 15	Femmes et accès au foncier : cas de Djender (Sénégal)	44
Encadré 16	Femmes, économie et responsabilités locales : les GPF de Djender (Sénégal)	46
Encadré 17	Intérêt de la société civile et des élus de Ndiarème Limamoulaye, (Sénégal)	52
Encadré 18	Intervenants et volonté politique, Commune d'Ambalavao (Madagascar)	52
Encadré 19	Volonté politique de changement, Ambalavao (Madagascar)	53

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Budget de la CL : Principales recettes et dépenses	8
Figure 2	Cycle du BP classique	8
Figure 3	Cycle du BP en Afrique francophone	26
Figure 4	Le budget participatif de la commune rurale de Batcham (Cameroun)	28
Figure 5	Cycle du budget participatif à Ndiagianiao (Sénégal)	30
Figure 6	Cycle d'Ambalavao (Madagascar): Le BP s'inscrit dans la vie politique locale	31
Figure 7	Cadre institutionnel du BP à Ndiarème Limamoulaye (Sénégal)	41

LISTE DES GRAPHIQUES

Graph.1	Budget et investissement/hab./an à Dialakoroba (Mali)	36
Graph.2	Evolution des recettes à Adjarra (Bénin)	37
Graph.3	Mobilisation de ressources pour le BP 7 à Matam (Sénégal)	39
Graph.4	Résultats de la mobilisation de ressources à Bobo Dioulasso (Burkina Faso)	61
Graph.5	Evolution des investissements à Bobo Dioulasso (Burkina Faso)	61

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Cadre institutionnel de la décentralisation dans quelques pays d'Afrique	15
Tableau 2	La contribution du BP à la gouvernance urbaine	24
Tableau 3	Thèmes de formation dans le cadre du BP (cas du Pérou)	60
Tableau 4	Evolution des recettes et investissements à Dalifort (Sénégal)	62

Avant-propos

i) Raison d'être de ce guide

Le présent ouvrage est d'abord un document conceptuel qui passe en revue les interactions entre la bonne gouvernance urbaine et la mise en pratique du Budget Participatif (BP). Il a été préparé à l'intention des élus locaux, facilitateurs/intermédiaires, représentants d'associations de collectivités locales, leaders d'ONG, praticiens des communautés), des responsables politiques, conseillers, dirigeants de sociétés et leaders d'opinion. Il vise aussi à partager les expériences les plus importantes et à fournir des études de cas, afin de soutenir les démarches suivantes :

- Intégrer le BP aux campagnes de promotion d'une gouvernance locale novatrice en Afrique;
- Préparer, concevoir et lancer le BP dans les villes africaines en mettant à profit les expériences, instruments et méthodes existants pour enclencher le BP en Afrique
- Donner aux parties prenantes à l'échelon local tous les moyens voulus pour appliquer le budget participatif dans les villes et municipalités africaines.

Le renforcement des capacités est l'une des raisons d'être de ce guide. L'insuffisance des moyens à la disposition des parties prenantes et autorités locales chargées d'exercer les compétences décentralisées de l'Etat représente en effet l'un des points faibles de la décentralisation en Afrique. C'est pourquoi

les services d'ONU-HABITAT chargés de la formation et du renforcement des capacités appuient les institutions nationales de formation afin qu'elles puissent développer leurs moyens et mettre en œuvre des programmes novateurs de gouvernance locale et de promotion d'établissements humains durables. Ces programmes concernent la gouvernance locale et la société civile, à qui il revient au premier chef de lancer le processus du BP dans les différents pays. Les services de formation et de renforcement de capacités (TCBB) d'ONU-HABITAT diffusent aussi un certain nombre de documents pratiques pour le développement des moyens de gouvernance locale, une gestion financière et budgétaire municipale améliorée ainsi que la planification participative et le règlement des conflits.

ii) L'élaboration du guide du BP pour l'Afrique et son contexte

La préparation du présent guide a été marquée par une série d'initiatives et de rencontres aux niveaux mondial (la Campagne Mondiale sur la Gouvernance Urbaine, 3e Forum Urbain Mondial de juin 2006), continental (Sommet Africités 2006, Réunion du Groupe d'Experts sur le BP en 2005) et national (Atelier de Sensibilisation et d'Information sur le BP, Sénégal, 2006).

La campagne mondiale pour la Gouvernance Urbaine

L'idée d'un guide pour la mise en œuvre du budget participatif s'inscrit dans la

perspective de la Campagne Mondiale pour la Gouvernance Urbaine. Cette campagne vise, entre autres, à rendre l'administration publique plus efficace et les budgets plus transparents, avec la participation active des principales parties prenantes dans la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et le contrôle des affaires publiques locales.

La Campagne Mondiale pour la Gouvernance Urbaine est coordonnée par ONU-HABITAT aux niveaux mondial, régional, national et local pour développer et promouvoir les principes fondamentaux de la bonne gouvernance urbaine. Entre autres activités, la Campagne met en avant le Budget Participatif comme un bon instrument d'amélioration de la gouvernance urbaine, avec pour objectif fondamental l'avènement de « **Villes Inclusives** »

ONU-HABITAT et le Budget Participatif

Dès 2004, les responsables de la Campagne Mondiale pour la Gouvernance Urbaine et le Programme de Gestion Urbaine en Amérique Latine et aux Caraïbes ont mis au point ensemble la boîte à outils du Budget Participatif. Celle-ci a été conçue comme une introduction pratique à la problématique du BP, avec un cadre conceptuel composé entre autres des quatre éléments suivants : une bibliothèque informatisée, un ensemble d'instruments techniques et juridiques, des fiches de renseignement sur la ville concernée, et une liste de ressources.

La publication de cette boîte à outils a amené de nombreuses collectivités locales du monde entier à manifester leur intérêt pour cette approche, et à demander à ONU-HABITAT et divers partenaires leur appui au développement local et à l'adoption du budget participatif dans leur ressort territorial. En Afrique, certaines organisations de soutien au développement local – comme ENDA au Sénégal, la SNV au Bénin ou l'Inter-coopération suisse à Madagascar – ont développé et mis à l'essai des approches

participatives de mobilisation communautaire dans diverses collectivités locales. Ces expérimentations répondaient à la double exigence de trouver des formules innovantes de mobilisation des ressources financières locales dans un contexte de décentralisation et de promotion de la bonne gouvernance, tout en faisant participer les populations locales à toutes les étapes de la bonne administration des ressources ainsi mobilisées.

C'est dans ce contexte qu'ONU-HABITAT a décidé d'appuyer la mise au point d'un guide de formation pour aider les collectivités locales et les divers intervenants dans le développement local impliquées dans le processus de décentralisation; il s'agissait notamment de les aider à préparer, concevoir, lancer et administrer le processus du BP, en formant pour cela les principales parties prenantes.

L'élaboration de ce guide de formation sur le Budget Participatif à l'usage de l'Afrique a été rendue possible grâce à l'appui financier fourni par le Gouvernement des Pays-Bas au programme de Renforcement des capacités de formation au niveau national pour l'amélioration de la gouvernance locale et du développement urbain.

La réunion de groupe d'experts sur le BP en 2005

Du 22 au 25 novembre 2005 à Nairobi (Kenya), un groupe de 22 praticiens et experts originaires de 13 pays s'est penché sur l'introduction du Budget Participatif en Afrique. Il rassemblait des représentants de autorités locales, d'associations, des programmes de réforme municipaux, de la société civile, de l'université et des institutions de formation ayant de l'expérience dans ce domaine.

Les objectifs étaient les suivants:

- 1) Faire l'inventaire des moyens manquants pour l'introduction du BP dans le ressort territorial concerné;

- 2) Se mettre d'accord sur le fond et la forme d'un guide de formation destiné à encourager l'adoption du Budget Participatif en Afrique;
- 3) Elaborer une feuille de route pour la mise au point et la diffusion du guide de formation.

Au terme de la rencontre, les participants ont reconnu que la formule du Budget Participatif née en Amérique Latine pouvait bien s'acclimater sur le continent africain, pourvu qu'une formation adaptée soit mise en place.

Les participants ont en outre convenu d'un ensemble de stratégies destinées à soutenir ce processus, et qui passent par l'échange d'expériences et la bonne diffusion d'informations entre les différentes organisations et parties concernées. Il s'agit notamment des éléments suivants :

1. Les moyens de formation, qui doivent revêtir une dimension africaine;
2. C'est sur ONU-HABITAT, ENDA-TM et le PDM que reposerait la responsabilité de la mise au point, de l'expérimentation et de la mise en œuvre du guide de formation en BP en Afrique subsaharienne; ces organismes le feraient avec l'appui et l'accompagnement de la CIGU d'Amérique Latine, organisation qui a mis à l'essai et accompagné la pratique du Budget participatif à Porto Alegre (Brésil).
3. La création d'un réseau pour la collecte des connaissances et expériences de Budget Participatif, le partage des pratiques et des leçons de l'expérience, l'appui à leur mise en application, et enfin le contrôle et l'évaluation des connaissances pour une amélioration continue de la pratique du Budget Participatif.

L'atelier de sensibilisation et d'information sur le BP au Sénégal

Un atelier de sensibilisation et de partage

sur le Budget Participatif a eu lieu à Dakar (Sénégal) le 30 novembre 2006. Il a été organisé par ENDA-Ecopop en collaboration avec l'Association des Maires du Sénégal (AMS) et soutenu par le Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT), le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) et le Centre International de Gestion Urbaine d'Amérique Latine (CIGU).

Cette initiative africaine au titre de la Campagne Mondiale pour la Gouvernance visait, entre autres, à l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique, de la transparence budgétaire, et de la participation des principales parties prenantes à l'application, au suivi, à l'évaluation et au contrôle des politiques locales.

L'atelier a attiré une cinquantaine de praticiens et experts (élus, fonctionnaires, membres de la société civile) et de représentants de la presse.

Les présentations et échanges ont permis de passer en revue différents concepts, instruments, cycles et principes d'élaboration; les participants ont aussi partagé les expériences pratiques en matière de BP et de mobilisation de ressources financières locales qui ont été celles des collectivités locales sénégalaises avec le soutien d'organismes d'aide au développement. C'est-à-dire, la Communauté rurale de Fissel (Sénégal) (appuyée par l'IIED) et de la Commune d'Arrondissement de Ndiarème Limamoulaye à Guédiawaye, dans la région de Dakar (Sénégal) (appuyée par le CERPAC); la commune d'arrondissement de Dalifort à Pikine, dans la Région de Dakar (Sénégal) (initiative appuyée par ENDA-Ecopop) et enfin la commune de Matam (Sénégal), soutenue par ENDA-Ecopop. Des expériences de mobilisation de ressources financières locales menées par la Cellule d'Appui aux Elus Locaux (CAEL) ont également été présentées.

L'atelier de Dakar fut également l'occasion d'échanges sur les perspectives d'actions

communes concernant les possibilités d'un programme national de BP pour le Sénégal qui s'inscrit dans la démarche d'appui à la gouvernance et au BP en Afrique menée par ENDA-Ecopop en partenariat avec ONU-HABITAT.

iii) Structure du guide

Le guide se compose de **deux tomes** :

- le premier traite des concepts et principes du budget participatif (avec mention de quelques expériences en Afrique francophone), ainsi que des conditions et dimensions du Budget Participatif,
- le second tome fournit les outils et méthodes pour la mise en pratique du budget participatif dans les collectivités locales.

De manière plus détaillée, le **premier tome** aborde les sujets suivants :

1. Introduction au BP

On y trouvera des données élémentaires sur le BP. Elle aborde de manière spécifique le part bien-fondé de l'approche BP en Afrique, la présentation du cycle du BP en passant par les concepts essentiels, principes et bienfaits du BP, son introduction dans les collectivités locales africaines dans le contexte de la décentralisation et de la réforme institutionnelle, y compris ses effets éventuels sur la gouvernance locale et la réalisation à l'échelon local des Objectifs du Millénaire pour le développement.

2. Dimensions du BP

Cette partie passe en revue les différentes dimensions du BP : participative, financière, normative et juridique, territoriale, socio-économique et culturelle. Sont également présentées des expériences de BP en Afrique francophone, par comparaison avec celles d'autres continents.

3. Conditions du BP

On aborde dans cette partie, les conditions et/ou préalables pour la mise en œuvre le BP. Il s'agit de la volonté politique des autorités locales et responsables municipaux, de l'intérêt des organisations de la société civile et du secteur privé, de la citoyenneté en général, de la définition claire et partagée des règles, du renforcement des moyens dont disposent les parties prenantes pour participer à la mise en œuvre, des ressources financières à mobiliser, du désir de transparence, de l'ancrage institutionnel, etc. Ces conditions se répartissent en deux catégories : celles, essentielles, sans lesquelles il n'y a pas de BP, et les conditions préalables qui ne sont que facultatives.

Dans le **second tome** sont présentés les instruments, méthodes et approches pour la mise en pratique du BP, ainsi que les différentes étapes du cycle du Budget Participatif, du lancement du processus à la phase d'exécution en passant par le vote du budget. Pour chacune des sept étapes, ce second tome fournit un ensemble d'instruments qui en facilitent l'exécution:

1. Lancement du processus de Budget Participatif

- Comprendre ce qu'est le Budget Participatif
- Principes et conditions pour la bonne mise en œuvre du Budget Participatif
- Affirmation de la volonté politique des autorités locales
- Information et sensibilisation des populations et intervenants à l'échelon local

2. Etat des lieux de la Collectivité Locale

- Inventaire des infrastructures et équipements existants dans la collectivité locale

- Recensement des principales parties prenantes

3. Définition en commun des règles

- Définition des critères de représentativité et de fixation des priorités
- Détermination du montant et de l'origine des ressources
- Capacités à renforcer

4. Diagnostic et définition des priorités

- Analyse des Forces Faiblesses Opportunités et Menaces
- Mise sur pied du Comité du Budget Participatif

5. Formation d'alliances

- Identification des alliés
- Publicité du projet

6. Mise en œuvre du BP

- Contrats pour la réalisation des équipements et infrastructures
- Contribution de la communauté

7. Suivi et évaluation

- Evaluation des réalisations du Budget Participatif
- Analyse des résistances et contraintes dans la mise en œuvre du Budget Participatif.

iv) Limitation du guide

La principale difficulté a résidé dans le manque ou le cloisonnement de l'information relative aux expériences en matière de Budget Participatif en Afrique. En effet, les processus de BP recensés sont en cours d'expérimentation et bon nombre d'entre eux n'ont pas encore fait l'objet d'un bilan.

De même, les expériences recensées ont permis de retracer moins les méthodes précises

d'élaboration des budgets participatifs dans leur ensemble que certaines des principales étapes.

v) Note sur l'utilisation du guide

Le présent guide fournit des éléments conceptuels et théoriques de base destinés à renforcer les connaissances des acteurs locaux quant aux principaux aspects du Budget Participatif. Il comporte également un *guide* pour le facilitateur, y compris des outils pour la mise en œuvre du Budget Participatif. Les différentes parties du guide sont illustrées par des exemples pratiques tirés d'études de cas en Afrique francophone.

Des **exercices d'application** pour les différentes étapes du cycle du Budget Participatif permettent au formateur ou facilitateur d'enrichir ses techniques d'animation en lui donnant les outils voulus pour stimuler la réflexion des participants et favoriser le dialogue.

Ce guide peut également servir de **référence aux organisations non gouvernementales, aux organisations communautaires de base, aux administrations des collectivités locales, aux structures étatiques, etc., qui s'engagent à promouvoir le BP**. En effet, l'ouvrage les renseigne sur les éléments et mécanismes stratégiques à prendre en compte pour la mise en pratique du BP, du diagnostic initial au suivi/évaluation. Outre des éléments conceptuels, il offre aussi la synthèse des expériences tirées de différents pays d'Afrique francophone.

Enfin, ce support didactique donne une vue d'ensemble du Budget Participatif en Afrique francophone par le biais d'un récapitulatif certainement pas exhaustif, des expériences. Il procède à une analyse des expériences en faisant ressortir leurs points faibles et leurs points forts; étant entendu que ces avantages et ces inconvénients peuvent instruire ceux

qui sont prêts à s'engager dans la promotion du BP.

Sans prétendre répondre à toutes les attentes ni donner une réponse à toutes les questions de l'utilisateur, nous invitons les lecteurs à nous contacter pour poursuivre l'échange et nous permettre de renforcer nos aperçus et connaissances concernant cet outil d'aide à la décision et d'amélioration de la gouvernance locale.

vi) Remerciements

La réalisation de ce guide en deux tomes sur le Budget Participatif en Afrique francophone a été rendue possible grâce l'appui financier du Gouvernement des Pays-Bas en faveur du Renforcement des capacités de formation au niveau national pour l'amélioration de la gouvernance locale et du développement urbain, ainsi qu'à la précieuse collaboration des institutions partenaires d'ENDA Tiers Monde. Leur apport, à travers les conseils et orientations, cas pratiques, manuels et documents divers a été décisif.

Parmi les personnalités que nous souhaitons remercier pour leur aide, nous citerons en particulier :

- Adama SISSOUMA, Directeur National des Collectivités Territoriales du Mali
- Mor NDIAYE, Directeur de la Décentralisation du Sénégal
- Abdou SALAME, Directeur de la Décentralisation de Madagascar
- Ousmane Masseck NDIAYE, Maire de Saint-Louis du Sénégal et Président de l'Association des Maires du Sénégal (AMS)
- Alé LO, Président de l'Union des Associations des Elus Locaux du Sénégal
- Pierre TCHINDA, Maire de Batcham (Cameroun)

- Abdoulaye DRAME, Maire de Matam (Sénégal)
- Son El Hadji Malick DIOP, Maire de Tivaouane (Sénégal)
- Khalifa MBOUP, Secrétaire Général de l'Association des Maires du Sénégal
- Alioune BADIANE, Directeur du Bureau Régional pour l'Afrique et les Pays Arabes, Raf TUTS, Chef du Service de Formation et du Renforcement des Capacités, ONU-HABITAT, Mansour TALL, Chargé de Programme Habitat
- Georges MATUVO, Directeur du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) d'Afrique de l'Est
- Idrissa DOUCOURE, Directeur pour l'Afrique de l'ONG WaterAid
- Amagoïn KEITA, Directeur de la SNV Bénin et Sero BAGRI, conseiller en gouvernance qui a pris part à la Réunion du Groupe d'Experts de Nairobi sur le Budget Participatif
- Herman MULDER et Parfait RANDIRANTONIA, Programme SAHA de l'Inter-Coopération Suisse à Madagascar
- Mme Aby SALL, Directrice de la Cellule d'Appui aux Elus Locaux, Sénégal,
- Dr Oumar CISSE et El Housseynou LY, Institut Africain de Gestion Urbaine
- Abdoulaye Bara GUEYE, Directeur IED Afrique
- Jules Dumas NGUEBOU, Coordonnateur, ASSOAL
- Toute l'équipe de rédaction d'ENDA TM Ecopop et
- Mamadou Lamine DRAME, qui a assuré les illustrations.

A vous tous qui tenez ce guide entre les mains : cette première édition est appelée à être améliorée grâce à vos suggestions et remarques. Après lecture ou application

pratique à travers vos expériences de terrain, nous serons heureux de recevoir vos réactions.

M. Bachir KANOUTE,
Coordinateur Enda TM/Ecopop

Auteur principal

Mamadou Bachir KANOUTE, Coordinateur
Nfally BADIANE, Seydou Nourou SOW,
Cheikh Tidiane SARR, Chargés de Programme,
Mohamed DIOH Assistant de Recherche à
ENDA TM/Ecopop

Appui technique

Prof. Yves CABANNES, Collaborateur du
Centre International de Gestion Urbaine
d'Amérique Latine

Angélique HABILS, Chargé du Programme
Formation et du Renforcement des Capacités,
ONU- HABITAT

Première partie:

INTRODUCTION AU BUDGET PARTICIPATIF

1.1 Le Budget Participatif en Afrique

Le continent africain fait face à une crise multiforme qui crée des déséquilibres économiques, financiers et sociaux. Des études récentes montrent que l’Afrique est la région du monde où le partage des ressources en vue de l’action publique est le plus faible (PDM & Club du Sahel, juin 2001; François-Paul Yatta, mai 2000). Les prélèvements fiscaux et parafiscaux n’excèdent nulle part 17 pour cent du PIB. Ils tournent en règle générale autour de 10 pour cent dans la majorité des pays africains, alors qu’ils se situent à des niveaux avoisinant 20 à 25 pour cent en Amérique latine, et 40 à 50 pour cent dans les pays de l’OCDE.

Les dépenses des collectivités locales africaines ne représentent pas plus de cinq pour cent de ces budgets publics. En outre, ces cinq pour cent sont consacrés aux deux tiers aux frais de fonctionnement, ne laissant qu’une très faible portion pour la prise en charge des services sociaux de base et de la demande sociale. Ce qui, à l’évidence, témoigne d’une faiblesse dans le domaine du respect des droits humains en général et en particulier des droits sociaux, économiques et culturels.

D’une manière générale, dans les villes moyennes d’Afrique, les ressources et dépenses ne constituent au mieux qu’un centième de la création annuelle de richesses, contre 10 pour cent en Europe (PDM & Club du Sahel, juin 2001).

Une étude sur la mobilisation des ressources

Le Budget Participatif est un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques. Le citoyen ne limite pas sa participation au vote, mais va au-delà... (Ubiratan de Souza).72 questions

réalisée en 2000 dans huit pays d’Afrique subsaharienne (Gérard Chambas & Elsa Duret, avril 2000) pour le compte du Ministère français des affaires étrangères, met l’accent sur la faiblesse des ressources « traditionnelles » (i.e., fiscales, non fiscales et transferts de l’Etat central) de ces collectivités locales.

Selon ces études, les ressources des collectivités locales ne représentent qu’environ un pour cent du PIB. Elles soulignent par ailleurs que cette faiblesse s’explique par l’étroitesse de l’assiette fiscale et le poids de la fiscalité que partage un nombre réduit de contribuables (environ 10 pour cent des contribuables sont à l’origine de 80 pour cent des recettes fiscales).

Par ailleurs, on note un peu partout l’apparition d’un processus de décentralisation et de démocratisation, certaines compétences jusqu’alors assumées par les Etats étant transférées à des collectivités locales sans ressources (humaines, financières ou techniques) conséquentes. L’analyse des contraintes liées à la mise en place d’une véritable «décentralisation financière» révèle, entre autres, les suivantes:

Encadré 1: Faiblesse de l'économie locale, Etudes Ecoloc, Dakar 2007

Comme indiqué par le rapport de l'OCDE, le Sénégal éprouve des difficultés qui peuvent être imputées au manque de diversification de l'économie mais aussi à un environnement des affaires "encore trop peu favorable à l'investissement et notamment aux investissements directs étrangers", et ce malgré quelques avancées qui n'ont pourtant pas empêché la congestion aggravée de Dakar et les incertitudes pré-électorales de peser sur l'investissement privé. Une autre caractéristique de l'économie sénégalaise est la faiblesse des flux d'épargne nationaux et des profits réinvestis sur place, et l'absence de réformes pour remédier à la fuite des capitaux. En effet, celle-ci représenterait plus de 30 pour cent de l'épargne nationale, contre 17 pour cent dans certains pays d'Amérique Latine et trois pour cent en Asie.

Source : Etude Economie Locale Dakar par ENDA Tiers Monde/ Ecopop, 2007, tiré de Tableau économique du Sénégal vu par l'OCDE, in Rapport sur les perspectives économiques en Afrique, OCDE, 2007 Mesplé-Somps. S (2002), Quelques réflexions sur la situation économique et sociale africaine et les politiques préconisées par le NEPAD, IRD, DIAL/CIPRE

- l'emprise des politiques d'ajustement structurel;
- les difficultés liées à l'absence d'une tradition d'évaluation des politiques publiques;
- la faiblesse des collectivités locales africaines dans la conception et l'application de politiques locales;
- la faible implication des parties prenantes locales, notamment les populations, dans le processus;
- les difficultés dans le recensement des contribuables et la détermination de l'assiette fiscale.

Dans ce contexte, les Etats africains trouvent de plus en plus difficile d'assurer leurs missions régaliennes, et notamment la fourniture aux populations de services de base (accès à un habitat décent, à l'eau potable, à l'assainissement, à l'énergie, l'instruction, la santé, etc.). Les foyers de pauvreté se multiplient, accentuant du coup la misère des catégories sociales défavorisées.

Face à cette situation, les Etats africains, appuyés par leurs divers partenaires de développement, ont soutenu la mise en place de nombreux programmes de lutte contre la pauvreté et l'élaboration de stratégies (Documents de Stratégie de Réduction de

la Pauvreté, DSRP), de politiques locales de développement durable (Agenda locaux 21 suite au sommet sur le Développement Durable de 1996 à Johannesburg), et l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement lors du « sommet » de septembre 2000 au siège des Nations Unies à New York.

Aujourd'hui, on peut certes noter que ces divers programmes et initiatives permettent d'élaborer de bons plans de développement, mais force est aussi de constater le décalage qui existe entre les actions programmées et leur prise en charge effective dans les budgets locaux; cela tient essentiellement à la faiblesse des ressources locales mobilisées, et aussi à la faible implication des principales parties prenantes à la gestion locale.

Il apparaît ainsi que les processus d'élaboration des budgets des collectivités locales en Afrique souffrent de réelles insuffisances, surtout, en termes de transparence, de participation et de contrôle par leurs mandants.

Fort de ces enseignements, il est essentiel de réfléchir à d'autres stratégies qui assurent à la fois la mobilisation des ressources et l'implication effective des parties prenantes, afin de stimuler le développement local. C'est dans cette perspective que s'inscrit la mise en place d'outils participatifs dans le domaine



budgétaire, qui améliorent la définition et le financement des programmes locaux de développement. Les budgets participatifs sont gouvernés par quatre principes fondamentaux:

- réorienter les ressources publiques en direction des plus pauvres;
- créer de nouvelles relations entre municipalités et citoyens, c'est-à-dire une autre manière de gouverner;
- reconstruire le lien social et l'intérêt général;
- inventer une nouvelle culture démocratique et mobiliser le sens civique.

Les budgets participatifs ont un fort contenu social puisqu'ils mettent en valeur les parties prenantes locales dans le processus même de la participation, les politiques publiques étant réorientées en faveur des pauvres. Ces budgets ont aussi un fort contenu politique, puisqu'ils sont fondateurs d'une nouvelle citoyenneté et du sens de l'intérêt général.

Encadré 2: L'exemple du Budget Participatif de Porto Alegre (Brésil)

« Quand la ville est porteuse des espérances de citoyenneté »

Au Brésil, l'histoire de l'élaboration et de l'exécution du budget public est celle de graves distorsions liées à la concentration du pouvoir, au gaspillage des ressources, au clientélisme politique et à la corruption. Pendant des décennies, des taux d'inflation très élevés ont également contribué à transformer les budgets en simples fictions impossibles à contrôler par les citoyens et même par des gouvernements qui n'ont jamais réussi à administrer ni à prévoir recettes et dépenses. Au cours de ces dernières années, l'inflation a été relativement faible, mais les scandales résultant de la mauvaise affectation des ressources et de l'absence de contrôle populaire n'ont pas cessé pour autant.

A Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul, le cours de l'histoire a changé dans ce domaine : en 1989, la municipalité élue l'année précédente a institué un système innovant et révolutionnaire de formulation et d'accompagnement du budget municipal, appelé « budget participatif ». C'était la pièce maîtresse d'une série de mesures visant à créer ou à renforcer des structures de participation et de délibération pour la gestion publique du budget et des politiques sectorielles, qui comportait aussi l'élection des directeurs et des conseillers éducatifs dans le réseau des établissements scolaires municipaux. Avec le budget participatif, ce ne sont pas les techniciens ou les dirigeants qui tranchent : c'est la population elle-même qui, au travers d'un dispositif désormais bien rodé de débats, de consultations et de décisions, définit le montant des recettes et des engagements financiers, décide où seront effectués les investissements et selon quelles priorités.

Contrairement à ce que voudraient laisser croire certains technocrates, la participation populaire a favorisé l'efficacité de la dépense publique, et, en dix ans, les projets adoptés dans ce cadre ont entraîné des investissements de plus de 700 millions de dollars. Selon les années, ces investissements ont représenté 15 à 25 pour cent des rentrées fiscales, le reste étant utilisé pour le traitement des fonctionnaires et l'entretien de l'appareil administratif.

Au fil de la décennie 1990, la priorité aura été donnée aux travaux d'assainissement. Aujourd'hui, pratiquement tous les foyers ont accès à l'eau potable et, de 1989 à 1997, la fraction de la population bénéficiant du tout-à-l'égout est passée de 46 à 74 pour cent. Des progrès comparables ont été enregistrés dans l'éclairage public, la voirie, le logement, la santé et l'éducation. Un rapide bilan du budget participatif ne peut cependant pas se résumer à des pourcentages.

Il est tout aussi important d'avoir montré que la gestion démocratique et transparente des ressources est le meilleur moyen d'éviter la corruption et les malversations. De même, la preuve a été apportée que les mécanismes pratiques de participation – même s'ils ne touchent encore qu'une petite partie de la population – et l'engagement des autorités municipales à faire ce que les habitants ont décidé, jouent un rôle fondamental pour briser les barrières bureaucratiques entre la société et l'Etat.

1.2 À la découverte des concepts

1.2.1 Définition du budget participatif

D'après Ubiratan de Souza, un des principaux responsables du Budget Participatif à Porto Alegre (Brésil), « *le Budget Participatif est un processus de démocratie directe, volontaire et universelle, par lequel les populations peuvent débattre et décider des budgets et des politiques publiques. Loin de se limiter à l'élection des détenteurs des pouvoirs exécutif et législatif, la participation du citoyen prend également la forme de décisions sur les priorités de dépenses et de contrôle de la gestion des pouvoirs publics. Le citoyen cesse d'être le faiseur de rois de la politique classique, pour devenir un protagoniste permanent de l'administration publique. Le BP associe la démocratie directe à la démocratie représentative, atout qui devrait être préservé et valorisé.* »

Selon les «72 questions les plus fréquentes» (ONU-Habitat), « *un Budget Participatif est un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.* »

1.2.2 Historique du Budget Participatif: du Brésil au reste du monde

Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, et particulièrement à Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul (1,5 million d'habitants). La promotion du budget participatif dans les villes brésiliennes doit beaucoup à la détermination des associations de quartier, qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour réclamer une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.

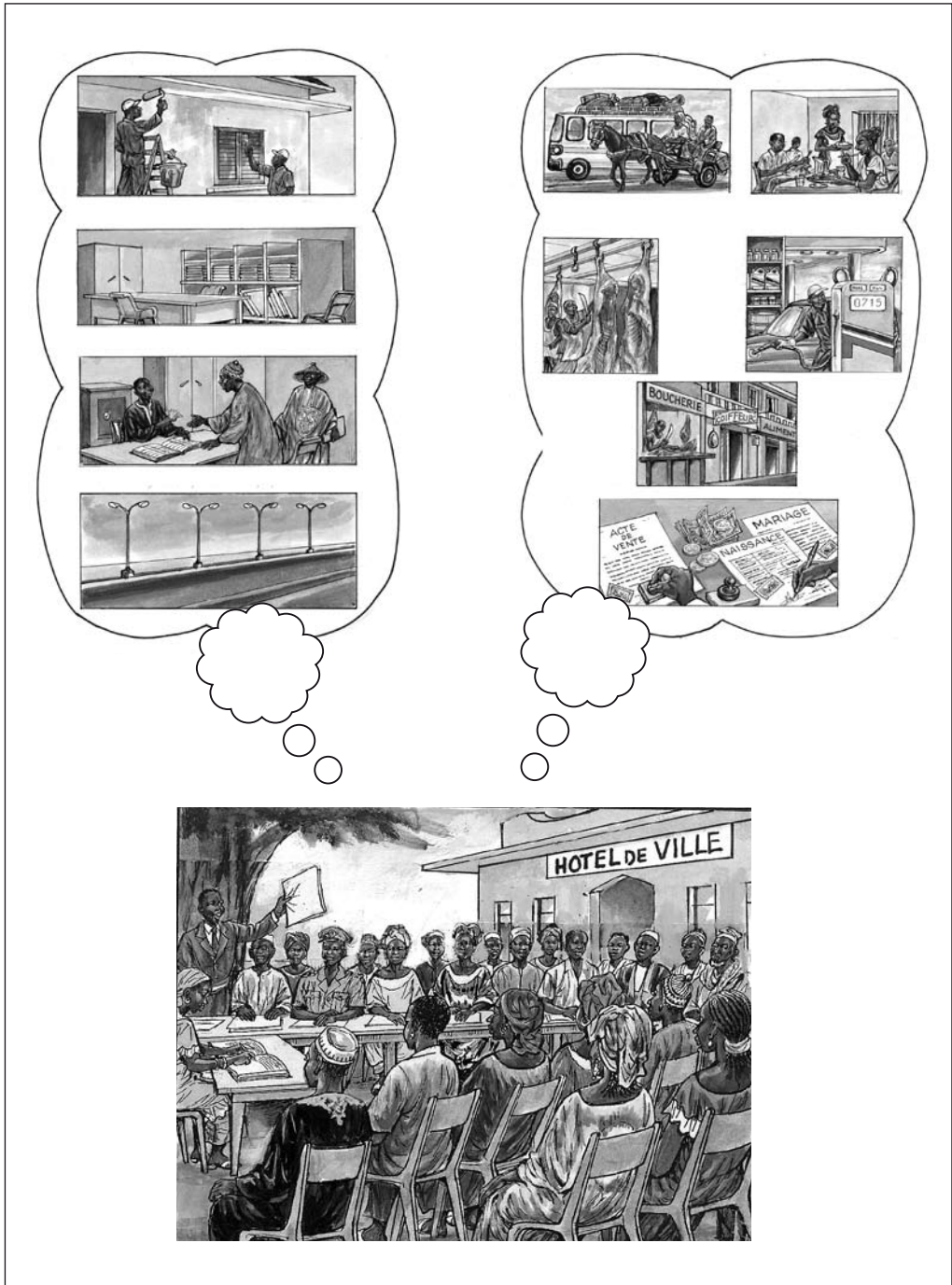
Dans les « 72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif », ouvrage édité par ONU-HABITAT, trois grandes phases d'expansion de la formule du BP sont recensées.

- La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.
- La deuxième (1997-2000) a été celle de la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.
- La troisième phase (à partir de l'an 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières du Brésil. A ce jour (fin 2007), le BP est en application dans plus de 300 villes à travers le monde.

1.2.3 Budget participatif, démocratie directe et démocratie représentative

Déjà dans la Grèce antique, la démocratie directe avait devancé toutes les autres formes de démocratie connues. En effet, la culture de la Cité et du Forum était très développée en Grèce, et les citoyens tenaient beaucoup à leur droit de participer aux affaires publiques et à la décision politique. Or le modèle grec n'est pas applicable aux grandes agglomérations ayant une forte population. Il a donc fallu recourir à un système qui préconise la représentation des populations par des délégués élus, et substituer à la participation directe la participation indirecte en instaurant la «démocratie représentative»

Mais l'apologie de cette nouvelle forme de démocratie n'a pas duré, car très tôt certains lui ont reproché de favoriser la confiscation du pouvoir par des représentants du peuple plus préoccupés par les intérêts de leur parti que





Budget Familial

par les causes pour lesquelles ils étaient élus. C'est le fameux dilemme auquel beaucoup de représentants doivent faire face, ayant été investis par leur parti mais pour servir toute la population, au-delà des partis.

Dès lors s'est posée la question de savoir quelle forme de démocratie était la mieux adaptée. D'aucuns recommandent le retour à la démocratie participative directe telle qu'appliquée en Grèce antique, et d'autres pensent qu'il faut maintenir la démocratie participative indirecte ou représentative. Les expériences de BP recensées en Afrique comme en Amérique latine s'en tiennent pour le moment au système de démocratie représentative.

1.2.4 Du budget familial au budget classique de la collectivité locale

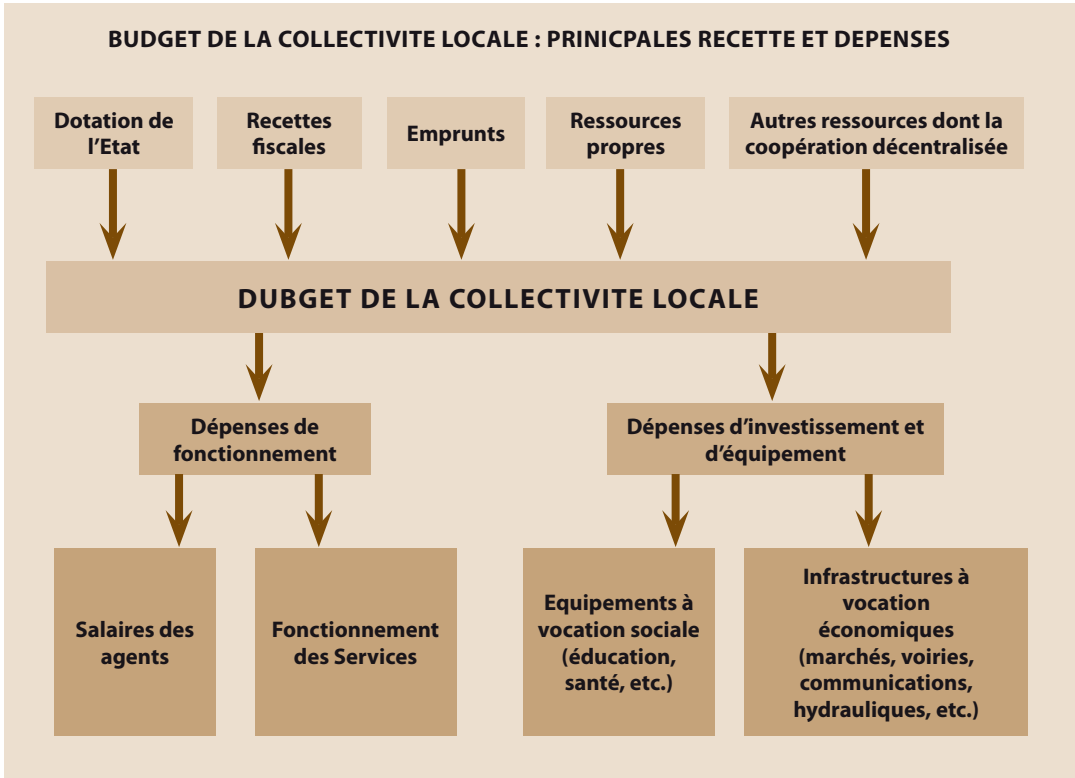
Le budget constitue une estimation des dépenses nécessaires à la réalisation d'une opération financière, pour une période donnée, ainsi que des moyens prévus pour la financer.

Pour cerner la notion de budget en Afrique, nous pouvons partir du concept de budget à l'échelle de la famille africaine. Ce budget familial est un équilibre entre les dépenses et recettes de la famille.

Parmi les dépenses, certaines sont par nature obligatoires et régulières (nourriture, logement, etc.); d'autres ont un caractère facultatif ou occasionnel (pèlerinage, loisirs, santé, etc.) Les recettes familiales, elles, sont pour l'essentiel tirées des revenus, des salaires, etc.

Une fois ces notions de recettes et dépenses (obligatoires ou facultatives) admises au sein de la famille, il devient aisé d'en faire la transposition au niveau de la collectivité locale, qui représente «une grande famille». Dans cette grande famille qu'est la collectivité locale, on distingue les dépenses qui ont un caractère obligatoire et régulier, et sont consacrées au fonctionnement (traitement des fonctionnaires, factures diverses: éclairage, eau, entretien de la voirie municipale, enlèvement des ordures ménagères, etc.), et les dépenses d'investissement facultatives ou occasionnelles (construction d'un marché, forage d'un puits, etc.) La collectivité locale tire ses recettes des taxes, impôts et dotations de l'Etat.

Figure 1: Budget de la CL : Principales recettes et dépenses



(Sources Irfed, former les élus et responsables locaux au développement local)

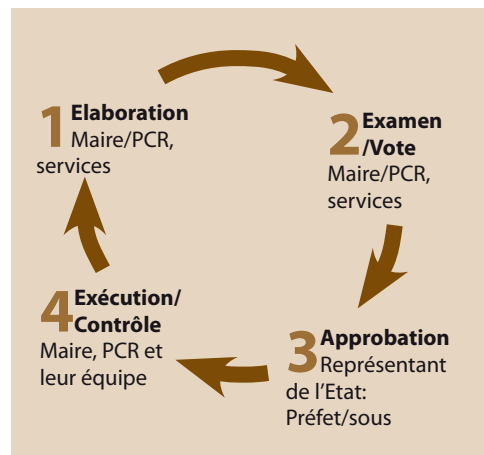
1.2.5 Le budget classique et son cycle

Le budget d'une collectivité locale est alimenté par différentes sources (les recettes); il est utilisé pour deux grands types de dépenses: les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement et d'équipement

a. Elaboration

L'autorité locale assure la préparation du projet de budget. Le choix des inscriptions budgétaires permet d'orienter et de diriger le développement de la collectivité locale. La préparation du budget intervient généralement dans le dernier trimestre de l'année, entre octobre et décembre. Les réunions organisées dans ce cadre sont publiques et permettent à l'ordonnateur de la collectivité de faire des propositions sur la politique de mobilisation de ressources et les priorités en matière d'investissement. Ces

Figure 2: Cycle du BP classique



propositions sont discutées par les conseillers. A l'issue de ces discussions, l'exécutif local et les conseillers sont parfaitement éclairés sur les objectifs et les programmes.

b. Examen/vote

Les séances d'examen du projet de budget permettent de mieux estimer et évaluer recettes et dépenses. Ce travail s'appuie sur les documents fournis par les services de la collectivité locale et permet de disposer de toutes les données voulues pour que les prévisions budgétaires reposent sur des bases objectives et solides. Le conseil demande à la commission des finances d'examiner et d'analyser pour lui les prévisions de budget et de lui soumettre un rapport avant de le voter sans réserve. Pour ce qui est du vote, les collectivités territoriales doivent respecter certaines règles budgétaires:

- les budgets doivent être votés avant le 31 mars de chaque année en cas de renouvellement de l'assemblée;
- ils doivent être votés en équilibre réel, les recettes devant couvrir les dépenses, et les prévisions devant être complètes et sincères; le remboursement des emprunts ne peut se faire par nouvel appel à l'emprunt; la permanence des méthodes (amortissement) doit être respectée;
- le budget doit comprendre l'ensemble des dépenses obligatoires;
- l'exécution du budget ne doit pas faire apparaître de déficit important.

c. Approbation

Le budget est approuvé par le représentant de l'Etat, qui se charge de vérifier le respect des dispositions en vigueur (équilibre réel du budget, sincérité des prévisions réelles de recettes, prévisions complètes et suffisantes). En cas d'irrégularité, le représentant de l'Etat doit adresser une note au maire ou président de conseil régional (PCR) pour une seconde lecture dans les 15 jours qui suivent le dépôt.

d. Exécution / contrôle

Le maire ou le PCR, le comptable public et le représentant de l'Etat participent à l'exécution et au contrôle du budget de la collectivité locale.

Le maire ou PCR est chargé de la prescription et de l'exécution des recettes et dépenses ainsi que de la poursuite de la liquidation et de l'ordonnancement des paiements. Le comptable assure le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses et la conservation des fonds et des valeurs. Le représentant de l'Etat procède au contrôle de légalité. En cas de non-respect de ces règles, le représentant de l'Etat (préfet ou sous-préfet) doit déférer les documents budgétaires litigieux à une juridiction financière spécialisée: Inspection Générale de l'Etat (contrôle administratif), Cour des Comptes (contrôle juridictionnel).

Les principes et caractéristiques du budget classique évoqués dans ce passage s'inspirent du système des collectivités locales sénégalaises. Ce modèle varie selon les régions mais présente bien des points communs avec les autres pays d'Afrique francophone.

1.2.6 Budget et participation

«La participation est un processus à travers lequel des parties prenantes influencent et partagent la maîtrise des décisions et des ressources qui touchent à leur vie.» Alan Fowler (Striking a Balance, 1997)

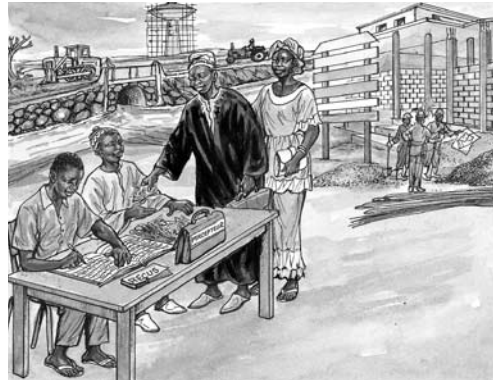
Le budget participatif s'articule autour de deux éléments: les *finances locales* (budget) et la *participation*. Les lois de décentralisation chargent les collectivités locales d'élaborer leur budget annuel. Cet exercice, qui revient essentiellement aux élus avec l'appui de quelques techniciens municipaux, introduit une faille importante dans la pratique des finances locales, puisque les populations qui doivent contribuer à la mobilisation de ces ressources (par le biais des impôts et taxes diverses) n'y sont pas associées. Ainsi s'est installé au cours des années un cercle vicieux: l'assiette fiscale s'est fortement rétrécie du fait que les populations, ne participant pas au processus de décision et ne paient pas leurs impôts faute de

voir concrètement «où passe l'argent des impôts»; les collectivités locales, de leur côté, ont du mal à prendre en charge la «demande sociale» faute de ressources financières suffisantes pour la fourniture des biens et services aux populations.

La problématique de la participation aux décisions dans l'abondement des finances locales peut revêtir quatre formes:

- **Information:** La décision d'affectation du budget, sa répartition et les montants alloués sont prises par le Conseil Local. Les populations et les principaux intervenants sont informés par voie d'affichage. Cette pratique est conforme aux lois sur la décentralisation et au droit à l'information des populations.
- **Consultation:** Par divers mécanismes de consultation (entretiens, sondage d'opinion, enquête, etc.), le conseil local demande, l'avis des populations avant de décider. Les avis recueillis peuvent constituer des éléments d'appréciation pour la décision finale des autorités locales.
- **Concertation:** Divers cadres sont mis en place pour permettre aux autorités locales, de concert avec les populations, d'analyser les problèmes (situation initiale de la collectivité locale, principaux problèmes, etc.) et de projeter et élaborer propositions et solutions.
- **Négociation et Médiation:** C'est la forme la plus avancée de la participation, qui voit les autorités locales, les populations et les principales parties prenantes décider ensemble des solutions et des modalités d'application et de suivi/évaluation. Ce type de participation fait ressortir les

différends (conflits) entre intervenants, la prise en compte des intérêts en jeu, la définition de solutions avantageuses pour tous et la fixation collective de critères d'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés d'un commun accord. Il est à noter que dans le cadre du Budget Participatif, la médiation fait intervenir un tiers extérieur.



Participation financière des populations

La richesse d'une collectivité locale se trouve entre les mains de ses citoyens. Lorsqu'elles sont résolues à aller vers le développement, les populations peuvent se mobiliser et prendre en charge les besoins collectifs. Il faudra pour cela les responsabiliser à travers des campagnes de sensibilisation qui suscitent l'engagement populaire. Cet engagement peut se manifester par le paiement des impôts, la contribution aux projets et même la participation physique aux travaux d'intérêt public.

Ainsi, la participation comprise au sens premier s'entend par la participation à la prise des décisions relatives aux projets concernant la collectivité, au financement, à l'application et au suivi/évaluation.

Dans son application, le budget participatif suit une *approche systémique*. La durée de son cycle varie d'un à deux ans, en fonction du contexte et des contraintes. Cette approche comporte sept étapes:

1. Lancement du processus:

C'est l'étape de lancement d'une nouvelle approche démocratique et citoyenne d'élaboration du budget de la collectivité locale. Elle va permettre aux autorités locales à la fois légales et légitimes de rendre le budget « participatif ». Elle s'appuie essentiellement sur des relations *contractuelles* par l'affirmation de la *volonté politique des autorités locales* à engager le processus.

2. L'état des lieux de la collectivité locale:

Il s'agit de mieux connaître la collectivité locale en recueillant toutes les données qui permettront de dresser l'état de sa situation, y compris, celle des infrastructures existantes.

3. Régulation interne et Définition des règles

Il s'agit de clarifier les rôles et responsabilités des divers participants au processus. Ces règles vont porter sur les différents critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers, ou villages en campagne), de définition du système de représentation et de désignation des délégués des zones ou village, etc., ainsi que le choix du montant des investissements.

4. Diagnostic et Définition des Priorités

Cette étape permet une analyse participative et l'élaboration d'un tableau de bord pour la prise de décision. Cette analyse devra intégrer l'ensemble des éléments relatifs à la collectivité et son environnement externe.

5. Création d'alliances

Cette étape est l'occasion de dégager un large consensus sur la mise en place des équipements et infrastructures issus de l'élaboration participative du budget local. Au-delà de la réalisation des ouvrages, le partenariat dans le cadre du BP peut aussi porter sur la gestion des équipements mis en place.

6. Mise en œuvre du BP

Avec le vote du budget participatif par le conseil local, la proportion du budget d'investissement ayant fait l'objet du processus est alors intégrée dans le tableau budgétaire à double entrée tel que défini par les lois de décentralisation, et prend en compte l'ensemble des autres chapitres budgétaires.

Lors de l'exécution des projets relevant du budget participatif, les principes de responsabilité en matière de dépenses publiques et de transparence dans le processus de décision devront être respectés. Pour ce faire, et en fonction des circonstances locales, on pourra expérimenter diverses modalités dont l'appel d'offres, la réalisation par la communauté locale, etc.

7. Suivi/évaluation

Cette dernière étape cycle du Budget Participatif est celle de l'évaluation des progrès réalisés. Les éléments nouveaux qui commencent à apparaître et ceux qui n'ont pas été pris en charge dans le premier budget sont intégrés dans le suivant. Le suivi sera permanent tout au long du processus, et en fonction du contexte l'évaluation se fera de manière régulière à mi-parcours et au terme du cycle.

1.3 Quelques principes du budget participatif

Le budget participatif de la collectivité locale intègre les principes fondamentaux suivants :

i) Le principe de transparence :

Il permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales et l'investissement public dans les quartiers et les villes à travers des instances d'échange comme les forums et autres ateliers de suivi budgétaire.

ii) Le principe d'efficacité

Le budget participatif garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations. La hiérarchie des projets en fonction des priorités et l'implication des populations dans l'exécution et le suivi sont autant d'éléments qui doivent faciliter la réalisation des résultats attendus.

iii) Le principe d'inclusion

Le BP recherche l'amélioration des conditions de vie des catégories marginalisées et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers pauvres, celles des collectifs de femmes, des groupements de



jeunesse, d'émigrés, etc., sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale

iv) Le principe de solidarité

A travers le dialogue et la concertation, le budget participatif permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel déclaré à la priorité définie en commun au sein de la communauté dans son ensemble.

v) Le principe de participation

Le BP favorise la participation des différentes catégories sociales au processus de décision et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité. Il donne une chance égale de participation quels que soient l'âge, le sexe et l'origine des participants.

vi) Le principe de transversalité

Le budget participatif doit faciliter l'articulation entre les différents échelons de gouvernance : du quartier au pays tout entier en passant par la ville et la région. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau, et permet donc une vision à la fois d'ensemble et concertée du développement.



L'inclusion des groupes marginalisés est un principe essentiel du BP

1.4 Les bienfaits du budget participatif

1.4.1 Pour le citoyen et les OCB

Le pouvoir d'influence sur les politiques locales: Avec l'adoption du budget participatif, le citoyen se voit doté d'un réel pouvoir d'influence sur les décisions de politique locale. En effet, il passe du statut d'observateur à celui de participant dans ce travail de définition, d'application, de contrôle, de suivi et d'évaluation de la politique publique locale. C'est ce pouvoir de critique et de revendication qui fait de lui un responsable à même de promouvoir personnellement le développement.

La correction des déséquilibres socio-économiques: En donnant à tous les citoyens, sans exclusive, l'occasion de s'impliquer dans la gestion des affaires locales, le budget participatif contribue à réduire les disparités souvent visibles au sein des quartiers (notamment celles liées à l'accès aux services sociaux de base) et à rétablir ainsi la justice sociale à travers des espaces d'intégration.

De plus, les politiques en faveur des populations défavorisées ou des groupes marginalisés participent de la recherche d'un équilibre socio-économique,

L'exercice du droit à l'information: Le BP assure une meilleure circulation de l'information entre les parties prenantes à l'échelon local. Ce

partage de l'information est favorisé par la création de cadres de concertation, de nouveaux espaces comme les forums budgétaires ainsi que de nouveaux outils de communication,

Le renforcement des capacités d'intervention du citoyen: La participation aux instances de dialogue politique contribue à développer une culture démocratique et civique qui renforce le tissu social. En outre, le budget participatif donne aux participants les éléments d'une culture de responsabilité individuelle et collective, fondée sur les droits et obligations du citoyen par rapport à sa collectivité locale, sans oublier le savoir-faire et la maîtrise des mécanismes et modalités de participation.

1.4.2 Pour l'administration publique et les collectivités locales

Amélioration de la transparence de l'administration publique et de l'efficacité des dépenses publiques: Le budget participatif permet une meilleure gestion des affaires locales à travers la réduction des coûts de réalisation des projets résultant de la participation communautaire et du renforcement du contrôle par le citoyen.

Le BP exige une responsabilité accrue de



Absence d'infrastructures sanitaires : situation courante et récurrente



La mise à disposition de services sociaux de base grâce à des approches participatives

la part des dirigeants et de l'administration publique, tout en renforçant la transparence et l'efficacité des collectivités locales

Mobilisation de ressources locales supplémentaires: Avec le BP, les parties prenantes s'engagent dans la prise de décisions, l'allocation des ressources et la surveillance de leur bonne utilisation. Cet engagement peut faciliter la tâche des élus et des autorités

locales. En outre, les citoyens sont ainsi plus au fait des capacités et contraintes de celles-ci en matière d'infrastructures et de services publics. Par conséquent, le citoyen est mieux disposé à contribuer, par le paiement de l'impôt (qui en est la principale source de financement) au développement local.

Encadré 3: Réalisations du budget participatif à Batcham (Cameroun)

- DIMENSION « PARTICIPATION »

Deux réussites majeures:

- 7 500 habitants participent aux réunions de planification, de suivi et d'évaluation
- la contribution financière des habitants aux projets participatifs est de 15 pour cent du budget des réalisations

- DIMENSION FINANCIERE ET FISCALE

Deux progrès remarquables:

- accroissement des recettes municipales estimé à 100 pour cent: les recettes propres (issues de la fiscalité locale) estimées à 25,6 millions de francs CFA à l'origine (2004) passent à 37,1 millions FCFA en 2006:
- augmentation de la contribution financière des habitants au financement des projets communautaires

- DIMENSION INSTITUTIONNELLE ET CADRE JURIDIQUE

Trois améliorations considérables:

- le cycle de participation est clair
- des tableaux d'affichage sont installés dans les lieux de participation

- un plan de développement local est réalisé avec l'appui de l'Ambassade de France au Cameroun, de DRD International, d'ASSOAL et du RNHC

- REALISATIONS CONCRETES AU BENEFICE DES POPULATIONS

- Equipements et infrastructures de transport: fabrication et pause de 20 buses, aménagement de 25km de routes en latérite: 16,4 millions FCFA
- Equipement et infrastructures scolaires: construction et équipement de 3 salles de classe: 12,7 millions FCFA
- Equipement et projets sanitaires: Une mutuelle communautaire de santé (projet), équipement de 5 centres de santé set millions FCFA
- Infrastructures et équipement de communication: Centre multimédia: aménagement et équipement d'un centre multimédia communautaire: 6,5 millions FCFA
- Equipements et infrastructures hydrauliques: construction de 2 puits à motricité humaine: 7,5 millions FCFA

1.5 Budget participatif local et processus de réforme en Afrique

La décentralisation est un mode d'organisation administrative et territoriale qui se traduit par la mise en place de collectivités territoriales de différents ordres, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

La gouvernance décentralisée contribue à une plus grande participation des populations

dans les décisions relatives à la gestion des affaires locales et au développement social et économique, et par là renforcent les institutions démocratiques. Toutefois, la décentralisation ne suffit pas nécessairement, par elle-même, à améliorer la « participation communautaire aux affaires des collectivités de base » (R. Lemarchand, 1998).

Tableau 1: Cadre institutionnel de la décentralisation dans quelques pays d'Afrique

Pays	Circonscriptions territoriales	Collectivités territoriales	Synthèse du système de territorialité
Bénin	Département (12)	Commune (77)	1 niveau de déconcentration 1 niveau de décentralisation
Burkina Faso	Région (13), province (45), département (350)	Région (13), communes (351) soit 49 communes urbaines et 302 communes rurales	3 niveaux de déconcentration 2 niveaux de décentralisation
Guinée	Région (4), préfecture (7), sous-préfecture	Commune (422) : commune urbaine et commune rurale de développement 3 niveaux de déconcentration	1 niveau de décentralisation
Mali	Région (8), cercle (49), commune	Région (8), cercles (49), communes (703)	3 niveaux de déconcentration 3 niveaux de décentralisation
Niger	Région (8), département (36), arrondissement	Région (8), département (36), commune (265)	3 niveaux de déconcentration 3 niveaux de décentralisation
Sénégal	Région (11), départements (34), arrondissement (103), villages	Région (11) et Communes (388) dont 67 communes urbaines, 43 communes d'arrondissement et 321 communautés rurales	3 niveaux de déconcentration 2 niveaux de décentralisation

Source : «Les pratiques et les instruments de développement local en Afrique de l'ouest » Fonds d'Equipement des Nations Unies, septembre 2006, New York

Encadré 4: BP et décentralisation à Madagascar

Contexte national: À l'instar de bien des pays en développement, Madagascar s'est doté d'un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté qui comporte entre autres la décentralisation.

Les lois en vigueur :

-loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées

- loi 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des collectivités territoriales décentralisées.

Le cadrage budgétaire:

Le maire, président du bureau exécutif, est ordonnateur des dépenses du budget ; après approbation du conseil, c'est lui qui vise les dépenses (article 2, loi n°95-005 relative au budget des collectivités territoriales décentralisées). Par ailleurs, le maire prescrit l'exécution des recettes locales.

Les mêmes dispositions réglementaires autorisent le maire de recourir à toutes les entités voulues (services déconcentrés de l'Etat, population) en vue de la définition des orientations, des objectifs et des grandes priorités de la commune ; ainsi que

pour débattre des choix de financement et de la disponibilité de fonds pour la réalisation des projets sélectionnés.

Art. 3 de la loi 93-005

***L'analyse budgétaire :** Elaboration et Vote du budget

***Contrôle de l'exécution du budget**

Le maire est soumis d'une part au contrôle du Conseil et d'autre part au contrôle administratif a posteriori du Représentant de l'Etat territorialement compétent: Art. 20 du Décret n° 96-898 du 25 septembre 1996 fixant les attributions du maire.

***Suivi budgétaire**

Le Conseil a le droit de s'assurer de l'exécution de ses délibérations. Il peut, à cet effet, exiger que le Président du Bureau exécutif lui soumette les pièces et les comptes.

En somme, si les différents textes préconisent une participation plus large des diverses parties prenantes au développement et dans la gestion communale en général, force est de constater que les textes régissant le processus budgétaire ne font guère état d'occasions réelles de participation des populations à ce processus dans leur localité.

Sources : SAHA « Processus budgétaire participatif : note thématique et capitalisation d'expérience », mars 2006

Dans la plupart des pays d'Afrique, les programmes de réforme des autorités locales ont visé une meilleure efficacité de ces administrations dans les services de base qu'ils offrent à la population. Certains pays, toutefois, sont allés au-delà, dotant les autorités locales d'un statut constitutionnel leur permettant d'administrer leurs propres affaires. Rares sont ceux qui sont allés jusqu'à donner aux autorités locales et aux autres parties prenantes les moyens voulus pour l'élaboration en commun des politiques et des décisions.

Le bilan des réformes dans les pays africains francophones est marqué par le désir de mettre en place de bonnes politiques de décentralisation et de déconcentration. La politique de décentralisation ainsi proposée semble en général favoriser l'autonomie des collectivités locales.

Outre les politiques de décentralisation, d'initiative nationale, il convient de noter que les réformes inspirées de l'extérieur ont

favorisé certaines formes de décentralisation au bénéfice des collectivités locales et du secteur privé. En effet, les institutions internationales ont influé sur le rythme des politiques appliquées par les Etats. Cette tendance est sous-tendue par une logique favorable à la décentralisation et à la privatisation. Il s'agit de réduire les prérogatives de l'Etat central au profit des agents privés du marché, de la société civile et

éventuellement des pouvoirs locaux. A cause du retard économique de l’Afrique, on a souvent pensé que le développement local devait passer par la décentralisation et le renforcement des compétences et responsabilités des collectivités locales – d’autant que ces pays devenaient de plus en plus vulnérables et n’arrivaient pas à répondre aux besoins croissants et multiformes des citoyens. « Face à la moindre efficacité de la régulation patrimoniale étatique, le local est privilégié comme échelon pertinent de gestion politico-administrative et, in fine, comme échelon de régulation sociale. » Richard Stern souligne ainsi que la décentralisation est d’abord un moyen de trouver de nouvelles ressources financières tout en offrant une échelle plus efficace pour les projets ; il rappelle aussi que « cette découverte des pouvoirs locaux n’est pas propre aux pays africains placés sous ajustement structurel ». (Jaclin S., Dubresson, A., « Introduction » in Pouvoir et cités d’Afrique noire : La décentralisation en question Karthala, Paris 1993, p. 8)

Le processus de décentralisation s’est donné, entre autres objectifs, celui de contribuer au développement local et à la démocratisation de la vie publique en créant les conditions d’une participation accrue des populations à la prise de décision et à la gestion des affaires locales. Ce processus en cours consacre dans les textes le principe de la libre administration des collectivités locales, tout en assurant le transfert d’importantes compétences, jusqu’alors détenues par l’Etat, en faveur des collectivités décentralisées. Toutefois, les démarches participatives et les méthodes de gestion efficaces permettant de mobiliser les ressources et les potentialités locales autour d’objectifs ou d’enjeux stratégiques de développement ne sont pas encore bien prises en compte par les collectivités locales.

En outre, les politiques de déconcentration menées en Afrique francophone ont permis la mise en place d’instances de réflexion et de coordination permettant, entre autres, de

faciliter la redistribution du pouvoir au sein de l’Etat et au niveau local. En effet, le processus de décentralisation a préparé la voie à une approche plus participative, favorable au développement local. Cette approche se manifeste par le désir de renforcer le contrôle citoyen en permettant, entre autres, aux populations d’assister aux délibérations du conseil et de prendre connaissance des documents de leurs conseils municipaux.

Etant désormais plus conscients des enjeux du financement du développement local, citoyens, organisations de la société civile et autres partenaires du développement se montrent plus exigeants. L’analyse des réformes nationales en matière de décentralisation permet de déceler, dans les fondements des politiques stratégiques, des similitudes mais aussi quelques différences dans la mise en œuvre.

Encadré 5: La loi 94-008 du 26 avril 1995, Madagascar

*La loi 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l’organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées stipule en son article 28 que : «
Peuvent être appelés à participer aux travaux des commissions avec voix consultative:*

1. *Les fonctionnaires et agents de l’Etat ou établissements publics exerçant leur activité dans le ressort de la collectivité territoriale et dont les avis peuvent être demandés en raison de leur compétence;*
2. *les organisations économiques, sociales et culturelles ainsi que les habitants de la collectivité territoriale, qui en raison de leur activité et de leur profession, sont susceptibles d’apporter des éléments d’information utiles sur des questions d’ordre spécifiques*

Le BP est un processus et un instrument grâce auquel la population a la possibilité de déterminer l'utilisation des ressources publiques, généralement une partie ou l'ensemble du budget d'investissement de la collectivité locale.

Un enjeu de taille pour bon nombre de pays réside, d'une part, dans la gestion politique du passage d'un système du «Tout Etat» à un système de partage du pouvoir et des ressources entre l'Etat et autres entités publiques, notamment les collectivités locales, et, d'autre part, dans la gestion administrative et financière.

A la faveur des processus de décentralisation, les gouvernements transfèrent un ensemble de compétences aux collectivités locales mais sans ressources (financières, matérielles, techniques et humaines) conséquentes. La faiblesse des capacités des collectivités locales africaines ainsi mise en relief a entraîné une forte dépendance vis-à-vis de l'Etat central et de ses services déconcentrés.

S'agissant de la représentation locale, le principe de la libre administration des collectivités locales par les conseillers élus semble être la règle, avec élection au suffrage universel.

Chaque collectivité, quelle soit urbaine ou rurale, au niveau local ou régional, jouit de la plénitude de son pouvoir de décision en termes

de personnalité juridique et d'autonomie financière.

Cette dernière s'exerce par des délibérations dans les domaines spécifiés par la loi, notamment le budget, le plan de développement du ressort territorial concerné, ainsi que les domaines de compétences transférés.

Le conseil local constitue l'assemblée délibérante où les élus administrent les affaires de la commune, de l'arrondissement ou de la région. L'espace communal devient ainsi un lieu d'enjeux et de luttes d'influences dans la conquête du pouvoir local par divers protagonistes.

Dans ce contexte favorable de la décentralisation, il faut ensuite aménager des espaces de négociation, de concertation et d'action pour mieux mettre les ressources disponibles au service du plus grand nombre.

La mise en pratique du BP permet une forte implication des populations et des partenaires financiers et techniques des collectivités locales, qui sont par ailleurs très sensibles à la transparence et à la gestion des affaires publiques à cet échelon. Elle peut conduire ainsi à une amélioration du taux de recouvrement des impôts et taxes locaux, et des recettes locales en général.

1.6 Budget participatif et gouvernance locale innovante

La démocratie est devenue un élément important des modes de gouvernance en vigueur aujourd'hui. Cependant, l'exercice du pouvoir et la participation du citoyen se heurtent au manque de participation des diverses composantes de la société civile (en particulier des catégories marginalisées que sont les jeunes, les femmes et divers autres exclus) à la définition, à l'application et au suivi des priorités locales.

La mise en place d'outils de planification participative et de responsabilisation des

acteurs à la base, comme le Budget Participatif, devrait contribuer à l'amélioration de la gouvernance locale.

Le budget participatif se veut une forme de gouvernance novatrice qui se distingue de la gestion classique des collectivités locales; il répond au décalage de plus en plus important entre les besoins réels des populations et les priorités des responsables locaux. Il approfondit aussi la décentralisation en lui donnant un contenu, des principes et des valeurs qui sont ceux qui fondent la gouvernance.

L'expérience d'ONU-HABITAT confirme que c'est la bonne gouvernance, et non les ressources financières, la technologie ou l'expertise, qui fait la différence entre une ville bien administrée et inclusive et une ville mal gérée caractérisée par l'exclusion.

L'«approche dite de l'habilitation» consacrée par le Programme pour l'Habitat est le fruit de cette observation. Cette approche se caractérise par plusieurs stratégies: décentralisation des responsabilités et des ressources au profit des collectivités locales, sur la base des principes de subsidiarité et de responsabilité financière; promotion de la participation de la société civile, en particulier des femmes, à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des priorités locales; recours à un large éventail de partenariats, notamment avec le secteur privé, pour réaliser les objectifs communs; renforcement de la capacité de toutes les parties prenantes pour contribuer pleinement aux processus de prise de décision et de développement urbain; constitution de réseaux à tous les niveaux; et exploitation des dernières technologies de l'information et de la communication pour soutenir la bonne gouvernance urbaine et le développement urbain durable.

La mise en pratique du BP renforce les démarches de gestion participative, novatrice et efficace des affaires locales.

Egalité et diversité

Le BP se fonde sur le principe d'égalité entre citoyens et sur celui de l'intégration de toutes les catégories de la société au processus de contrôle et de décision. Ainsi, les catégories vulnérables ou marginalisées que sont les jeunes et les femmes, les personnes handicapées et toutes les autres catégories minoritaires, sont impliquées dans le processus de décision du budget participatif.

En faisant appel à une plus grande implication des citoyens, le BP intègre les principes d'égalité et de lutte contre la discrimination; il favorise la diversité qui va de pair avec divers éléments comme le lieu géographique, le degré de bien-être économique, les conditions de vie et de travail et les affinités politiques. Cette dimension du budget participatif est particulièrement bienvenue au moment où une frange importante de la population est écartée de la vie économique et politique en raison de son sexe, de ses opinions de son origine ethnique ou géographique, de son handicap, de son analphabétisme, de la faiblesse de ses revenus, etc.

La place du genre dans le budget participatif fait la particularité de cet instrument de

L'analyse des budgets du point de vue du genre permet aux femmes d'observer les retombées financières des décisions de leurs collectivités (et d'en bénéficier), tout en vérifiant dans quelle mesure les discours des autorités sont réellement suivis d'effet. L'intégration de la dimension du genre dans les prises de décision relatives aux recettes et aux dépenses publiques peut améliorer la définition des politiques et leurs résultats.

gouvernance locale. En effet, dans les sociétés de type discriminatoire, où les femmes se retrouvent confinées à des rôles secondaires sous le seul prétexte qu'elles sont de sexe différent et sous-entendu inférieur, le BP apparaît comme novateur en ce qu'il érige en règle fondamentale la participation féminine à la gestion des affaires locales, en accordant une place particulière à la problématique du genre.

Avec le BP, hommes et femmes peuvent jouir sans réserve de droits égaux et d'un même accès aux informations et aux ressources à leur disposition. Ils peuvent participer ensemble à la construction de sociétés plus équitables et donc plus durables.

La transparence et la confiance

Le BP favorise la gestion transparente des affaires publiques locales, en créant les conditions propices à la participation de toutes les catégories sociales, sans exclusion.

L'adhésion des élus à ces principes est indispensable si l'on veut inciter les populations à s'intéresser aux affaires de la collectivité et à s'y impliquer de façon active.

Une telle approche passe avant tout par un bon partage de l'information à travers des débats dans des assemblées de quartiers, des réunions sur des sujets bien déterminés et des assemblées plénières à l'échelle communale. Ces rencontres sont l'occasion de dialogues sur les préoccupations les plus pratiques au niveau local; elles fournissent un cadre de concertation permettant de recueillir les opinions de toutes les catégories qui ont quelque chose à dire.

Le BP apparaît dès lors comme un outil de renforcement de la démocratie, du dialogue social et de la bonne administration locale pour quatre grandes raisons:

- elles rendent possible le dialogue entre les pouvoirs publics et les citoyens, dans un climat de transparence et de confiance;
- elles exigent la responsabilité de la part des élus et des autorités locales;
- elles créent une culture démocratique et civique au sein de la communauté ;
- elles encouragent la participation à la prise de décision et à l'allocation des ressources, ainsi qu'à la surveillance de leur utilisation.

La qualité du processus qui conduit à la mise place du BP devient ainsi un élément fondamental dans l'instauration de cadres de vie plus viables, parce que mieux organisés. De



Le partage de l'information entre les acteurs locaux à travers le BP

ce fait, les objectifs d'un développement plus humain et de lutte effective contre la pauvreté affichés dans la Déclaration du Millénaire, à

travers ses Objectifs pour le Développement (OMD), trouvent dans le budget participatif un instrument particulièrement bien adapté.

Encadré 6: Planification et gestion locales des initiatives – L'exemple de Saint-Louis (Sénégal)

Le principal marché de la ville de Saint-Louis, qui se présente comme un grand hangar métallique, est très vétuste (il a été construit dans les années 1930). La toiture de zinc n'abrite ni du soleil, ni de la pluie, et durant l'hivernage le marché et ses environs sont inondés, ce qui endommage les marchandises qui y sont stockées et oblige la plupart des commerçants à interrompre leurs activités. Mais, en plus, le marché souffre du manque de sanitaires ; l'eau courante n'y existe plus et il n'est pas éclairé le soir. De nombreux vols y sont commis. Toutes ces nuisances ont fini par excéder aussi bien les commerçants que les ménagères et tous ceux qui fréquentent le marché. Pour se concerter et dégager un large consensus sur les moyens d'amener les autorités municipales à entreprendre des travaux de réfection et de rénovation du marché, les commerçants ont créé en 1999 un collectif composé de représentants de différents secteurs commerciaux. Ceux-ci décidèrent de ne plus payer les taxes journalières ni le loyer des emplacements aussi longtemps que les autorités municipales n'auraient pas engagé les travaux de réfection souhaités : cette « grève de l'impôt » s'est traduite pour la municipalité par un manque à gagner de plus de six millions de francs CFA, en moyenne, chaque mois. Des négociations entre le collectif des commerçants et les autorités municipales furent engagées et aboutirent à un accord sur la reconstruction du marché et sur les critères de redistribution des emplacements de vente. Aujourd'hui [2002], les travaux de reconstruction sont en phase d'achèvement. Cette expérience prouve que le secteur économique

informel dispose d'une certaine influence quand il s'agit d'améliorer la situation dans un quartier ou les lieux de travail. Il lui reste toutefois à s'organiser et à se rassembler autour d'une stratégie efficace qui renforce notablement ce pouvoir d'influence.

L'expérience de Saint-Louis montre aussi que les autorités locales sont tout à fait à même de reconnaître et de comprendre les problèmes du secteur informel, et de mettre en œuvre les moyens de les résoudre, afin d'améliorer le milieu où ce secteur exerce ses activités. En même temps, il appartient au processus de décentralisation de prévenir de telles situations : des dispositifs doivent permettre de prendre en compte les aspirations au changement en vue de leur intégration aux projets municipaux. Ceci suppose que les autorités municipales ou locales disposent des moyens institutionnels voulus, ce qui n'est pas toujours le cas. En tout état de cause, l'assistance d'organismes comme la Banque mondiale, USAID, la Coopération technique allemande (GTZ), l'ONG Plan International, etc., peut porter sur des programmes de formation qui permettent aux autorités locales de mieux maîtriser les outils de planification, l'assistance internationale peut aussi porter sur la mise en place de fonds permanents à l'échelon local pour financer des projets d'amélioration des infrastructures et des initiatives économiques de la localité.

Cette assistance des bailleurs de fonds devrait viser, en priorité, au renouvellement et au renforcement des capacités institutionnelles des autorités locales.

1.7 Budget participatif et objectifs du millénaire pour le développement à l'échelon local

Avec la Déclaration du Millénaire en septembre 2000, la communauté internationale a tiré les leçons des échecs en matière de développement et jeté les bases d'une nouvelle approche qui devait donner au monde un visage plus humain à l'horizon 2015.

L'un des objectifs généraux de la Déclaration du Millénaire est d'encourager la lutte contre la pauvreté par la croissance économique, en favorisant le développement des secteurs d'activité et les possibilités d'emploi. Pour cela, il paraît indispensable d'établir un cadre législatif et financier approprié et de renforcer les moyens voulus pour son bon déploiement.

L'un des objectifs généraux de la Déclaration du Millénaire est d'encourager la lutte contre la pauvreté par la croissance économique, en favorisant le développement des secteurs d'activité et les possibilités d'emploi. Pour cela, il paraît indispensable d'établir un cadre législatif et financier approprié et de renforcer les moyens voulus pour son bon déploiement.

Les OMD constituent aujourd'hui des critères universels de mesure du développement. La définition d'une stratégie de développement durable et de réduction de la pauvreté, fondée

sur les OMD, exige une étape intermédiaire où l'on s'interroge sur les causes du sous-développement, mais elle permet de passer des objectifs déclarés à l'action pratique.

Le budget participatif peut contribuer à réaliser les OMD, et notamment ceux qui, étant de nature sociale, sont parmi les plus attendus par les populations. Les indicateurs de bonne gouvernance élaborés par ONU-HABITAT à partir d'essais, de discussions de groupes d'experts et d'observations de praticiens, peuvent servir à évaluer les progrès réalisés dans le cadre du BP.

Les indicateurs sont axés sur cinq principes fondamentaux de la gouvernance urbaine, qui reflètent ceux de la Campagne Mondiale sur la Gouvernance Urbaine:

- i) L'efficacité
- ii) L'équité
- iii) La responsabilité vis-à-vis du citoyen
- iv) La participation
- v) La sécurité

Encadré 7: Les Objectifs du Millénaire pour le Développement

La Déclaration du Millénaire a défini huit grands objectifs qui concernent différents aspects du développement humain et de la lutte contre la pauvreté, y compris 18 objectifs chiffrés à atteindre d'ici 2015 et 48 indicateurs de suivi des progrès réalisés. Pour mémoire, ces huit objectifs sont les suivants:

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim

- o Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour
- o Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim

2. Assurer l'éducation primaire pour tous

- o Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires

3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

- o Eliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire
- o Eliminer les disparités entre les sexes à tous les niveaux d'enseignement

4. Réduire la mortalité infantile

- o Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans

5. Améliorer la santé maternelle

- o Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle

6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et

autres grandes maladies

- o Stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle
- o Maîtriser le paludisme et autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle

7. Assurer un environnement durable

- o Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales ; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales
- o Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable
- o Améliorer sensiblement les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des taudis d'ici à 2020

8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

- o Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire
- o Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme.

Source : ONU-HABITAT

Tableau 2: La contribution du BP à la gouvernance urbaine

Principes de Bonne Gouvernance	Indicateurs de bonne gouvernance	Contribution du Budget Participatif		
		Directe	Indirecte	Très indirecte
Efficacité	1. Principales sources de revenu	X		
	2. Prévisibilité des transferts			XXX
	3. Critères de mesure des résultats publiés	XXX		
	4. Enquête satisfaction client/bénéficiaire	XXX		
	5. Existence d'une vision explicite	XXX		
	6. Charte des citoyens pour l'accès aux services de base		XXX	
	7. Pourcentage de femmes élues		XXX	
	8. Politique de facturation de l'eau favorable aux pauvres		XXX	
	9. Primes au bénéfice du secteur informel	XX		
Participation	10. Conseil élu	XXX		
	11. Maire élu	XXX		
	12. Nombre de votants et participants par sexe		XX	
	13. Forums publics	XXX		
	14. Nombre d'associations civiques /100 000 hab.	XXX		
Responsabilité devant le citoyen)	15. Nombre de publications en bonne et due forme	XXX		
	16. Contrôle par les hautes instances du Gouvernement			XXX
	17. Code de bonne conduite		XX	
	18. Facilité des procédures de réclamation	XXX		
	19. Commission anti-corruption		XX	
	20. Publication du bilan (ressources /emplois)			XXX
	21. Audit indépendant		XXX	
Sécurité	22. Politique de prévention de la délinquance			XXX
	23. Nombre d'agents de police pour 100 000 hab.		XXX	
	24. Règlement des litiges	XXX		
	25. Politique de lutte contre la violence exercée sur les femmes		XXX	
	26. Politique de lutte contre le VIH/SIDA		XXX	
Total	26	12	10	4

Source : ONU-HABITAT

La réalisation de ces Objectifs du Millénaire pour le Développement dans des domaines aussi sensibles que l'accès à l'eau potable, l'assainissement et des établissements humains équitables et durables exige, entre autres, de solides institutions locales et une bonne gouvernance, afin d'utiliser au mieux des ressources publiques rares tout en assurant un accès durable à des services sociaux de base de qualité.

C'est dans ce cadre que l'on peut envisager l'articulation entre la réalisation des OMD à l'échelon local et la mise en œuvre du budget participatif. La dimension « bonne gouvernance » du budget participatif doit contribuer notablement à la réalisation des OMD. En effet, même si le budget participatif en est toujours au stade expérimental en Afrique francophone, la tendance généralement observée est déjà à un meilleur accès des populations locales aux services sociaux.

Par ailleurs, les indicateurs de suivi permettent de mesurer tant les progrès accomplis grâce aux réalisations que le degré d'implication des bénéficiaires.

La mise en place d'un processus de budget participatif permet un approfondissement des principes de co-gestion entre pouvoir local et parties prenantes. L'autorité locale déploie un

nouveau mode de gouvernance qui privilégie la participation populaire et l'engagement civique. La société civile peut ainsi jouer le rôle de contre-pouvoir. De ce fait, la communication entre élus, fonctionnaires, citoyens et autres partenaires se combine à une gestion plus transparente pour créer les conditions d'une transformation en profondeur du système politique local.

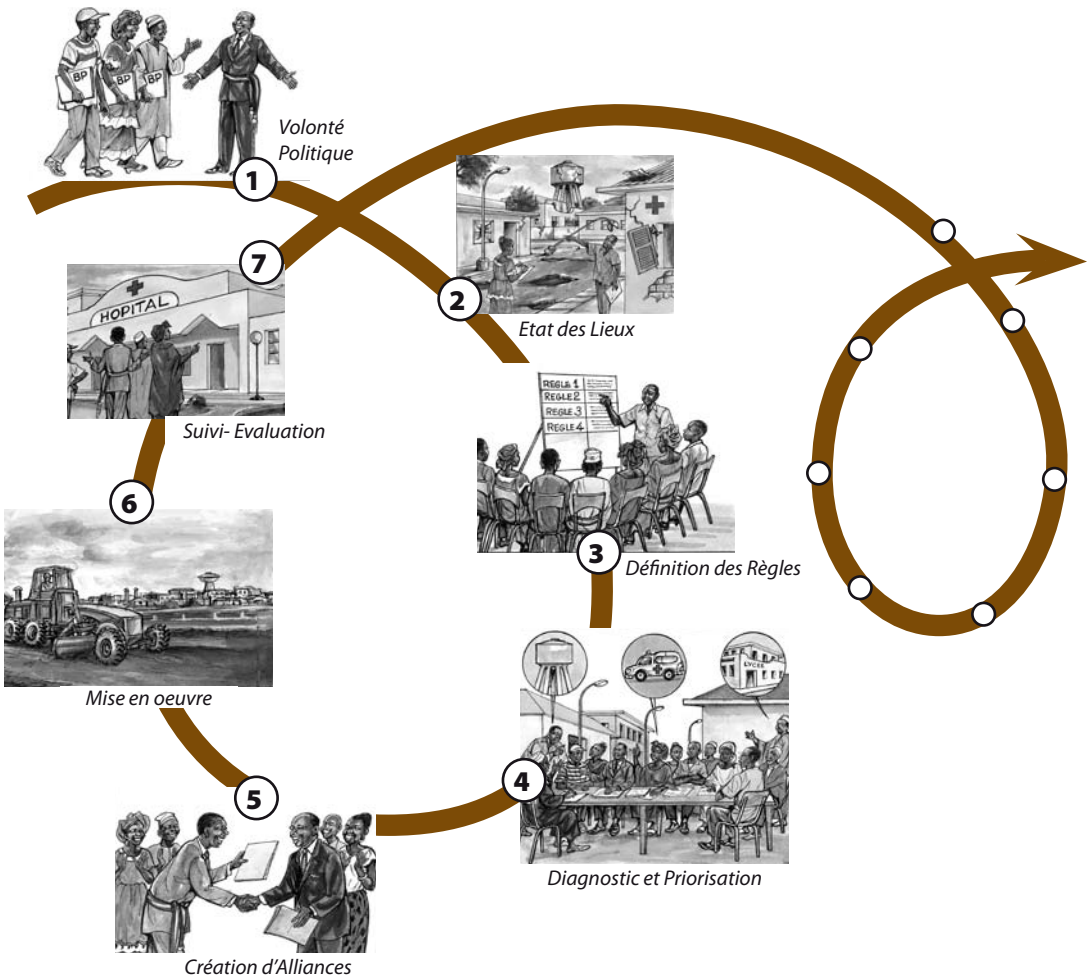
Au-delà du diagnostic de la situation d'une collectivité locale donnée, le BP débouche sur des réalisations directement décidées par les assemblées de citoyens et leurs délégués en fonction de leurs priorités géographiques et fonctionnelles, et au terme d'un débat en plusieurs étapes dont ils affinent chaque année les règles de procédure.

1.8 Le cycle de mise en œuvre du budget participatif

1.8.1 Description générale du cycle

Le budget participatif suit une approche systémique qui s'articule en sept grandes étapes :

Figure 3: Cycle du BP en Afrique francophone



Source : M. B. KANOUTE, Enda TM – 2007

1. Lancement du processus

A ce stade, la collectivité locale, à travers ses autorités légitimes, affirme sa volonté politique de s'engager dans cet exercice, tout en respectant les conditions de partage des responsabilités et de transparence administrative et budgétaire, etc.

Cette volonté politique doit se déclarer dans une délibération qui vaut engagement formel du Conseil Municipal (ou autre).

Cette délibération doit ensuite faire l'objet d'un vaste travail de diffusion et d'explication auprès de toutes les catégories de la population, soit, outre l'administration déconcentrée, la société civile et le secteur privé, etc.

La phase de lancement s'achève par la mise en place d'un comité de pilotage chargé de l'organisation du processus participatif.

2. Etat des lieux

Il s'agit d'analyser la situation de la collectivité locale sous une diversité de rapports, avant de dresser un inventaire des infrastructures et équipements existants et de recenser les parties prenantes.

3. Définition claire et en commun des règles

C'est la phase contractuelle du processus. On y définit les critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers, ou village en campagne), de représentation et de désignation des délégués des zones ou village.

A ce stade, il appartient à l'autorité locale, lors d'une réunion d'orientation budgétaire, de statuer sur la proportion des crédits ou des investissements qui va être soumise au budget participatif. La décision sera communiquée aux délégués désignés, pour transmission aux populations et divers partenaires impliqués.

Cette étape devrait également permettre la négociation et la formulation des règles selon lesquelles les priorités et les solutions vont être fixées d'un commun accord.

4. Diagnostic et Définition des Priorités

Sélectionnés pour leur bonne connaissance de la situation locale, les délégués recensent les problèmes et les solutions proposées. On met ensuite sur pied le Comité du budget participatif, en respectant les critères de représentativité des principales catégories sociales de la collectivité locale.

5. Création d'alliances

Cette cinquième étape permet de définir les alliances à nouer pour assurer un soutien le plus large possible du processus (recensement des partenaires, évaluation de leur intérêt, promotion des projets, définition des contributions à mobiliser, etc.)

6. Mise en œuvre du BP

Son élaboration ayant suivi cette méthode participative, le budget est voté par le Conseil Local sur la base des orientations essentielles arrêtées au cours du processus. Suite à ce vote, il est transmis à l'autorité administrative.

La phase d'application voit le lancement de diverses études techniques sur les projets retenus, dont l'exécution peut par ailleurs donner lieu à des partenariats public-privé.

7. Suivi/évaluation du BP

Il s'agit, dans cette dernière étape du cycle du BP, de mesurer l'avancement des activités par rapport au calendrier prévu, ainsi que leur effet général. On récapitule aussi les éléments du budget qui n'ont pas été exécutés et on s'en explique auprès de la population. Si celle-ci en est d'accord, le prochain budget pourra intégrer ces éléments.

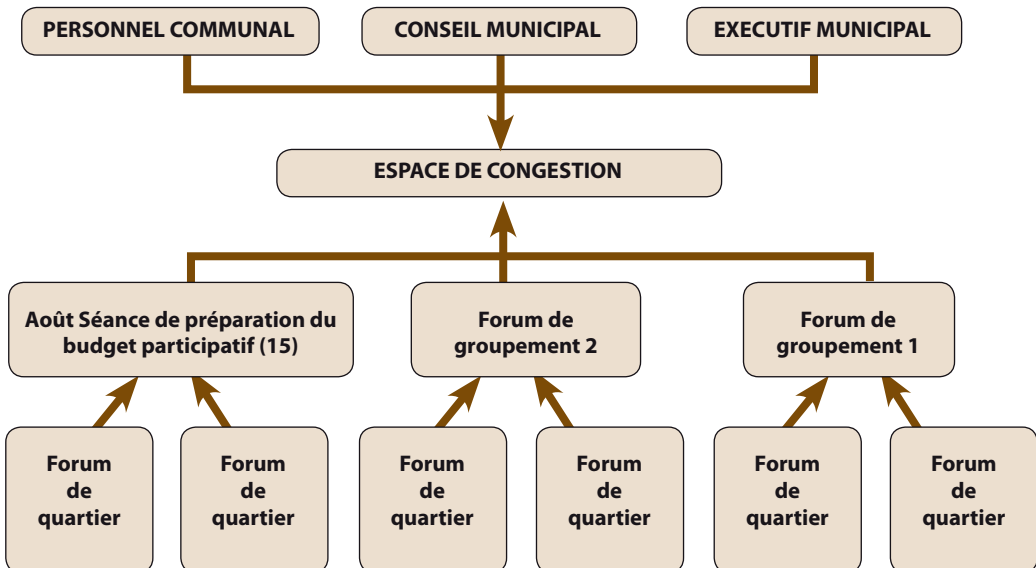
1.8.2 Quelques exemples de BP en Afrique francophone

Encadré 8: Le BP à Batcham (Cameroun)

1. Les forums de quartiers réunissent les parties prenantes à la base : GIE, GIC, ONG, confessions religieuses et autres groupements vivant dans les quartiers. On y débat des problèmes liés au développement local. Chaque quartier désigne deux délégués pour le représenter au forum du groupement.
2. Le forum du groupement ou du centre urbain (CU) rassemble les délégués des forums de quartiers et des représentants des sous-comités de développement et du comité de développement. Ils analysent et classent les problèmes par ordre de priorité avant de les soumettre au forum. A la fin, trois délégués sont nommés pour représenter le groupement ou le centre urbain à l'assemblée générale du budget participatif, qui se tient au chef-lieu de la commune.
3. L'assemblée générale du budget participatif regroupe tous les délégués de groupements et du centre urbain, l'exécutif communal, les responsables des commissions communales le Conseil Municipal au complet, les chefs de groupements, les présidents des comités de développement, le personnel communal, l'autorité administrative, les responsables des services déconcentrés de l'Etat, les ministres de cultes du centre urbain, le représentant des commerçants du CU, et le représentant du Réseau des Habitants. Toutes les idées de projets proposées par les délégués des groupements sont examinées et classées par ordre de priorité, puis remises à l'exécutif pour l'élaboration du projet de budget. Compte tenu des moyens financiers limités de la commune, on inscrit au budget quelques projets dont chacun vise les groupements qui constituent la commune. Le conseil municipal vote ensuite le budget en présence de tous les délégués de groupements et du centre urbain. Les projets finalement retenus sont inscrits au plan de campagne de l'exercice concerné.

Source : Mairie de Batcham

Figure 4: Le budget participatif de la commune rurale de Batcham (Cameroun)



Encadré 9: Cycle du budget participatif dans la communauté rurale de Fissel et Ndiagianiao (Sénégal)

Etape 1 : Préparation

Il s'agit de susciter l'adhésion des acteurs locaux au processus par une campagne d'information et de sensibilisation. L'information est cruciale dans le processus du BP puisqu'elle doit déboucher sur une bonne compréhension entre parties prenantes à l'échelon local, condition sine qua non de la mobilisation sociale. La sensibilisation, quant à elle, prend différentes formes : communication directe entre élus et principales parties prenantes, formation de groupes d'animateurs auprès des populations, etc.

Etape 2 : Forums villageois

On fait participer les populations au recensement des problèmes et besoins prioritaires en suscitant l'ébauche de solutions possibles. Durant cette étape, l'exécutif local se rend dans les villages pour recueillir les avis des populations et présenter en même temps la situation de la commune. Il rend compte des réalisations de l'exercice précédent (référence au compte administratif), puis présente le plan d'investissement et les règles de procédure du Budget Participatif. Les contributions des groupes généralement marginalisés (femmes, jeunes, personnes âgées, handicapés, etc.) sont sollicitées et prises en considération. Chaque forum villageois désigne ses délégués d'après des critères définis au règlement intérieur.

Etape 3 : Forum des délégués

Il s'agit de rencontres entre le délégué et sa communauté en présence de l'autorité locale. Les participants définissent les projets prioritaires de leur localité et décident de manière consensuelle des actions à prendre en charge par le budget en préparation. On recommande, à cette occasion, le recours à une structure d'arbitrage neutre pour faciliter le processus et préserver l'intérêt de la collectivité locale par rapport aux intérêts particuliers portés par les délégués.

Etape 4 : Forum communautaire

L'administration locale et les délégués se réunissent pour arrêter définitivement et en commun les types

d'investissement prévus dans le budget en cours d'élaboration. Les discussions sont élargies à toutes les populations intéressées. C'est un moment de concertation et de communication intense qui permet de :

- partager les résultats des forums villageois/de quartier avec les élus locaux ;
- présenter le budget d'investissement de l'exercice passé ainsi que les prévisions de recettes de l'année en cours ;
- analyser les propositions faites à la suite des réunions de quartier pour vérifier leur conformité avec la nomenclature budgétaire telle qu'établie par l'Etat ;
- définir les critères qui devront guider le choix des zones d'implantation des projets ;
- déterminer les investissements prioritaires en fonction des ressources disponibles ;
- constituer un groupe restreint, le « comité de suivi du BP », pour assurer le contrôle de l'exécution budgétaire. Ce comité, qui doit être aussi légitime que possible, est composé selon des critères qui tiennent compte du niveau d'étude et du genre.

Etape 5 : Orientation budgétaire

Cette phase fondamentale relève de la responsabilité du Conseil Rural et du comité de suivi du budget participatif, en relation avec les services techniques/administratifs compétents. Le plan d'investissement est établi, présenté aux populations et publié par la suite, de manière à faciliter le suivi des engagements. Ce travail se fait sur la base des propositions élaborées de concert par les conseillers et les délégués de quartier. Le comité de suivi du budget participatif commence à jouer son rôle en s'assurant que les élus respectent les préoccupations populaires. Durant cette étape, des difficultés d'arbitrage peuvent se poser, d'où le besoin de renforcer dès le début les dynamiques relationnelles entre parties prenantes, car des conflits d'intérêts politiques et personnels peuvent surgir à tout moment pour bloquer ce

processus de planification participative.

Etape 6 : Vote et exécution

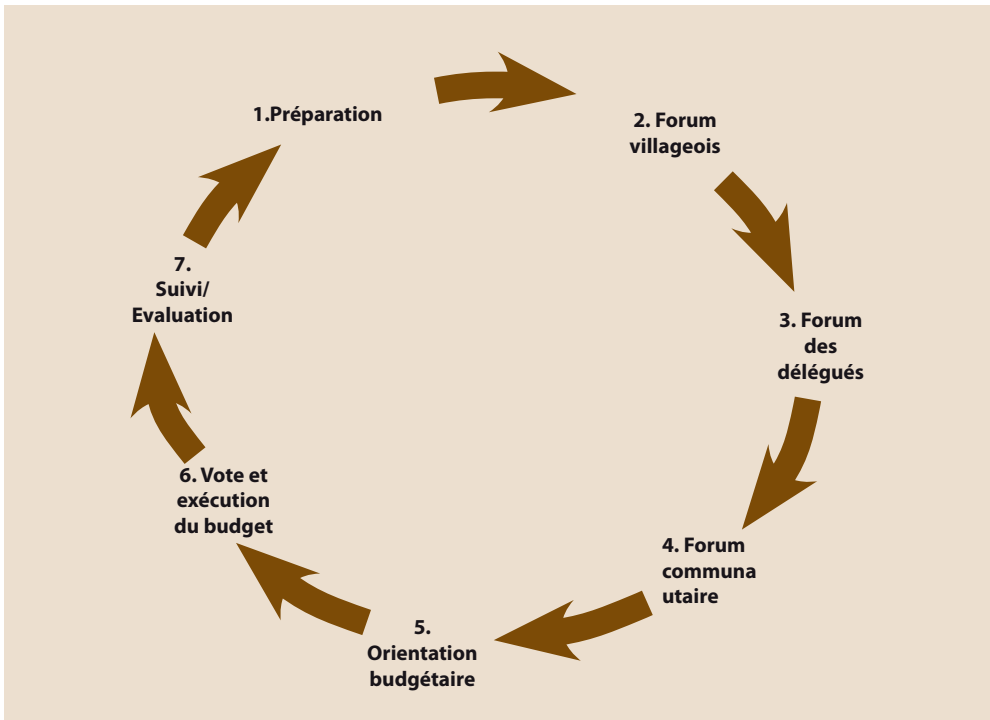
Durant cette étape, le tableau budgétaire à double

Etape 7 : Suivi/évaluation de l'exécution

C'est ici que le comité de suivi a tout son rôle à jouer. Il contrôle l'exécution du budget et participe à l'évaluation du processus. Ainsi, les règles de procédure du budget participatif sont évaluées et amendées en tenant compte aussi des attentes des populations

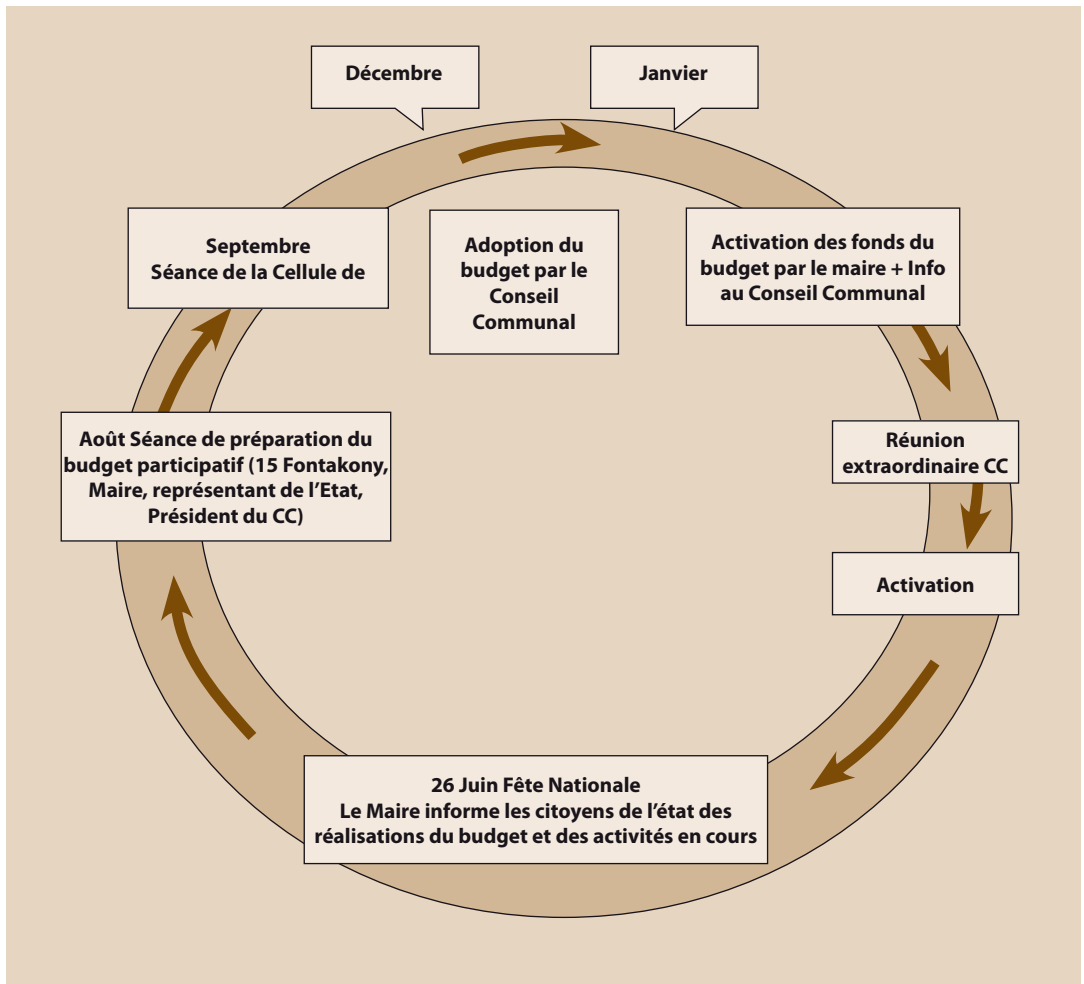
Source: IIED Afrique, Décentralisation et participation citoyenne : Evaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence budgétaire, 2005

Figure 5: Cycle du budget participatif à Ndiagianiao (Sénégal)



Source : (IIED Afrique), Décentralisation et participation du citoyen : Evaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence budgétaire

Figure 6: Cycle du BP d' Ambalavao (Madagascar), qui s'inscrit dans la vie politique locale



Source : Programme de développement rural SAHA : Processus budgétaire participatif, Madagascar, 2006

Nota Bene : Le Fokontany est une subdivision administrative de structure déconcentrée dépendant du pouvoir central. Dans d'autres contextes, c'est l'équivalent d'un groupe de quartiers.

1.9 Questions d'auto-évaluation

Répondre aux questions suivantes avant de passer à la 2e partie du guide :

1. Qu'est ce qu'un budget participatif ?
2. Qu'attendez-vous du BP ?
3. Comment le BP peut-il contribuer à réaliser les OMD ?
4. Quels sont les avantages du BP pour la collectivité locale?
5. Quels sont les avantages du BP pour les citoyens?
6. Qu'est ce qu'un budget?
7. Quelle différence entre le budget familial et le budget de la collectivité locale?
8. Quels sont les principes du BP?
9. Quelles sont les principales étapes du BP ?

Deuxième partie :

DIMENSIONS DU BUDGET PARTICIPATIF



Le budget participatif comprend plusieurs dimensions : financière, normative, territoriale, socio-économique et culturelle. Ces dimensions du budget participatif sont fonction du contexte. Ainsi, l'expérience de l'Afrique francophone se distingue de celles de l'Europe et de l'Amérique latine eu égard aux réalités qui existent dans chaque zone d'application du BP. Le chapitre qui suit offre une vue d'ensemble de la situation en Afrique francophone.

2.1 Dimension participative du budget

La notion de Budget Participatif, dans son acception première, requiert la participation de l'ensemble des parties prenantes à l'échelon local. Leur implication doit rester constante, de la phase préparatoire à celle de suivi/évaluation du processus, attestant ainsi de l'intérêt qu'elles portent à la gestion des affaires de leur collectivité.

A propos de participation, on peut évoquer celle des citoyens en général, en soulignant l'importance de la perspective du genre. Nous mettrons également l'accent sur la participation, aux côtés des entités étatiques, des institutions et des organisations de la société civile.

2.1.1 La participation des citoyens

Deux modes de participation des citoyens au processus du BP ont pour le moment été recensés :

- La participation individuelle, fondée sur le principe essentiel du droit universel de participer de manière facultative, individuelle et directe, et non nécessairement à travers la communauté, les organisations ou tout autre représentant.
- Une participation reposant sur le principe de « démocratie communautaire » ou de « représentation ». Dans ce cas, la participation se fait à travers celle des représentants (ou délégués) des organisations existantes (collectifs d'intervenants, associations de quartier ou villageoises, comités de défense, comités de gestion, etc.), tous supposés

être proches des préoccupations et des besoins des populations.

Dans sa phase d'application, le BP exige le contrôle de l'exécution, y compris celle des projets approuvés. Ce contrôle peut revenir à l'administration locale ou à un organisme de surveillance public. Dans le second cas, le contrôle peut s'exercer selon les modalités suivantes :

- un Conseil du BP à travers ses délégués ;
- une commission ou un groupe de travail nommé à cet effet ;
- une association de résidents et de voisins ou une organisation de citoyens ;
- une commission, déjà existante, comme les commissions des travaux publics nommées par les conseils de quartier ou de village ;
- une entité spécialement chargée de contrôler les activités des autorités publiques.

La participation a pour objectif de légitimer le processus aux yeux de tous, ou à tout le moins de la majorité des populations locales. Cela exige une communication permanente, de sorte que chaque habitant se sente invité à participer et que tous aient accès aux informations et aux décisions prises dans le cadre du BP, et qu'il s'y implique. Il passe aussi par la participation des habitants de toutes les catégories sociales. Une attention particulière devra donc être accordée aux agents privés de l'économie solidaire (qui peuvent être bénéficiaires directs de la réalisation de certains projets), aux jeunes, aux catégories vulnérables victimes de discrimination, et surtout aux femmes. L'exclusion ou la négligence de ces groupes porte atteinte

au caractère « participatif » qui fait l'essence même du BP.

Cet aspect est traité plus loin à propos de la « dimension socio-culturelle du BP ».

2.1.2. La participation des institutions, des organisations professionnelles et de la société civile

Dans les collectivités où le BP n'est pas pratiqué, ces diverses entités peuvent en être les instigateurs en organisant des forums pour faire du budget l'objet d'un débat au sein de la collectivité locale. La société civile peut constituer des groupes de pression pour inciter les autorités locales à adopter le BP.

Au cours du processus de BP, ces entités peuvent jouer des rôles différents d'une collectivité locale à l'autre : défense des intérêts, conseil, formation, recherche, promotion, etc.

2.1.3. La participation gouvernementale

L'administration locale joue un rôle capital dans le processus de BP. En effet, elle est le garant ultime de la bonne fin du cycle – de la phase de définition des priorités à celle de l'application des décisions. Elle facilite les différentes phases du processus, tandis que l'autorité locale lui confère la légitimité politique. Les décisions prises au cours du processus participatif sont appliquées par l'administration locale.

Les expériences pratiques de budget participatif recensées à ce jour montrent que la responsabilité du processus est généralement confiée à l'une des directions administratives suivantes :

- la direction financière ou des projets, pour améliorer l'efficacité de l'administration publique ;
- la direction de la participation ou de l'action sociale, pour la redéfinition des priorités ;
- la direction de la culture, pour susciter une nouvelle culture politique, renforcer la dimension culturelle du BP et la participation du citoyen ;
- le cabinet du maire, pour des raisons politiques évidentes.

2.2 Dimension financière du budget participatif

En Afrique francophone, la dimension financière du BP pose les questions suivantes :

- Quelle proportion du budget local est soumise à la méthode du BP ?
- Quelle est la proportion du budget d'investissement à soumettre aux débats?
- Quelle va être l'incidence du BP sur la collecte des impôts, taxes et recettes municipales en général?
- Comment les ressources financières locales sont-elles réparties par secteur d'activité et par quartier ou village ?
- Quel est le coût du processus de BP et comment les collectivités locales vont-elles y subvenir?
- Quelle est l'origine des ressources soumises au débat ?
- Comment les critères de budgétisation sont-ils définis ?

2.2.1 La proportion du budget à examiner dans le cadre du BP

En général, c'est le conseil local qui vote la décision initiale sur les postes et les montants à examiner et approuve le tableau budgétaire à double entrée qui est envisagé à l'issue du processus participatif. Au cours de sa validation, le conseil peut y apporter des modifications ou le rejeter ; les cas de rejet sont toutefois rares.

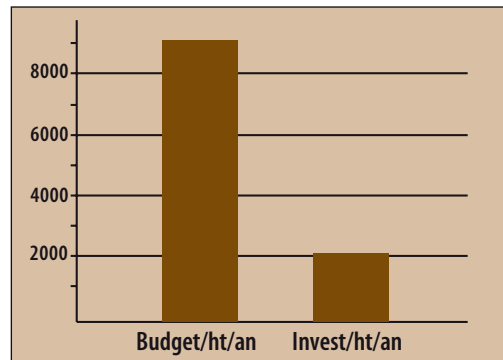
Lors de la phase d'élaboration, le Conseil peut décider de soumettre l'intégralité du budget au débat participatif, ou de ne soumettre au BP que ceux des chapitres du budget d'investissement ayant trait directement à des projets à financer dans l'exercice concerné. La

proportion « participative » varie donc selon le nombre, l'importance et le coût des projets.

Les ressources débattues proviennent généralement du budget communal. Lorsqu'elles émanent de l'État, ou sont orientées vers un secteur d'activité (santé, éducation, bien-être, etc.) ou un programme (rénovation, aménagement d'espaces publics, etc.) bien définis, les débats sont limités par les conditions auxquelles l'Etat soumet ces dotations.

Il convient de noter que même le budget d'investissement est soumis au débat dans son intégralité, les dépenses de fonctionnement prévues sont imputées au budget d'ensemble et diminuent par conséquent la part de budget investie chaque année dans la mise en œuvre des projets votés. Ainsi en atteste le montant de l'investissement annuel par habitant rapporté au budget annuel (par habitant lui aussi). Ce phénomène n'épargne pas les collectivités qui mettent en œuvre le BP, même si chez elles la tendance est moins prononcée.

Graphique 1: Budget et investissement par habitant et par année à Dialakoroba au Mali



Source : Etude et synthèse des expériences de BP en Afrique Francophone, Enda Ecopop, 2007, source Wateraid Mali, 2006

2.2.2 L'impact du BP sur la collecte des impôts, taxes et recettes au niveau local

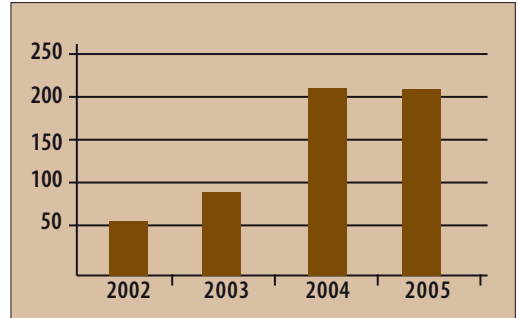
A travers sa conception et sa mise en application, le BP aboutit nécessairement à une amélioration des taux de recouvrement des impôts et des taxes, voire une amélioration des recettes locales.

En effet, si sensibles qu'ils soient à la transparence de l'administration publique locale, les contribuables le sont surtout aux réalisations pratiques qui répondent à leurs priorités à court terme. En favorisant la transparence et la réalisation de travaux et services publics, le BP inverse sensiblement l'incivisme fiscal. On note aussi, dans certains cas, la forte baisse voire la disparition de la fraude fiscale.

Dans certains pays, les populations peuvent participer directement, par des cotisations

individuelles, aux coûts de construction d'infrastructures ou de services sociaux de base.

Graphique 2: Evolution des recettes à Adjarra au Bénin



Source: Commune d'Adjarra, note de présentation du maire, mai 2006

Encadré 10: Financement par les jeunes émigrés, Timbo Madina (Guinée)

Timbo Madina est une communauté rurale guinéenne de 30 000 habitants. Située à 500 km de Conakry, elle fait figure d'exemple de développement local participatif, démarche dans laquelle elle s'est engagée depuis quelques années. Les autorités de cette communauté rurale pratiquent une gestion transparente au moyen d'un budget élaboré et exécuté de façon participative. Toutes les catégories participent au débat budgétaire, y compris les ONG locales, les collectifs d'émigrés installés en dehors de la commune et les associations du territoire. De ce fait, les projets financés par les ONG sont confiés à des comités de gestion élus par la population lors d'assemblées générales. Lors des débats budgétaires, les comités rendent compte de

l'exécution des tâches qui leur ont été confiées par le Conseil Communautaire (équivalent du Conseil Rural au Sénégal). La particularité de l'expérience de Timbo Madina, c'est surtout la contribution des émigrés au financement du développement de la collectivité. En effet, 75 pour cent des jeunes nés dans la commune vivent à l'étranger ; les autorités font souvent appel à eux et à leur épargne pour le financement de projets locaux, et la confiance les amène à participer au financement des activités de la commune. Ainsi, la contribution volontaire des citoyens a fait passer le budget de 20 millions (USD 20 000) à 35 millions (USD 35 000) de francs guinéens.

Source : CERPAC, 2006

2.2.3 La répartition des ressources financières dans le cadre du BP

En Afrique francophone et à Madagascar, les collectivités locales manquent d'infrastructures et de services sociaux de base, de sorte que les recettes mobilisables dans le cadre du BP ne permettent pas de satisfaire tous les besoins formulés par les populations locales. Le processus du BP a permis d'élaborer deux méthodes de répartition de ces ressources limitées :

- La répartition par quartier ou par village

(selon que l'on se trouve en ville ou en campagne), en privilégiant cependant les milieux les plus défavorisés.

- La répartition des ressources par secteur d'activité (santé, éducation, etc.) et par degré de priorité tel que défini par la collectivité locale.

La maîtrise du processus d'élaboration du BP exige une bonne compréhension de ce double système de répartition des ressources financières, qui à son tour passe par une bonne connaissance des besoins particuliers à travers des assemblées et autres forums de

Encadré 11: Dimension financière du BP et accroissement des recettes à Adjarra (Bénin)

Située au sud-est du Bénin, la commune d'Adjarra s'étend sur 112 km² ; elle se trouve à moins de 10 km de Porto-Novo, la capitale, et à 38 km de Cotonou, ville principale. Son territoire borde, à l'est, la frontière avec le Nigeria sur près d'une vingtaine de kilomètres.

La Commune joue le rôle d'animateur principal du développement local, mais les ressources financières qui permettraient de faire face aux responsabilités concédées par l'Etat font cruellement défaut.

La recherche des voies et moyens de mobiliser les ressources locales pour satisfaire la demande de services des populations est devenue une nécessité impérieuse. Les réflexions des autorités communales d'Adjarra et les cadres d'appui de la SNV-Bénin ont abouti à l'adoption du budget participatif, avec pour objectif d'accroître les ressources.

Dans la pratique, Adjarra a agi à trois niveaux : dialogue local, atelier budgétaire et séance du Conseil Communal.

Le **Dialogue local** rassemble les forces vives de la commune autour du maire. Au cours des séances, des **accords**, contrats et partenariats sont noués entre la Mairie et la population. Ce sont en fait les prévisions du Plan de Développement Communal (PDC) qui sont partagées avec les populations.

L'**atelier budgétaire** regroupe le maire et les

autres élus locaux ainsi que les services financiers et économiques ; il examine le budget de l'exercice en cours, le cadrage budgétaire du maire et le budget de l'exercice suivant.

Le vote du nouveau budget par le **Conseil Communal** a lieu lors d'une séance ouverte à la population (en qualité d'observateur).

A Adjarra, l'adoption du BP a donné des résultats spectaculaires d'année en année, comme suit :

Recettes annuelles locales (en francs CFA) :

2002	52.676.591
2003	83.448.987
2004	208.408.934
2005	209.268.718

On note un taux d'accroissement des recettes de près de 400 pour cent entre 2002 et 2005. Mieux, les perspectives demeurent bonnes grâce à l'amélioration continue du système de contribution et de recouvrement.

Pour conclure, le budget participatif apparaît comme un outil efficace de mobilisation des ressources locales; il est à recommander à tous les élus en général, et à ceux des pays émergents (comme le Bénin) en particulier.

quartier ou village.

Par ailleurs, il appartient à chaque collectivité locale de définir les critères d'inscription au budget afin d'en faciliter la mise au point. Les critères les plus répandus sont la taille de la population, les priorités sélectionnées par les habitants, le degré de participation de la communauté au processus, l'ampleur de la fraude fiscale, l'intérêt porté à ce processus les années précédentes et l'incidence de tel ou tel projet sur la communauté et les catégories vulnérables.

Soulignons toutefois qu'il n'existe pas un critère universel applicable à toutes les collectivités locales. Une collectivité peut accorder le même score à chaque critère non satisfait, tandis qu'une autre, accordera plus de score à un critère qu'elle aura jugé prioritaire. De plus, au cours d'un cycle ou d'un cycle au suivant, les délégués et les conseillers désignés, en collaboration avec les autorités locales, peuvent décider d'augmenter, de diminuer, d'éliminer ou de modifier la part des ressources financières allouées à un critère particulier. Les décisions prises à pareille occasion seront mises en application au cours des exercices suivants; d'où le caractère évolutif et généralement flexible du BP.

En outre, il est important pour les délégués élus de vérifier la réalité des besoins recensés. Cela renforce la légitimité des critères techniques. Les délégués prennent ainsi conscience des besoins de la collectivité tout entière, au-delà de ceux de leur quartier.

2.2.4 Le coût du BP et comment y faire face

L'adoption du BP impose certaines dépenses à l'administration locale. En effet, quatre types de ressources sont requis pour une bonne exécution du BP:

- un personnel municipal engagé et spécialement formé;
- des moyens de transport permettant de circuler dans les quartiers ou villages et

de transporter le personnel (au besoin, les populations) pour les réunions et forums;

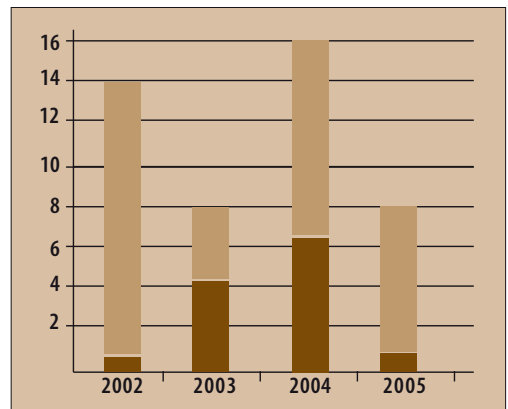
- des canaux de communication permettant d'échanger les informations avec le public;
- des individus qualifiés pour les études de faisabilité technique, économique et budgétaire des demandes prioritaires.

Les collectivités qui ne prévoient pas ces dépenses éprouvent souvent des difficultés et dans certains cas, l'activité peut même être suspendue. Il est donc primordial pour les collectivités locales d'effectuer une étude de coûts avant d'adopter le BP.

Encadré 12: La mobilisation des ressources pour le BP à Matam (Sénégal)

L'adoption d'un budget participatif appelle la mobilisation des ressources pour améliorer le financement. C'est ce qu'a fait la commune de Matam au Sénégal, où le processus a commencé avec le recensement de la population active et des opérateurs économiques afin d'évaluer les capacités contributives et de financement.

Graphique 3: Mobilisation de ressources pour le BP 7 à Matam (Sénégal)



- Manque à gagner
- Réel recouvré

Source : Etude et synthèse des expériences de BP en Afrique Francophone, Enda Ecopop, 2007

2.3 Dimension normative et juridique du budget participatif

Plusieurs pays d'Afrique francophone ont conduit des expériences intéressantes de budget participatif. Ce processus n'est pourtant pas explicitement reconnu par les lois sur la décentralisation. Cependant, dans la plupart de ces pays, cette législation contient des dispositions qui militent en faveur de la mise en pratique du BP pour consolider les acquis de la décentralisation et du développement local.

Ces dispositions sont conformes à deux principes fondamentaux du BP qui sont la participation et la transparence. Toutefois, une réflexion portant sur la législation financière des collectivités locales pourrait adapter ces textes aux réalités et aux particularités locales.

Dans le processus de BP, le citoyen est associé à la prise de décision sur la nature et le volume des travaux publics et des services à fournir ; se trouve impliqué directement dans l'optimisation des ressources publiques et dans la recherche d'efficacité des prestations

de services. En définissant les priorités dans l'orientation des ressources, le citoyen délibère au fond sur le rôle de l'Etat. Le BP favorise ainsi l'exercice d'une citoyenneté active, véritable force de proposition.

Au Sénégal, les lois de décentralisation prévoient explicitement la participation des populations à la gestion des affaires locales, à la planification, la programmation et la réalisation du développement local. En effet, selon ces textes, « Toute personne physique ou morale peut faire au président du conseil régional, au maire ou au président du conseil rural, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions » (art. 3 de la Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales).

Il en est de même au Bénin, où « *La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la*

Encadré 13: Le cadre juridique de l'élaboration du budget communal au Burkina Faso

Les élections municipales du 23 avril et du 9 juillet 2006 ont consacré la gestion des communes urbaines et rurales du Burkina Faso par des organes démocratiquement élus. Pour le bon fonctionnement de l'administration locale, et plus précisément celui des communes, celles-ci doivent se doter d'un budget et d'une feuille de route qui s'appuient sur un cadre normatif, tout en se conformant aux principes du droit budgétaire.

Au Burkina Faso, les finances locales sont régies par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, dont notamment :

- *la loi n°55-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales ;*
- *l'ordonnance n°69-047/PRES/MFC du 18*

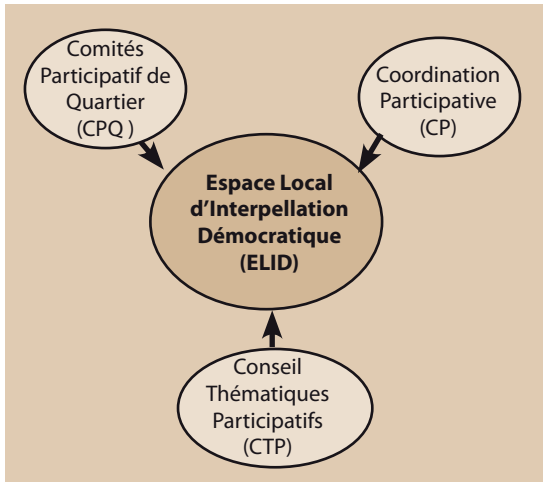
septembre 1969 portant loi organique relative aux lois de finances et ses décrets d'application, notamment le décret 78/56/PRES/MIS/MF du 21 février 1978 déterminant le régime financier et comptable des communes ;

- *la loi portant Code Général des Impôts ;*
- *l'instruction interministérielle n°66/MEFP/MAT du 20 décembre 1994 portant instruction comptable applicable aux communes ;*
- *la circulaire n°51/MFC/DTCP du 17 octobre 1975 relative à la comptabilité des valeurs, à l'encaissement, au versement et au contrôle des droits et taxes donnant lieu à la délivrance de tickets, plaques et vignettes, et timbres.*

participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales » (Art. 2 de la Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes).

Par ailleurs, « Le conseil de village ou de quartier de ville se prononce sur les affaires qui concernent le village ou le quartier de ville. Il donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil d'arrondissement. Il fait des propositions relatives à la bonne administration du village ou du quartier de ville » (Art. 138 de la Loi N° 97-029, Benin).

Figure 7: Cadre institutionnel du BP à Ndiarème Limamoulaye, Sénégal. Cadre de concertation pour la gestion partagée



Source : Etude et synthèse des expériences de BP en Afrique Francophone, Enda Ecopop, 2007 réf doc. CERPAC

Le BP favorise la communication directe entre populations et élus locaux. Dans ce processus, les élus locaux sont tenus de rendre compte de la gestion des ressources publiques dont ils sont délégataires. Une culture de la transparence, de l'accès équitable à l'information et du dialogue social s'installe ainsi, posant les fondements d'une bonne gouvernance locale.

En Afrique francophone, les lois de décentralisation confèrent aux populations un certain droit de regard sur la gestion des affaires locales. En effet, « Le conseil de village ou de quartier de ville peut adresser des questions écrites au conseil d'arrondissement sur toute affaire intéressant le conseil de village ou le quartier de

ville. Le conseil d'arrondissement peut en informer le conseil communal qui en délibère le cas échéant » (Art. 138 de la Loi N° 97-029, Benin). De même, « Tout habitant ou contribuable a le droit de demander à ses frais, pour la communication, de prendre copie totale ou partielle des procès verbaux du Conseil Régional, du Conseil Municipal ou du Conseil Rural, des budgets et des comptes, des arrêtés » (la Loi 96-06, Sénégal).

Ces extraits de lois de décentralisation montrent que les pays d'Afrique francophone sont en mesure d'adopter en toute légalité la démarche de budget participatif au niveau des collectivités locales.

Dans la pratique, l'institutionnalisation de cette démarche ne dépend pas forcément des décisions étatiques. C'est pourquoi, même si elles sont par la suite favorisées par des textes réglementaires provenant des autorités publiques, les expériences de BP en Afrique francophone ne se fondent que sur des cadres de concertation représentant toutes les parties prenantes, afin de garantir la légitimité du BP. Ces cadres de concertation sont légitimes aux yeux des populations, puisqu'ils résultent d'un consensus entre intervenants locaux qui partagent les principes d'organisation de leur vie sociale et s'engagent à les respecter par le biais de conventions locales.

L'institutionnalisation du BP peut toutefois, à l'occasion, se heurter à certains obstacles. Il en est de même pour les lacunes relatives à la nomenclature budgétaire des collectivités locales.

La législation sur les finances publiques locales, une limite au BP ?

Dans la plupart des pays d'Afrique francophone, les lois de décentralisation ne tiennent pas compte de certaines particularités des collectivités locales, et surtout des communautés rurales. Les élus locaux justifient couramment l'absence de projets de développement dans leur collectivité par la faiblesse de leurs ressources financières, qui contraste pourtant avec un potentiel parfois très appréciable.

En effet, presque tous les impôts locaux sont administrés suivant les mêmes règles d'assiette, de liquidation et de recouvrement. Aucune collectivité ne dispose d'un impôt qui lui soit particulier. Elles n'ont la capacité ni de créer, ni de modifier, ni de supprimer un impôt local. C'est en cela qu'il convient de parler d'impôts des collectivités, plutôt que d'impôts locaux qui feraient ressembler la fiscalité à une « peau de léopard » particulière à chaque localité.

Cette situation engendre un manque à gagner financier important pour ces collectivités locales qui, parfois, voient bien comment étendre l'assiette fiscale, mais que la loi empêche de le faire.

Toutefois, cette situation n'est pas irréversible. Il faut mettre en place des cadres de concertation qui regroupent les entités étatiques (niveaux local et central) et avec la participation des parlementaires. La concertation devrait porter sur la meilleure manière, pour l'Etat central, d'adapter la nomenclature budgétaire des collectivités locales, en tenant compte des suggestions de celles-ci.

Encadré 14: Catégories de recettes retenues pour la mobilisation et la gestion des finances locales.

- **Impôts locaux :**
 1. les contributions à la Patente et la Contribution Globale Unique (CGU);
 2. la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB);
 3. la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal (TRIMF);
 4. l'impôt du minimum fiscal 4ème catégorie;
 5. la taxe rurale.
- **Droits, taxes et redevances :**
 6. le produit de l'expédition des actes administratifs et d'état civil et de la légalisation;
 7. les produits des locations de souks, et le produit de la location des échoppes et cantines;
 8. le produit des droits de place dans les halles et marchés;
 9. le produit des droits de stationnement sur la voie publique;
 10. la redevance des sociétés concessionnaires de parcs de stationnement;
 11. les droits d'occupation du domaine public;
 12. la taxe sur la publicité;
 13. le produit des locations sur la voie publique;
 14. la taxe sur le produit des ventes d'animaux;
 15. la taxe sur les machines à coudre;
 16. les taxes sur l'électricité consommée et sur l'eau;
 17. la taxe sur les véhicules hippomobiles;
 18. les droits d'alignement et frais de bornage;
 19. la taxe sur les permis de construire.

Source: CAEL, Guide pratique sur la maîtrise et la mobilisation des ressources financières des collectivités Locales Sénégalaises, janvier 2007

2.4 Dimension territoriale du budget participatif

Le BP est intrinsèquement lié à la décentralisation, en ce sens que son application reste circonscrite au ressort territorial de la collectivité locale qui le met en pratique. Dans ces conditions, on peut se demander s'il existe un nombre optimal de collectivités qui garantisse le bon fonctionnement d'un processus budgétaire participatif. On peut aussi se demander si les pratiques en la matière sont les mêmes en ville et en campagne.

2.4.1 L'espace d'expérimentation du BP

La réussite d'un BP ne tient pas à un nombre idéal de collectivités locales. Le BP réussit aussi bien dans une collectivité unique qu'à l'échelle de plusieurs regroupées en communauté, en zone, etc. Tout dépend donc du désir de la collectivité locale de se rapprocher de son voisinage et des communautés, ainsi que de sa capacité de mobilisation et d'intervention. Ainsi, des collectivités voisines peuvent se regrouper pour mettre en commun leurs ressources mobilisables en vue de leur émancipation, le tout afin de renforcer leurs moyens d'intervention.

Toutefois, des collectivités locales peuvent être appelées à se regrouper du fait d'une identité ou une particularité partagées : histoire, modèle de croissance, infrastructures et services de base manquants, etc.

2.4.2 Le BP en milieu urbain et rural

La mise en œuvre du BP en milieu urbain et rural passe par une même démarche, tant dans l'exigence de participation populaire que du contrôle de gestion en vue des objectifs visés.

En effet, même si le milieu urbain semble avantagée par la relative facilité qu'il y a à organiser des séances de formation, il faut cependant reconnaître que tous peuvent jouir des compétences requises en matière de gestion des affaires publiques. Dès lors, il apparaît comme une nécessité stratégique d'engager le processus en même temps dans les deux différents milieux, par la bonne préparation des participants.

En milieu rural, après la phase de la préparation, viennent les activités suivantes : forums de village, forums des délégués, forum communautaire. En zone urbaine, ces trois étapes correspondent aux forums de quartiers, forums des délégués et forum municipal.

Ces différentes étapes sont suivies de l'orientation budgétaire, du vote, de l'exécution du budget et du suivi/évaluation du processus.

Ces étapes sont traitées en détail dans le chapitre sur la mise en pratique du BP. Dans les deux types de milieu, il apparaît très nettement qu'un rôle déterminant revient tant à l'individu qu'à la collectivité, éléments catalyseurs de la société, de l'économie et de la culture au niveau local.

2.5 Dimension socio-économique et culturelle du budget participatif

Le budget participatif implique toujours divers intervenants. Il importe dès lors de savoir qui doit participer au processus. Le choix doit se faire de manière démocratique, pour permettre une juste représentation des diverses catégories qui composent la communauté ou la société en question. Il convient notamment à cet égard de prendre en compte la perspective du genre.

En Afrique francophone et à Madagascar, les femmes représentent généralement plus de la moitié de la population. Cependant, elles ne figurent que dans des proportions négligeables dans les instances dirigeantes et participent très faiblement aux prises de décision.

Une telle exclusion trouve son origine dans les coutumes et traditions qui déterminent fortement la place des uns et des autres dans l'organisation sociale (surcharge de travaux); elle résulte aussi de la condition socio-économique des femmes (faibles revenus, analphabétisme) et leur hésitation à occuper

des fonctions très prisées et dont l'accès suscite souvent la convoitise.

Ce n'est que depuis quelques années que les collectivités locales ont décidé de favoriser systématiquement l'accès en fonction du genre. A partir de la Conférence internationale sur les Femmes de Beijing en 1995, ce type de processus a été reconnu utile et utilisé pour la mise en œuvre et le suivi des engagements, les recommandations et plans d'action relatifs au genre. Lorsqu'il devient sensible au genre, la perspective d'un budget est très différente.. C'est une démarche qui permet de mettre en relief les déséquilibres dans l'accès des hommes et des femmes aux ressources et services publics.

Il convient cependant de noter que les budgets sensibles au genre ne sont en aucun cas formulés séparément pour les femmes et les hommes. « *Au contraire, l'objectif de « l'analyse genre » des budgets est de redéfinir les priorités et d'allouer des ressources adéquates qui répondent aux besoins de toutes les catégories de la*

Encadré 15: Femmes et accès au foncier : Le cas de Diender (Sénégal)

« Toutes les femmes rurales sont des paysannes avec cette particularité qu'elles produisent mais ne possèdent pas de terres. Elles empruntent des parcelles, juste le temps de les exploiter.

« Les hommes prêtent facilement leurs terres aux femmes. Il est plus facile de les récupérer après quelques années de mise en valeur et de fertilisation par les femmes.

«La religion musulmane n'exclut pas la femme du foncier. Ce sont plutôt des traditions qui sont en cause. En matière d'héritage, l'Islam octroie une part entière à l'homme contre la moitié à la femme. C'est aux femmes de prendre l'initiative pour accéder à la terre, car ni l'Islam, ni la législation foncière ne

l'interdisent. Ce sont plutôt les traditions qui ne la favorisent pas.

« Quelques pistes d'action rapide se dessinent. Certaines femmes ont commencé à réclamer leur part d'héritage et d'autres achètent des terres avec leurs propres moyens. Les Unions sont décidées à poursuivre des activités de sensibilisation sur l'accès à la terre et à lancer des stratégies pour leur mise en œuvre. Il nous faut, en plus de tout cela, mener des activités de formation sur les pratiques culturelles, approfondir nos connaissances sur les lois qui régissent la décentralisation et disposer de moyens de production. »

population, en prenant en compte de façon explicite la situation désavantagée des femmes. Les budgets sensibles au genre permettent de promouvoir l'équité et l'efficacité », selon Simel Esim Asia dans le cadre des travaux de l'International Centre for Research on Women sur les budgets sensibles au genre (Asia Foundation, janvier 2000).

En Afrique, le budget sensible au genre a été adopté par certains pays pour des projets pilotes d'intégration du genre ("Les Parlements et la budgétisation genre", Cotonou, Bénin – 4-6 octobre 2005):

- Le Burkina Faso, avec l'appui des Pays-Bas, a introduit en 2004 la formation au budget sensible au genre pour la commission des finances, afin que les parlementaires prennent en compte la dimension du genre lors de la préparation du budget 2005.
- Dans ce même pays, le ministère de l'Éducation a introduit la dimension du genre dans quelques grands programmes, pour accroître le taux de scolarisation des filles et d'alphabétisme des femmes de 64,5 pour cent en 2002 à 69,3 pour cent en 2006.
- Au Niger, l'Assemblée nationale a créé un réseau « genre » et permis la constitution d'un groupe parlementaire réservé aux femmes.
- Au Mali, le ministère de l'Éducation a segmenté les statistiques pour mieux observer dans quelle mesure les politiques affectent les filles et les garçons, les femmes et les hommes.
- Le Sénégal a lancé le processus MTEF qui doit aider le gouvernement à définir certains indicateurs et priorités dans le domaine du genre.
- Au Bénin, la commission parlementaire des finances organise consultations et séances publiques lors de l'examen du budget pour s'informer des préoccupations des experts et des citoyens, y compris celles des collectifs de femmes.
- Le Bénin a instauré l'école gratuite pour les filles dans les campagnes, afin d'améliorer

leur taux de scolarisation et leur niveau général.

- Toujours au Bénin, le ministère de la Famille a introduit de nouveaux projets de micro-financement pour renforcer l'indépendance économique des femmes.

Le budget participatif intègre la dimension du genre dans la mesure où il peut favoriser l'augmentation du nombre de délégués féminins au moyen de quotas. Cela permettrait aux femmes de mieux faire valoir leurs besoins particuliers, d'où une meilleure prise en compte de leurs priorités dans le budget de la collectivité locale. De plus, du fait de l'instinct maternel attribué aux femmes en général, et aux Africaines en particulier, celles-ci seraient mieux à même de défendre les intérêts des jeunes et des minorités que le BP risquerait autrement d'exclure. Toutefois, l'engagement plus poussé des femmes ne devra pas se faire au détriment de l'efficacité du processus de BP, qui requiert avant tout de la compétence, du volontariat et de l'esprit de sacrifice au service de l'intérêt général. Par conséquent, il faudra veiller à ce que les délégués des deux sexes soient capables de soutenir ensemble le processus, et qu'ils s'engagent de propos délibéré et non parce qu'il y a des postes à pourvoir. Aucune partie ne devrait se confiner dans une logique de confrontation ou d'opposition à l'autre sexe, car cela risquerait de se faire au préjudice du processus de BP.

Par ailleurs, la tradition, la religion et les us et coutumes constituent encore des obstacles à la participation de toutes les composantes des communautés à la réflexion, la conception, la mise en œuvre et le suivi du BP au niveau local. De nos jours cependant, certaines initiatives et solutions nouvelles voient le jour, sous la conduite exclusive de femmes ou avec l'appui de diverses associations.

Au Sénégal par exemple, l'Union des femmes des communautés rurales de Diender et de Keur Moussa – 28 collectifs et 2 818 membres provenant de 24 villages

– s’investit dans l’aviculture pour lutter contre la pauvreté et promouvoir l’accès de la femme aux responsabilités. Le bilan de ces activités et l’évaluation participative qui l’a accompagné a permis une prise de conscience

tout en formulant des perspectives d’avenir pour le devenir de la femme de Diender. Le témoignage de ces femmes traduit la vigueur de leur désir d’émancipation.

Encadré 16: Les femmes dans l’économie et les responsabilités locales: Les GPF de Djender (Sénégal)

« Quelles perspectives après nos acquis ?

« (...) nous [GPF, groupements de promotion féminine] aspirons à exercer davantage de pouvoir dans nos foyers et dans nos villages. Pour y parvenir, un important programme de renforcement de nos capacités s’impose à différents niveaux pour viser les objectifs suivants :

- Renforcer la scolarisation des filles ;
- Développer davantage l’alphabétisation en langues locales ;
- Renforcer nos capacités de négociation avec les partenaires locaux et extérieurs ;
- Apprendre à mieux valoriser nos projets individuels et collectifs, comme c’est le cas avec les unités de transformation ;
- Continuer les débats dans les villages et dans nos collectifs pour que les femmes puissent accéder à la terre.

« Au niveau politique, nous avons de gros efforts à faire pour résoudre la plupart de nos problèmes, surtout en matière foncière. Il faudra recenser toutes

les contraintes de nature traditionnelle et religieuse liées à la gestion des terres et travailler à notre intégration dans les instances de décision politique. En matière d’organisation, il ressort clairement que nous devons consolider nos structures afin d’éviter la dispersion de nos efforts et obtenir une meilleure visibilité.

« Dans un proche avenir, nous comptons travailler davantage sur les modes d’exploitation de nos poulaillers. Il s’agira d’être plus efficaces à toutes les étapes, de la gestion jusqu’à la commercialisation. Ainsi, nous pourrions mieux faire face aux épidémies qui déciment la volaille, dont la maladie de Newcastle (ou pseudo- peste aviaire), aux problèmes d’alimentation et d’habitat, et surveiller la croissance des animaux. Notre objectif ultime dans ce domaine est de prouver que l’aviculture est un bon moyen pour les femmes de réduire la pauvreté. » Cette intention se fait notamment sentir dans la problématique de l’occupation et de l’exploitation foncière, la production de la zone tenant pour l’essentiel aux activités agro-pastorales.

Source : Extrait de " Les femmes de Diender et de Keur Moussa racontent leur cheminement avec un projet avicole " pp.91-94, Edité par ENDA Pronat

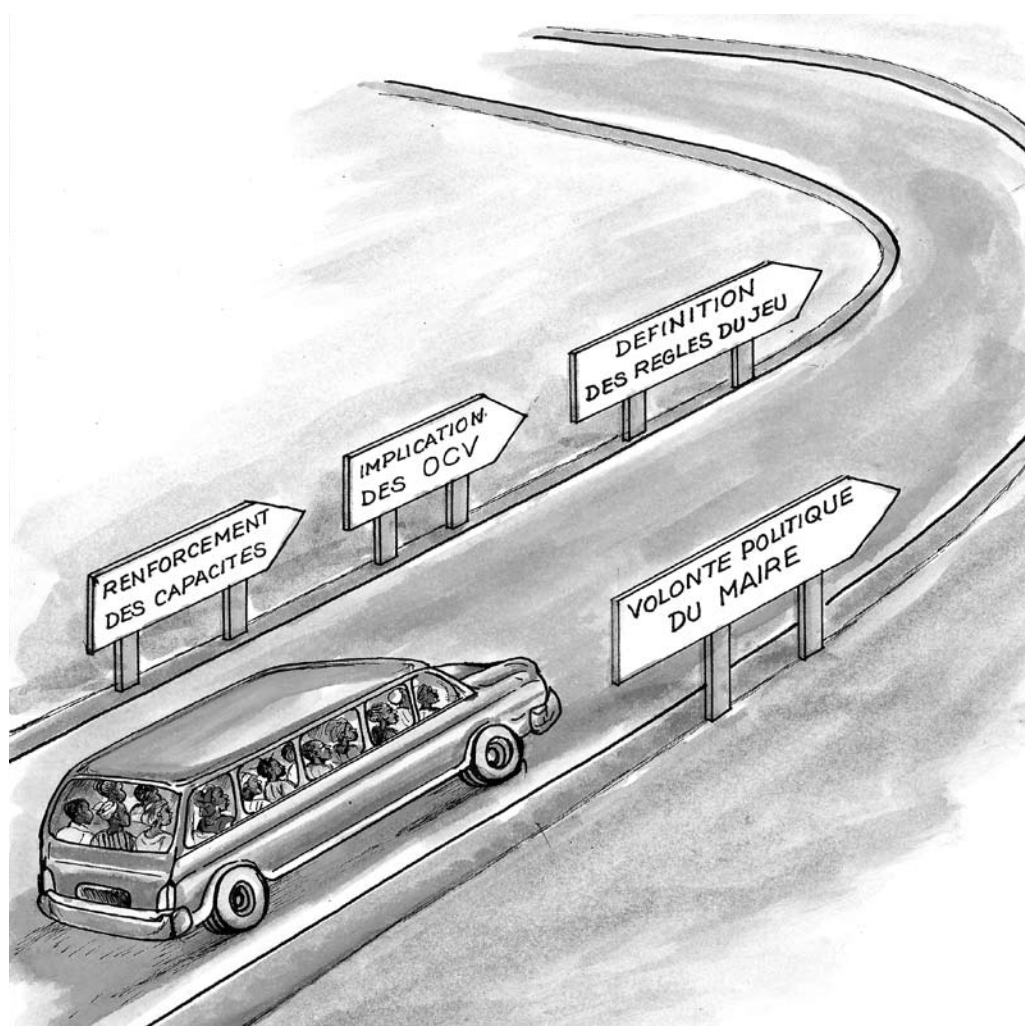
2.6 Questions d'auto-évaluation

Consigne : Merci de répondre aux questions suivantes avant de passer à la 3e partie du guide :

1. Quelles sont les dimensions du BP ? Expliquez-les à votre manière.
2. Quelles sont les contraintes liées à la participation des femmes dans le processus du BP ?
3. Donnez des exemples de collectivités locales où le BP a favorisé la mobilisation des ressources, et expliquez comment en quelques mots.
4. Quels sont les contraintes et les atouts liés à l'institutionnalisation du BP en Afrique ?
5. Citez quelques contraintes et atouts de nature culturelle pouvant intervenir dans le processus du BP en Afrique.

Troisième partie

CONDITIONS DU BUDGET PARTICIPATIF



Comment faire pour instaurer un budget participatif dans les collectivités locales africaines ?

Si nous admettons la part de relativisme qui porte sur les contextes et conditions de mise en œuvre du BP, force est d'admettre qu'il n'y a pas de modèle universel.

Nous pensons dès lors qu'il est possible de prendre en compte un ensemble de modalités, qu'il nous semble important de soulever pour déployer le BP dans de bonnes conditions. Ainsi, dans la perspective de sa mise en œuvre, la part de créativité et l'adaptation aux données différentes de chaque pays, de chaque collectivité locale, constitue un élément de sa mise en place ou un modèle d'espèce. Cette partie du guide met en évidence les conditions préalables à la bonne mise en œuvre du BP

3.1 Introduction : De quoi s'agit-il ?

Pour le bon déploiement du Budget Participatif, il faut tenir compte des conditions suivantes: une volonté politique résolue, la présence et l'intérêt des populations et des organisations de la société civile, la définition claire et consensuelle des règles, et le désir de renforcer les capacités de la population et des responsables municipaux.

La volonté politique

La volonté politique est indispensable pour porter l'ensemble du processus. La manifestation la plus visible de cette volonté a lieu pendant la phase d'exécution, où les engagements se traduisent par des investissements concrets.

Cette volonté politique affichée par le Maire et les autorités municipales locales se traduit ainsi par des engagements dont le respect renforce la confiance dans le processus.

Elle peut prendre plusieurs formes (déclaration politique, arrêté municipal engageant la mairie, inscription d'un investissement local dans le budget de la commune, cession d'un terrain comme contribution de la commune dans le cadre d'un projet communautaire, etc.).

Cette volonté politique devrait être un gage pour une meilleure implication de la société civile qui pourra vérifier si les engagements des élus sont tenus ou pas. Cette même volonté est attendue tant des populations que de la société civile.

La présence et l'intérêt des populations et de la société civile

La participation populaire est une condition sine qua non pour réussir tout projet de développement. Cette participation doit être large et inclure les principales parties prenantes à l'échelon local (personnes physiques et/ou morales, organisations communautaires

de base, ONG, secteur privé, etc.). Elle peut prendre deux grandes formes: participation passive (observation); et participation directe (jusqu'à la prise de décision). Elle peut avoir des implications financières (contribution des bénéficiaires) et non financières (contribution physique, intellectuelle).

La mobilisation et l'engagement effectifs des parties prenantes à la base sont essentiels. Ils doivent prendre en compte les dimensions sectorielle et thématiques, tout le monde participant sans exclusion aucune. Ainsi, les divers secteurs d'activité qui existent dans la collectivité locale, mais aussi les populations vulnérables, doivent être associés au processus.

L'intérêt des divers composants de la société civile pour le BP vient s'ajouter à la volonté politique des responsables locaux. Le foisonnement des intervenants et des enjeux qui va en découler impose la définition de règles claires et bien adaptées.

La définition claire et consensuelle des règles

Les règles ont trait aux procédures de prise de décision concernant:

- o la distribution des responsabilités;
- o l'allocation des ressources entre les différents districts et quartiers de la commune;
- o les montants financiers à examiner, les différentes phases et le calendrier d'exécution;
- o la composition du Conseil du budget participatif, son fonctionnement, etc.

La fixation de ces règles doit être arrêtée avec la pleine participation de la population et, par la suite, être évaluée et réajustée au besoin de manière périodique, en fonction des résultats et du déroulement du processus.

Renforcement des capacités de la population et des agents municipaux

Le manque de formation et le renforcement des capacités des parties prenantes devant soutenir le processus de BP posent souvent d'énormes difficultés. En effet, le faible niveau de formation des délégués des comités rend difficile la compréhension des procédures techniques du budget participatif. Par ailleurs, la pauvreté peut constituer une contrainte majeure qui peut menacer la bonne appropriation du processus de BP.

Le renforcement des capacités des élus et des parties prenantes vise un double objectif :

- (i) donner à l'ensemble des intervenants une formation de base leur permettant de comprendre les principes de base du BP ;*
- (ii) préparer chaque catégorie d'intervenants à assumer convenablement les missions et les rôles qu'elle est censée remplir dans la mise en œuvre.*

Les stratégies de renforcement des capacités doivent prendre en considération les trois dimensions suivantes: la pluralité des intervenants, la diversité des besoins, et la diversité linguistique et culturelle.

A ces trois dimensions s'ajoutent la nécessité d'une large diffusion de l'information ainsi que la hiérarchisation des besoins établis par la population sur la base de critères (techniques, économiques, financiers, sociaux, culturels, etc.) afin de saisir toutes les occasions de réussir la mise en pratique du BP.

Un soutien vigoureux de la part de l'Etat permettrait d'atténuer de telles craintes, en intégrant ces dimensions dans les stratégies nationales (politiques d'inclusion du genre et droits humains; grands programmes nationaux comme la lutte contre la pauvreté; etc.).

Cette « volonté politique nationale » des responsables de l'Etat devrait pouvoir être relayée par les autorités locales, en articulant les différents paliers de planification.

3.2 Volonté politique des autorités et responsables locaux

Le Forum des Autorités Locales pour l'inclusion sociale, réuni à Porto Alegre (Brésil) en janvier 2003, affirmait déjà que seule la volonté politique peut créer les conditions de la participation du citoyen. Il faut une impulsion politique des élus et responsables municipaux pour créer les conditions de la démocratie participative, au niveau local.

Dans bien des pays africains, le législateur a édicté des lois qui, théoriquement, devraient permettre une meilleure participation des populations à la prise de décisions les concernant, comme par exemple le vote du budget national ou local. Mais ces dispositions sont, la plupart du temps, ignorées par les principales parties prenantes. Elles ne sont guère appliquées, ou si peu, ce qui empêche

une réelle participation de la majorité. En outre, l'analphabétisme, fort répandu dans les milieux populaires, fait obstacle à l'accès à l'information, au savoir et au pouvoir.

Conscients de cette situation, certains élus et responsables municipaux africains, appuyés par les agences de développement, commencent à afficher leur intention d'associer les populations et autres intervenants locaux au processus d'élaboration du budget.

Cela traduit un net désir de rupture avec la pratique traditionnelle du budget préparé et voté par les seules autorités locales.

Ces expériences encore timides peuvent prendre plusieurs formes à l'instigation des élus, de la société civile ou encore des partenaires techniques et financiers.

Volonté politique des leaders

La volonté des élus est indispensable. N'oublions pas que dans la plupart des cas, l'initiative doit également venir des pouvoirs publics. Les pratiques participatives mises en place ne visent pas toujours un réel partage du pouvoir.

En effet, les BP dépassent la simple consultation des habitants, ils en font des co-responsables. Ce statut ne porte pas seulement sur des questions isolées mais est inscrit dans la durée. Il est important

donc qu'il y ait un mouvement de la collectivité locale dans son ensemble, c'est-à-dire, les élus et les acteurs locaux.

Dans un vrai processus de décision participative, différents niveaux de pouvoir sont susceptibles d'interagir pour une décision ou un projet précis. L'implication des autorités locales n'est donc pas toujours suffisante. Il faut donc examiner comment organiser des passerelles entre les différents niveaux de pouvoir, et aussi avec les instances du pouvoir central.

Encadré 17: Intérêt de la société civile et des élus de Ndiarème Limamoulaye (Sénégal)

L'expérience de budget participatif à Ndiarème Limamoulaye fait suite à une série de rencontres entre les populations de Pikine et Guédiawaye en 1998 et deux chercheurs français, Jean-Blaise Picheral et Martine Toulotte (traducteurs, avec Eliana Guerra, du livre de Tarso Genro et Ubiratan de Souza: " Quand les habitants gèrent vraiment leur ville).

C'est lors d'une réunion le 30 juin 1998 (qui regroupait élus municipaux, représentants de divers partis politiques, enseignants des écoles primaires, responsables d'associations de quartiers et d'associations locales collectifs de femmes, associations sportives et culturelles de jeunes, associations de résidents), que fut présenté un projet de budget participatif destiné à établir une réelle démocratie au niveau local, contre le clientélisme politique qui proliférait grâce aux difficultés économiques.

La réunion donna lieu à un diagnostic de la démocratie et de la décentralisation locales, à la lumière de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre (Brésil). Les différents participants s'engagèrent à poursuivre la réflexion pour mettre en place des processus similaires dans leur ville. Une déclaration avait sanctionné la réunion: « Nous, élus, conseillers municipaux des communes de Pikine et de Guédiawaye (Sénégal) qui sommes

aussi responsables d'associations, constatons que dans nos villes:

- Partout le Budget est élaboré par des techniciens des mairies
- L'adoption du Budget est rapide car il y a une majorité mécanique et surtout l'essentiel des conseillers ne comprennent pas son contenu à cause de son aspect technique.
- Les habitants ne participent à aucune des phases du Budget (élaboration, adoption, exécution, contrôle) et, à la limite, ignorent même son existence.
- Le rôle des conseillers municipaux se limite à son adoption et tout le processus qui suit celle-ci est géré par le maire et son cabinet.
- Et pourtant, certains mécanismes de contrôle ont été mis en place par le législateur: Participation du public aux séances du Conseil Municipal, possibilité d'accès aux comptes administratifs pour les conseillers comme pour les habitants...

Ainsi, nous nous considérons comme un noyau de conseillers ayant pour objectif de vulgariser l'expérience et d'en inventer les formes spécifiques pour nos villes de Pikine, de Guédiawaye, ...

Source : Bulletin de liaison 1 pour le budget participatif, 1998

Encadré 18: Intervenants et volonté politique, commune d'Ambalavao (Madagascar)

« Nous nous rendons une fois par an dans les Fokontany pour rencontrer les populations. C'est là que nous leurs expliquons les projets que la commune va entreprendre et nous les incitons à y participer. Quand on leur explique que ces travaux sont menés pour leur bien, les gens acceptent de travailler avec la commune, même sans indemnité ».

Le Maire, Estéphan Rakotondrabe.

« Le débat est libre. La transparence est de mise. C'est là le secret d'une bonne collaboration entre les élus de la commune... Il existe aujourd'hui une relation courtoise entre responsables communaux et techniciens ». Le Président du Conseil Communal, M. Rasolomanana

Source : SAHA 2006

Encadré 19: Volonté de changement politique : Le cas d'Ambalavao (Madagascar)

I - Présentation de la commune : Ambalavao est une commune urbaine malgache de 110 km², située de part et d'autre de la RN7, à 462 km au sud d'Antananarivo et à 56 km au sud de Fianarantsoa. Avec une population de 19 500 habitants, Ambalavao est la plus riche des communes urbaines. Elle compte 3 591 ménages d'une taille moyenne 5,45 personnes. La population est active à 41 pour cent et plus de la moitié (52 pour cent) a moins de 17 ans.

Le nombre d'emplois dans la commune s'élève à 7 706; le taux de scolarisation primaire est de 62 pour cent.

II - De la non-participation à la participation : Ambalavao est une collectivité locale particulière qui, ces dernières années, a choisi librement de développer la démocratie jusqu'à faire de la participation citoyenne un élément essentiel dans un environnement encore hostile au changement brusque et radical.

Le maire d'Ambalavao, Estephan Rakotondrabe, reconnaît lui-même avoir laissé l'opposition politique à l'écart pendant son premier mandat. Cette pratique est encore largement répandue dans les collectivités décentralisées et occasionne des dissensions et conflits entre les conseillers et les élus dans les communes malgaches. Ce clivage entre parties prenantes a mis à mal la gouvernance locale et les dynamiques de concertation en faveur

du développement des collectivités.

Le programme SAHA en 2003 a mis en relief plusieurs écueils, dont (1) la non-recevabilité des parties prenantes à l'échelle de la commune; (2), la mauvaise gestion communale; (3), les faiblesses dans l'application du programme communal de développement; (4) les relations limitées entre la commune et les citoyens; et (5) la mauvaise qualité des services communaux.

Toutefois, une visite dans la commune d'Ankadinandriana a éclairé le maire d'Ambalavao sur la bonne gouvernance, au point qu'il a décidé pour son deuxième mandat un changement radical dans la gestion de sa commune. Il s'est agi d'un rapprochement avec les conseillers d'appartenances politiques différentes comme avec les populations locales. En d'autres termes, cette visite a été pour lui l'occasion d'accepter le BP et d'y adhérer pleinement. Cette nouvelle démarche participative n'a pas tardé à apporter des améliorations visibles au niveau local, notamment en ce qui concerne: (1) la participation du citoyen à la vie de la communauté; (2) l'adéquation entre les besoins et les dépenses, en fonction de la structure sociale et institutionnelle des communautés, (3) les relations et la communication entre les différentes parties prenantes, et plus particulièrement entre les autorités et les citoyens).

3.3 L'intérêt de la société civile et des populations

Faiblement impliquée dans la gestion des affaires publiques pendant longtemps, la société civile africaine en gestation se fait de plus en plus entendre aujourd'hui. Grâce à l'appui des partenaires techniques et financiers, la capacité d'intervention des associations de terrain et des ONG se développe. Les espaces de concertation, hier

encore désertés, commencent maintenant à être investis. Progressivement, les préjugés commencent à tomber, libérant ainsi la parole (et les clichés, comme celui de la femme éternellement soumise). Cette participation accrue prend diverses formes. Nous en citerons quatre.

La mobilisation de la population

Au Brésil, ce sont les catégories sociales exclues qui participent majoritairement aux démarches de budget participatif. En Afrique, le processus attire la participation de plusieurs catégories d'intervenants. Il s'agit de personnes ayant souvent des degrés d'instruction différents. L'idéal serait d'élargir encore la participation, surtout celle des catégories, groupes et associations habituellement marginalisés.

Comme le montre l'expérience du Brésil, les communautés ne vont se mobiliser que s'il y a pour elles de véritables enjeux :

« Pour permettre aux populations les moins proches du savoir (donc du pouvoir) de participer, il faut qu'il y ait un véritable enjeu, et donc que la franchise des élus soit totale et leur engagement de respecter les décisions de la population sans faille. » J. Picheral.

Concrètement, il faudra commencer par :

- Diviser le ressort territorial pour grouper les habitants autour de leur lieu de vie
- Contacter les organisations communautaires de base déjà existantes, les services techniques, le secteur privé, etc.
- Mettre en place des critères de participation des groupes les plus marginalisés comme les chômeurs, les handicapés, les femmes et les jeunes, etc.
- Transférer davantage de responsabilités à la société civile.

Le BP au bénéfice de la grande majorité de la population

A Porto Alegre, la redistribution en faveur des moins riches est un élément central du BP. Et c'est partant des domaines abordés par le BP qu'on vérifie s'il y a un vrai partage du pouvoir :

- Combien de domaines sont inclus ?
- Y a-t-il aussi implication sur les recettes ?
- Peut-on réorienter certaines dépenses au profit de la majorité de la population ?

Le cas des « caisses de financement de quartier » :

Chaque quartier reçoit un montant équivalent à investir et administrer à sa guise. Déléguer la gestion de crédits budgétaires de quartier n'est pas la même chose qu'une co-élaboration ou co-définition des orientations budgétaires.

Il n'y a de réelle maîtrise des orientations budgétaires que lorsque les montants alloués d'un quartier à l'autre s'adaptent aux besoins, ce qui permet, comme à Porto Alegre, d'inverser les priorités d'investissement.

Ne pas confiner à l'échelon local la participation de la population

Dans le contexte actuel où les problèmes locaux appellent souvent des solutions plus larges, la participation des populations doit pouvoir intégrer plusieurs niveaux politiques et intervenir dans la gestion des enjeux et des décisions stratégiques.

On doit alors poser des questions comme celles-ci :

- comment le processus s'articule-t-il aux échelons «local» et «global» ?
- comment ce lien s'établit-il dans le processus du BP et les assemblées communautaires ?
- à quel stade ce lien est-il systématiquement nié, ou renvoyé à la représentation politique ?

3.4 Définition claire et partagée des règles

En définissant clairement les règles, on réduit les risques d'incompréhension et de conflit. Les règles de fonctionnement du BP doivent porter notamment sur les questions suivantes:

- Quel mode de fixation des priorités: par vote ?
- Un ordre du jour et un calendrier précis (en liaison avec les réunions des représentants élus et de leurs échéances)
- Dans le cas où il existe déjà des délégués ou représentants des habitants: nombre, mode de désignation, etc.
- Nombre et ordre du jour des assemblées (par ex., obligation de présenter le budget de l'année passée lors de la première assemblée)

Il est important que ces règles soient issues d'un débat et que les résultats soient publiés dans un fascicule. Il faut aussi assurer un droit de regard des citoyens sur les procédures du BP.

Une fois recensées les principales parties prenantes à l'échelon local, il s'agit de définir en commun leur rôle et leurs responsabilités dans le processus du BP.

Ces parties prenantes sont les suivantes: élus locaux, administration locale, société civile, secteur privé, services déconcentrés de l'Etat, et plus généralement les populations.

Au plan politique, le clientélisme peut fragiliser la démocratie locale et compromettre la distinction entre intérêts politiques (au sens partisan du terme) et objectifs de développement. Ces pratiques peuvent conduire à l'exclusion de minorités (enfants, jeunes, vieux, femmes, ethnies ou catégories socio-professionnelles, etc.)

Autonomie du mouvement citoyen

La question est ici de veiller à ce que le BP ne soit pas récupéré par les pouvoirs publics. Il est parfois facile pour les élus de contrôler les citoyens les plus influents à travers la procédure du BP pour manipuler les décisions prises.

Pour éviter cela, il faut donc veiller à :

- Ménager des moments de délibération et de consultation indépendantes pour les habitants, à savoir des réunions qui ne sont soumises au contrôle ni à la présidence d'aucun élu, et qui sont assurées d'un fonctionnement véritablement autonome.
- Examiner les garanties offertes par le pouvoir politique (lois, règlements, etc.) qui permettent le respect ultérieur des orientations et des décisions prises
- Veiller à la transparence. Comme à Porto Alegre, le Maire doit effectivement rendre compte aux habitants de ce qui a été réalisé en rapport avec les engagements. Il faut donc encourager la bonne circulation de l'information à toutes les étapes. La

transparence budgétaire a d'ailleurs souvent pour effet de favoriser de nouvelles recettes fiscales: les citoyens suggèrent eux-mêmes de nouveaux impôts, à partir du moment où ils en connaissent l'utilisation.

- Elaborer des documents budgétaires simples et lisibles par tous.

Eviter la « récupération » du processus par « la société civile professionnelle ».

En fonction de la « surface » sociale des participants, on peut assister parfois à des tentatives de récupération du processus par de petits groupes qui visent s'emparer du pouvoir. Comment l'éviter ?

En instaurant :

- des mandats renouvelables ou non dans les fonctions civiques les plus importantes ;
- la possibilité de révoquer les représentants ;
- la possibilité de modifier les règles ; etc.

La décentralisation transfère des compétences et des pouvoirs à l'échelon local, mais la représentation de l'Etat, à travers le préfet et le gouverneur, doit rester le garant de la bonne application des lois et règlements si la démocratie locale doit fonctionner dans de bonnes conditions.

L'administration locale joue un rôle central dans le dispositif du BP

Le rôle de l'administration locale est décisif à chacune des étapes du BP, de la définition des priorités à l'application des décisions. L'administration locale facilite le processus, tandis que le maire lui confère sa légitimité politique.

L'administration locale joue un autre rôle majeur, puisqu'il lui revient de faire siennes les décisions prises lors des processus participatifs.

Elle doit aussi se donner les moyens d'une vision d'ensemble des problèmes et des besoins de son ressort territorial. Il lui appartient donc de présenter ses propres projets lors des discussions relatives au budget participatif. On comprend par là que la procédure du budget participatif doit constituer la synthèse de deux sources de légitimité : l'une reposant sur la participation des citoyens, et l'autre résultant des engagements pris dans le cadre du programme des pouvoirs publics (cf. ONU-HABITAT, « 72 questions les plus demandées », ch. IV, p. 68).

Cette appropriation locale du BP doit être prise en compte dans l'organisation et les institutions comme dans les aspects matériel, technique et financier si l'on veut assurer la pérennité du processus.

Les parties prenantes qui pilotent le

processus du BP doivent aussi se doter des capacités voulues en matière d'organisation. Le BP ne peut jouer son rôle d'innovation que si les responsables de sa mise en œuvre

sont à même d'en assurer la coordination et le fonctionnement. Il convient donc de renforcer leurs moyens dans la mesure qui s'impose.

Lien avec l'administration locale

Les nouvelles pratiques participatives peuvent entraîner des changements importants pour l'administration locale. Le plus souvent, elles impliquent une surcharge de travail pour les différents services, ce qui peut poser des problèmes et même compromettre l'extension de la participation à la communauté tout entière. De manière plus générale, le fait de faire appel aux citoyens et d'intégrer leur avis modifie le statut des techniciens et autres responsables communaux, qui voient ainsi leur pouvoir diminuer.

Face à cette situation, il convient de créer un comité du BP qui devrait se charger des tâches suivantes:

- Créer des unités administratives au niveau local (défense des droits des citoyens);
- Désigner des responsables de la participation citoyenne dans tous les quartiers (selon le découpage choisi);
- Entretenir des relations avec l'ensemble

des parties prenantes (dans une vision transversale);

- Promouvoir l'information au sein de la collectivité locale;
- Diffuser l'information sur le progrès du BP au cours de l'année – projets adoptés, décisions prises – par exemple au moyen d'un bulletin d'information, d'un site Internet, etc....
- Promouvoir le BP en général en le faisant mieux connaître et en prônant une culture de la participation.

Voir comment créer et publier un bulletin « 100% budget participatif » et faire aussi le lien avec le site Internet de la collectivité locale afin de mettre en valeur les divers aspects du BP; créer un forum sur le site Internet pour donner la parole aux populations par voie d'e-mail à propos des différents projets.

3.5 Le développement des capacités

Le renforcement des moyens des principaux intervenants à l'échelon local en matière budgétaire passe par le partage de l'information à propos des montants et des rubriques du budget, des sources de financement et de l'ordonnancement des dépenses. Il est aussi important de préciser les dépenses publiques qui sont de la compétence de la municipalité. Information et formation occupent une place centrale dans tout le dispositif du budget participatif.

A partir de là, il faut donc recenser les principales parties prenantes et procéder à un diagnostic des organisations locales afin de mesurer leurs forces et faiblesses.

La recension des besoins de formation, notamment dans les domaines du budget et de la mobilisation (ressources financières et humaines), permet de mieux appréhender les profils et attentes des intermédiaires/facilitateurs qui seront formés les premiers et qui seront chargés ensuite de disséminer les connaissances.

La nature de la formation n'est pas la même pour toutes les parties prenantes. Elle va dépendre des responsabilités attribuées à chacune durant l'élaboration du BP

L'analyse des expériences fait ressortir un foisonnement de parties prenantes et d'initiatives dont il faut tenir compte dans le processus d'élaboration du budget participatif. Ces intervenants comprennent les élus, les secrétaires municipaux, les administrateurs de la commune et des services déconcentrés de l'Etat, les représentants des organisations communautaires de base, les représentants d'ONG (syndicats compris), le secteur privé (presse, représentants des commerçants, etc.).

Le développement des capacités des populations et des représentants de l'administration locale doit trouver son ancrage au niveau national, à l'image des nombreux programmes publics de renforcement des moyens pour le développement local, la décentralisation ou la bonne gouvernance en cours un peu partout (Cameroun, Bénin, Sénégal, Madagascar).

En conclusion, nous pouvons retenir qu'outre la volonté politique, la réussite du BP appelle aussi la mobilisation et le renforcement des moyens des parties prenantes, la mise au point de lois et règlements adaptés et l'engagement de l'appareil d'Etat.

Formation des élus et des intervenants

A Porto Alegre (Brésil), la formation a joué un rôle crucial. Elle permet aussi tout un mouvement de sensibilisation de la population.

Mais en Afrique, la disparité semble encore plus prononcée entre une grande majorité de la population, peu au fait des règles de fonctionnement de la collectivité locale, et une faible proportion de cette population qui s'estime « avertie ».

La formation doit avoir lieu en même temps que le processus de BP et ne doit pas être une condition préalable à la participation. Il faut insister sur le fait qu'il n'est pas besoin d'avoir toutes les données

du problème, mais que «disposer de toutes les données voulues» suffit pour participer. Il conviendrait également de promouvoir l'utilisation d'un langage simple, compréhensible par toutes les catégories de la population concernée. Cette formation doit être à même de dépasser la simple gestion de la collectivité locale et poser des questions plus générales sur l'éducation à la vie civique.

Il faut donc décider à l'avance de la meilleure manière d'organiser la formation, avec quels financements et pour quels bénéficiaires

Tableau 3: Thèmes de formation dans le cadre du BP (cas du Pérou)

Thèmes de formation Bénéficiaires	Planification étatique	Planification concertée	Budget régional et municipal	Budget participatif	Model national d'investissement public
Autorités et équipes techniques	X	X	X	X	X
Conseil de coordination local et régional		X	X	X	
Organisations de la société civile		X	X	X	

Source: Guide pour l'élaboration du budget participatif, Eduardo Galeano, Pérou 2004

3.6 Ressources financières

La mise en pratique du BP s'appuie sur des ressources financières, dont il faut pouvoir disposer avant de débattre de leur répartition.

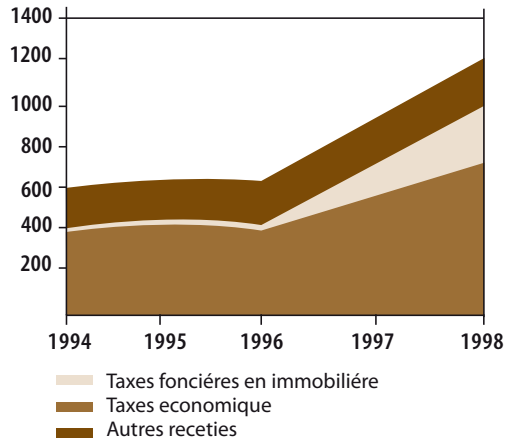
Bien des collectivités locales parviennent à lancer une procédure de BP pour se heurter très vite à des difficultés dans la mise en œuvre, faute de maîtriser les ressources. Plus précisément, elles n'arrivent pas à déceler le potentiel de recettes qui leur permettraient d'assurer des services publics à l'ensemble de la population.

En outre, le budget participatif a un coût, que le processus doit prévoir et prendre en charge. Ce coût tient aux activités de sensibilisation, à l'organisation des réunions de quartier, au transport des responsables du comité de suivi, aux comptes rendus d'exécution, etc. En définitive, il faut retenir que sans ressources, les activités relatives au BP ne peuvent avoir lieu.

Face à pareille situation, il faut mettre au point une stratégie de mobilisation des ressources avec l'ensemble des parties prenantes à l'échelon local. Ce type de stratégie participative a permis à diverses collectivités locales d'améliorer leurs recettes, comme à Matam et Dalifort (Sénégal) et à Bobo Dioulasso (Burkina Faso).

A Bobo Dioulasso, la stratégie de mobilisation des ressources qui a précédé la démarche participative a permis d'augmenter les recettes en 1998 et 1999. Cela s'est fait par une forte hausse des taxes foncières et autres prélèvements locaux sur l'activité économique de la ville à partir de 1996. Par ailleurs, l'ensemble des autres recettes (produits financiers, recouvrements et participations, produits divers, et exceptionnels, produits d'exploitation), n'ont presque pas changé de volume depuis 1996.

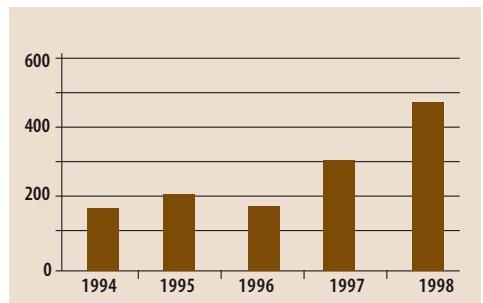
Graphique 4: Résultats de la mobilisation des ressources à Bobo Dioulasso (Burkina Faso)



Sources : études ecoloc, PDM et Club du Sahel

La mobilisation des ressources entraîne un accroissement des investissements, puisqu'il y a davantage de ressources à partager.

Graphique 5: Evolution des investissements à Bobo Dioulasso (Burkina Faso)



Sources : études ecoloc, PDM et Club du Sahel

Tableau. 4: Evolution des recettes et investissements à Dalifort (Sénégal)

Année	Prévisions de recettes	Recouvrement	Investissements
2004	104 613 306	64 647 215	15 345 702
2005	117 790 600	70 584 138	19 726 440

Source, Mairie de Dalifort

La stratégie de mobilisation des ressources adoptée à Dalifort (Sénégal) avec ENDA Ecopop a été lancée en 2004. Grâce à l'adhésion des parties prenantes à l'échelon local, les recettes ont très sensiblement augmenté.

Le bon déroulement d'un processus de BP dépend de diverses conditions. Vu la diversité

des contextes socio-culturels et politiques, il serait maladroit de décréter un modèle unique d'application universelle. Il apparaît plus réaliste d'admettre qu'il existe certains modèles de déploiement du BP mieux adaptés à certaines situations, en fonction du milieu et des réalités.

3.7 Les perspectives du budget participatif

Ancrage et Institutionnalisation

Dans la mesure où il repose sur le budget et la participation populaire, le BP pose la question fondamentale de sa relation avec le milieu socio-économique, le territoire administratif et les dimensions politique, éthique voire religieuse. On s'aperçoit donc que le processus doit rester proche des valeurs et des réalités du contexte de son application dans l'espace comme dans le temps.

Cet ancrage dans le milieu socio-culturel et à la faveur d'un choix politique bien arrêté va donner lieu à des échanges plus réalistes et des options mieux adaptées de la part des représentants des populations comme de leurs élus lors des réunions consacrées au BP.

Après le partage de l'information et la formation, les citoyens bien préparés vont pouvoir institutionnaliser les décisions prises en commun sur le processus du BP. A ce stade, la bonne application du BP va exiger un cadre juridique/législatif conforme aux ambitions et aux objectifs visés.

Volonté de Transparence

Engagement du premier citoyen de la ville (le maire), information puis formation des parties prenantes (élus compris), réunions avec les habitants : ces divers éléments favorisent souvent l'ouverture des esprits en faveur des transformations qu'entraîne la mise en œuvre du BP.

L'avènement d'un leadership local va pousser et soutenir le processus et l'envie de se l'approprier. La détermination cumulée du maire, des élus, des membres du comité du BP et des habitants va permettre le déploiement du BP à l'échelon local, où il apparaîtra comme une aspiration commune de construction collective. S'ils ne veulent pas manquer l'occasion de se rapprocher des électeurs et

de leurs administrés, le maire et son équipe doivent se montrer prêts à formaliser les dispositifs de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du BP.

Dans la mesure où elles regroupent tous les représentants de la communauté bénéficiaire, les instances participatives permettent un contrôle rigoureux par les citoyens, au nom de leur désir d'amélioration de la gestion et de l'entretien de leur collectivité.

C'est sur la diversité des parties prenantes, issues de différentes catégories sociales et/ou professionnelles et religieuses, que vont reposer la rigueur, l'efficacité et la transparence du processus de BP.

Nature des Relations Entre Intervenants

Locaux

La mise en œuvre d'un BP est une mission qui ne doit être la propriété ni l'exclusivité d'aucune personnalité, d'aucun sous-groupe, etc.

Aussi, à partir du moment où toutes les parties prenantes se sont accordées sur des règles claires et nettes, il faut élaborer des cadres juridiques et légaux qui garantissent la transparence du processus. C'est pourquoi il ne saurait y avoir entre intervenants aucun type de relation qui ne soit juridique et institutionnel. On évitera ainsi tout risque de confiscation ou d'usurpation d'un clan ou d'une catégorie au détriment d'un/e autre.

La formalisation, puis l'institutionnalisation des relations éviteront que les changements au sein des équipes municipales ou à la tête du leadership local menacent la pérennité du BP dans une localité donnée.

3.8 Questions d'auto-évaluation

Consigne : Merci de répondre aux questions suivantes avant de passer à la 4e partie du guide :

6. Quelles sont les conditions nécessaires et les conditions facultatives au déploiement d'un BP ?
7. En quoi la volonté politique peut-elle favoriser l'adoption du BP ? Donnez des exemples tirés de l'expérience de votre collectivité et d'autres expériences analogues.
8. Qu'est-ce qui peut susciter la volonté politique, ou son absence, pour promouvoir le BP?
9. Pourquoi les ressources financières sont-elles indispensables au lancement du BP ? Par quels moyens peut-on combler un déficit de ressources ?
10. En quoi l'engagement de la société civile peut-il favoriser la promotion du BP ? Donner des exemples tirés de l'expérience de votre collectivité et d'autres expériences analogues.
11. Comment peut-on impliquer la société civile ?
12. A quoi sert la fixation des règles ?
13. Pourquoi doit-on renforcer les capacités des parties prenantes ? Proposez des thèmes de formation possibles dans le cadre du BP.
14. Quelles autres conditions peut-on ajouter à cette liste ? Justifiez votre réponse.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- Agence d'expérimentation: Associates in rural development (ARD, inc.) Programme financé par USAID/Sénégal Premier jet du Guide d'animation du forum sur le Budget.
- Banque Mondiale (BIRD): « La BM et ses liens de collaboration avec la société civile: bilan des années 2005 et 2006 » rapport BIRD, 2006.
- Banque Mondiale: « Le contrôle citoyen de l'action publique: une introduction au concept et son application opérationnelle » R. Foster, 2004.
- Gérard CHAMBAS, Mobilisation de ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique Subsaharienne, avril 2000.
- Commune de Matam, « Projet de plan d'investissement de la commune de Matam », 2006, 32
- ECOPOP et ONU Habitat, Formation des formateurs sur la gestion des conflits et la planification participative, (programme PAGEL), Dakar 2005.
- ECOPOP/ENDA Tiers Monde, Rapport sur le BP de Matam et Rapport sur la mobilisation de ressources à Matam, Dakar, janvier 2006.
- DGL FELO pour ARD et USAID, Guide pratique sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion des collectivités locales, Dakar, Juin 2004.
- Fondation Konrad Adenauer, Guide du formateur en Décentralisation et en Développement local, manuel n°5 « La gestion du budget de la communauté rurale/ le financement du développement rural », mars 2002
- Bara GUEYE (IIED), Décentralisation et participation citoyenne: Evaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence, Dakar 2005
- Mamadou Bachir KANOUTE, Boite à outils du formateur, avril 2005
- Mamadou Bachir KANOUTE, Méthodes et outils pour Communiquer, Mobiliser et Agir pour le développement communautaire, mai 2003
- Ministère de l'Economie et des Finances du Bénin, La nomenclature des comptes par nature des communes, janvier 2003
- Ministère de l'Economie et des Finances du Bénin, Le guide de l'usage du receveur municipal, janvier 2003
- Ministère de l'Intérieur, Code des Collectivités locales, Sénégal
- ONU Habitat, 72 questions courantes sur le BP Nairobi 2005 (88 pages)
- ONU Habitat, Participatory Budgeting: conceptual framework and analysis of its contribution

to urban governance and millennium development goals, concept paper, juillet 2004

- ONU Habitat, Rapport de la réunion du groupe d'experts sur le budget participatif (70 pages), version anglaise, novembre 2005,
- PNUD, L'Afrique et les objectifs du millénaire pour le développement, éd. Economica, Paris 2005
- Programme de développement rural SAHA, Processus budgétaire participatif, Madagascar, mars 20006

Articles

- Humberto ANDREATTA, Le budget participatif de Porto Alegre, Mairie de Porto Alegre, Porto Alegre, 1998.
- Lorraine BEAUPRE, Renouveau municipal de Québec, projet de démarche budget participatif (8 pages), août 2004.
- Sidiki DAFF, La Problématique de la solidarité et de l'inclusion sociale vue du Sénégal, CERPAC, Dakar 2004.
- Ministère de l'intérieur et des Collectivités locales du Sénégal, « Recueil des textes de la décentralisation », Dakar, 2003, 310p.
- PDM & Club du Sahel: « Financement de la décentralisation et du développement local » juin 2001, 17 p
- François-Paul YATTA: « La décentralisation financière en Afrique », Windhoek, mai 2000, 9 pages
- Gerard CHANBAS & Elsa DURET, « La mobilisation des ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique subsaharienne », avril 2000, 167 pages
- R. LEMARCHAND, 1998, « La face cachée de la décentralisation: réseaux, clientèles et capital social », in Bulletin APAD, Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux, n° 16, LIT, p. 9-18

Références audiovisuelles

ONU-HABITAT, CD - Boîte à outils sur le BP, 2005

Site Internet:

Cameroun www.devloc.org

<http://devloc.africa-web.org/projetpadlgpl/projetpadlgpl.htm>

Le budget participatif (BP) est un mécanisme innovateur qui favorise l'engagement des autorités locales, du secteur privé et de la société civile dans la répartition des ressources municipales. Depuis le lancement d'un projet pilote au Brésil, les initiatives de BP se sont répandues de façon exponentielle dans de nombreux pays d'Amérique Latine, et plus récemment en Europe aussi bien qu'en Afrique et en Asie.

Ce guide commence par le tome 1 " Concepts et Principes " qui passe en revue les interactions entre la bonne gouvernance urbaine et la mise en pratique du budget participatif (BP). Il est destiné aux élus locaux, facilitateurs, représentants d'associations de collectivités locales, responsables d'ONG, praticiens des communautés), responsables politiques, conseillers, directeurs de sociétés et leaders d'opinion. Dans son tome 2 " Méthodes et Approches ", le présent guide expose divers exemples pratiques destinés à:

- Intégrer le BP aux campagnes de promotion d'une gouvernance locale novatrice en Afrique
- Préparer, concevoir et lancer le BP dans les villes africaines en mettant à profit les expériences, instruments et méthodes existants pour enclencher le BP en Afrique
- Donner aux parties prenantes à l'échelon local tous les moyens voulus pour appliquer le budget participatif dans les villes et municipalités africaines.

ISBN 978-92-1-131959-0
HS/975/08F

Le budget participatif en Afrique - Guide pour la formation en pays francophones
Tome I: Concepts et Principes



UN-HABITAT

Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT)
P.O. Box 30030 GPO 00100, Nairobi (Kenya)
Fax : (254-20) 7623092 (TCBB Office)
E-mail : tcbb@unhabitat.org
Site Internet: www.unhabitat.org



ENDA TM

Environnement et Développement du Tiers-Monde
ENDA Ecopop (ENDA TM/Ecopop)
B.P. 3370, Dakar (SEnEgal)
Fax: +221 864 68 32,
E-mail : ecopop@enda.sn
Site Internet: www.enda.sn/ecopop