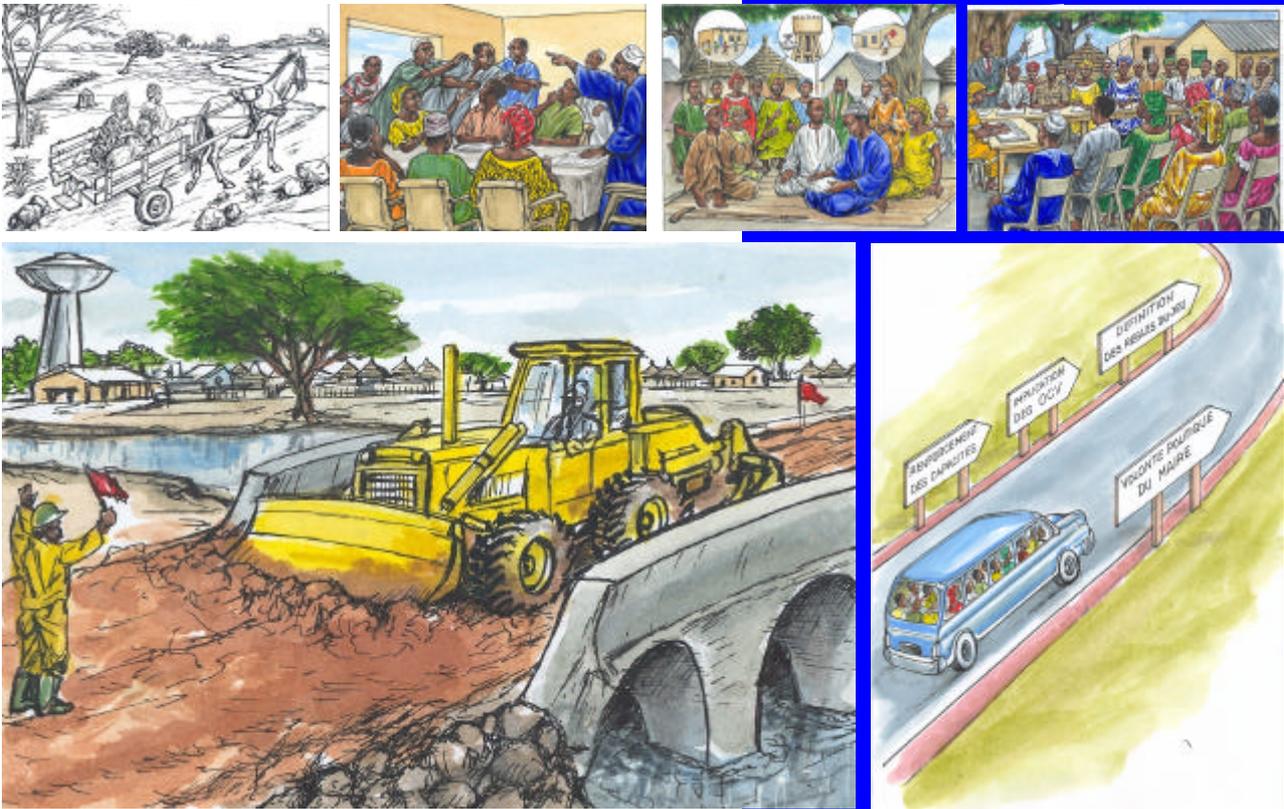


Concepts, outils et approches
pour promouvoir la gouvernance locale
et une gestion participative, novatrice et transparente

Manuel du Budget Participatif en Afrique Francophone



Volume I : **CONCEPTS et PRINCIPES**

Sous la direction de Mamadou Bachir KANOUTE



ONU-HABITAT



ENDA TM

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AIA-BP	Alliance Interafricaine du Budget Participatif
AG	Assemblée Générale
AGETIP	Agence des Travaux d'Intérêts Publics
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
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
CIFORD	Centre d'Information, de Formation et de Recherche pour le Développement
CIGU	Centre International de Gestion Urbaine
CR	Conseil Rural
CR	Communauté Rurale
CU	Centre Urbain
DANIDA	Agence Danoise pour le Développement
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 Communauté Francophone d'Afrique
FDD	Fonds de Dotation à la Décentralisation
FFOM	Force Faiblesse Opportunités Menaces
GIC	Groupe d'Initiatives Commune
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GPF	Groupement de Promotion Féminine
ONU-HABITAT	Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains
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 le Commerce et le Développement Economique
OCB	Organisation Communautaire de Base
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU-HABITAT	Centre des Nation Unies pour les Etablissements Humains
PDC	Plan de Développement Communal
PDG	Président Directeur General
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 Régionaux 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 pour le Développement International des Etats-Unis d'Amérique
VIH-SIDA	Virus de l'Immunodéficience Humaine - Syndrome d'Immuno Déficience Acquis

SOMMAIRE

Listes des encadres, figures, graphiques et tableaux	
Remerciements	
Avant propos	
i) Le pourquoi du manuel	
ii) Contexte d'élaboration du guide du BP pour l'Afrique	
iii) Méthodologie d'élaboration du manuel	
iv) Difficultés rencontrées dans l'élaboration du manuel	
v) Structure du manuel	
vi) Note sur l'utilisation du guide	

1. PREMIERE PARTIE: INTRODUCTION AU BUGET PARTICIPATIF	
1.1. Le Budget Participatif en Afrique	
1.2. A la découverte des concepts	
1.2.1. Définitions du budget participatif	
1.2.2. Historique du budget participatif: du Brésil vers le reste du monde	
1.3.3. Budget participatif, démocratie directe et démocratie représentative	
1.2.4. Du budget familial au budget classique de la collectivité locale	
1.2.5. Budget et participation	
1.3. Quelques principes du Budget Participatif	
1.4. Les bienfaits du budget participatif	
1.4.1. Pour les citoyens et OCB	
1.4.2. Pour l'administration publique locale et la collectivité locale ?	
1.5. Le Budget Participatif dans les collectivités locales africaines et le processus de la réforme	
1.6. Le budget participatif, en tant que gouvernance locale novatrice	
1.7. Le budget participatif et la localisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement	
1.8. Le Cycle de mise en œuvre du Budget Participatif	
1.8.1. Description générale du cycle	
1.8.2. Quelques exemples de cycle en Afrique francophone	
1.9. Questions d'autoévaluation	
2. DEUXIEME PARTIE: LES DIMENSIONS DU BUGETPARTICIPATIF	
2..1. Dimension participative du BP	
2.1.1. La participation des citoyens	
2.1.2. La participation des institutions, des organisations professionnelles et de la société civile	
2.1.3. La participation gouvernementale	
2.2 Dimension financière du Budget Participatif	
2.2.1. La proportion du budget à examiner dans le cadre du Budget Participatif	
2.2.2. L'impact du BP sur la collecte des impôts, taxes et recettes locales	
2.2.3. La répartition des ressources financières dans le cadre du BP	
2.2.5. Le coût du BP et sa couverture	
2.3. Dimension normative et juridique du BP	
2.4. Dimension territoriale du BP	
2.4.1. L'espace de déroulement du BP	

2.4.2.	Le BP en zones urbaine et rurale	
2.5.	La dimension socio-économique et culturelle du BP	
2.6.	Questions d'autoévaluation	
3.	TROISIEME PARTIE: LES CONDITIONS DU BUDGET PARTICIPATIF	
3.1	De quoi s'agit-il ? Quelle opportunité ? Quelle contrainte ?	
3-2.	Volonté politique du maire et des décideurs municipaux	
3.3.	Intérêt des organisations de la société civile et la citoyenneté	
3.4.	Définition claire et partagée des règles du jeu	
3.5.	Développement des capacités	
3.6.	Ressources financières pour la conduite du processus du BP	
3.7.	Les perspectives du BP	
3.8.	Questions d'autoévaluation	

LISTE DES ENCADRES,

Encadré1.	Guide pour l'analyse des études de cas	
Encadré2.	Faiblesse de l'économie locale, Eudes Ecoloc, Dakar 2007	
Encadré3.	Les leçons de l'expérience du Budget Participatif de Porto Allègre	
Encadré2.	Le model de Porto Alegre	
Encadré4.	Réalisations du Budget Participatif	
Encadré5.	BP et contexte de la décentralisation à Madagascar	
Encadré5.	Processus du BP de Batcham	
Encadré6.	Loi 94-008 du 26 Avril 95, Madagascar	
Encadré7.	Expérience de planification et de gestion locale des initiatives à St-Louis	
Encadré8.	Les Objectifs du Millénaire pour le Développement	
Encadré9.	Processus du BP de Batcham	
Encadré10.	Cycle de Fissel	
Encadré11.	Financement par les jeunes immigrants Timbo Medina	
Encadré12.	Dimension financière du BP à Adjarra	
Encadré13.	Cadre juridique de l'élaboration du budget	
Encadré14.	Les catégories de recettes retenues pour la stratégie de mobilisation et gestion des ressources financières au niveau local.	
Encadré15.	Femmes et accès des au foncier : cas de Djender au Sénégal	
Encadré16.	Les femmes dans l'économie et leadership local : Cas des GPF de Djender, Sénégal	
Encadré17.	Intérêt des organisations de la société civile et des élus de Ndiarème Limamoulaye,	
Encadré18.	Témoignage des acteurs locaux pour la Volonté Politique du Maire et des Conseillers de la Commune Ambalavao,	
Encadré19.	Volonté politique de changement politique Ambalavao Madagascar	

LISTE DES FIGURES

Figure 1.	Budget de la CL : Principales recettes et dépenses	
Figure2.	Cycle du BP classique	
Figure3.	Cycle du BP en Afrique francophone	
Figure4.	Dispositif du budget participatif de la commune rurale de Batcham (Cameroun)	
Figure5.	Cycle du budget participatif à Ndiagianiao, Sénégal	
Figure6.	Cycle de Ambalavao, Madagascar : Le cycle du BP s'inscrit dans la vie politique locale	
Figure7.	Cadre institutionnel du BP à Ndiarème Limamoulaye, Sénégal. Cadre de concertation pour la gestion partagée	

LISTE DES GRAPHIQUES

Graph.1. Budget et investissement/ht/année : Dialakoroba	
Graph.2. Evolution des recettes à Adjarra	
Graph.3. Mobilisation de ressources pour le BP 7 Matam	
Graph.4. Résultats de la mobilisation de ressources à Bobo Dioulasso	
Graph.5. Evolution des investissements à Bobo Dioulasso	

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Architecture institutionnelle de la décentralisation dans quelques pays d'Afrique	
Tableau 2. La contribution du BP à la gouvernance urbaine	
Tableau 3. Thèmes de formation dans le cadre du BP (expérience du Pérou)	
Tableau. 4. Evolution des recettes et investissements à Dalifort en CFA	

AVANT PROPOS

i) Le pourquoi du manuel

Ce manuel 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 est élaboré pour les élus locaux, facilitateurs, représentants d'associations de collectivités locales, leaders d'ONGs, praticiens communautaires), les décideurs politiques : conseillers, Directeurs de sociétés, les leaders d'opinion d'ONGs. Il vise aussi à partager les expériences significatives, à fournir des études de cas, en vue de :

- Introduire le processus du BP en tant qu'outil de campagne pour une gouvernance locale novatrice en Afrique
- Préparer, concevoir et initier le BP dans les villes africaines en mettant l'accent sur l'utilisation de matériel de référence (d'expériences, d'outils et de méthodes) existant et disponible pour enclencher le BP en Afrique
- Renforcer les capacités des acteurs locaux pour la mise en œuvre du processus dans les villes et municipalités africaines.

Le renforcement des capacités est un des facteurs essentiels qui ont déterminé l'élaboration de ce guide. En effet, parmi les points faibles de la décentralisation en Afrique, on compte le faible niveau des acteurs locaux et des autorités locales qui sont chargés d'exercer les compétences décentralisées par les Etats. C'est pourquoi la branche de ONU-HABITAT chargée de la formation et du renforcement des capacités appuie les institutions nationales de formation afin qu'elles puissent renforcer leurs capacités et mettre en œuvre des programmes novateurs sur la gouvernance locale et la promotion d'établissements humains durables. Ces programmes concernent la gouvernance locale et les acteurs de la société civile, qui sont également les principaux protagonistes pour initier le processus du BP dans différents pays. La branche formation et renforcement de capacités (TCBB) assure également la dissémination d'un certain nombre de produits favorisant le renforcement de capacités en leadership local, améliore la gestion financière et budgétaire municipale ainsi que la planification participative et la gestion des conflits

ii) Contexte d'élaboration du guide du BP pour L'Afrique

L'élaboration du présent guide est marquée par une série d'initiatives et de rencontres au niveau mondial (**la Campagne Mondiale sur la Gouvernance Urbaine, le Troisième Forum Mondial Urbain tenu en juin 2006**) continental (**le Sommet Africities 2006, la Réunion de Groupe d'Experts sur le BP en 2005**) et national (**l'Atelier de Sensibilisation et de d'Information sur le BP au Sénégal en 2006**)

La campagne mondiale sur la Gouvernance Urbaine

L'initiative d'élaborer un Manuel pour la mise en œuvre du Budget Participatif s'inscrit dans une perspective globale de la Campagne Mondiale pour la Gouvernance. Cette campagne vise, entre autres, l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique, la transparence budgétaire ainsi qu'une réelle implication des principaux acteurs locaux dans la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et le contrôle des affaires locales.

La Campagne Mondiale pour la Gouvernance Urbaine, dont la coordination est assurée par la ONU-HABITAT, est menée au niveau mondial, régional, national et local pour développer et promouvoir les principes fondamentaux de bonne gouvernance urbaine. Entre autres activités, la Campagne promeut le Budget Participatif comme outil d'amélioration de la gouvernance urbaine pour l'objectif fondamental de construire des «**Villes Inclusives**»

ONU-HABITAT et le Budget Participatif

Déjà en 2004, La Campagne Mondiale sur la Gouvernance Urbaine et le Programme de Gestion Urbaine/ Amérique Latine et Caraïbes élaborèrent conjointement la boîte à outil du Budget Participatif. Cette boîte à outils fut conçue pour servir de point d'entrée dans la problématique du BP, et de cadre conceptuel comprenant les composantes majeures suivantes : une bibliothèque numérique, un ensemble d'instruments techniques et légaux, des fiches d'informations sur la ville et une liste d'adresses de ressource.

À la publication de cette Boîte à Outils, beaucoup de collectivités locales, à travers le Monde ont manifesté leur intérêt pour cette approche et formulé des demandes auprès de ONU Habitat et divers partenaires d'appui au développement local, à introduire le budget participatif dans leur région. Dans la région africaine, certaines organisations d'appui au développement local comme Enda au Sénégal, la SNV au Bénin, l'Inter Coopération Suisse en Madagascar, ont développé et testé des approches participatives de mobilisation communautaire auprès des Collectivités Locales partenaires. Ces expérimentations répondaient à la double exigence de trouver des alternatives innovantes de mobilisation de ressources financières locales dans un contexte de décentralisation et de promotion de la bonne gouvernance et participation communautaire à toutes les étapes de gestion des dites ressources mobilisées.

C'est dans ce contexte que ONU Habitat a décidé d'appuyer l'élaboration d'un guide de formation en vue d'aider les collectivités locales et les autres participants à préparer, concevoir, initier et gérer le processus du BP, en formant les acteurs clefs qui initient et déclenchent les processus du BP.

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

Du 22 au 25 novembre 2005 à Nairobi, au Kenya, un groupe de vingt-deux personnes ressources et experts, venant de treize pays, a été mobilisé pour réfléchir sur la problématique de l'introduction du Budget Participatif en Afrique. Ce Groupe d'experts était composé de représentants de collectivité locale, des associations de collectivités locales, des programmes de réforme municipaux, de la société civile, des institutions universitaires et des institutions de formation porteuses d'expériences significatives dans le domaine.

Les objectifs de cette Réunion du Groupe d'Experts (RGE) étaient :

- 1) passer en revue les besoins de renforcement de capacités pour l'initiation des processus du BP dans la région choisie;
- 2) définir le contenu et le format du guide de formation afin d'encourager la pratique du Budget Participatif dans la région Afrique;
- 3) Elaborer une feuille de route pour le développement et la dissémination du guide de formation

Au terme de la rencontre, les participants ont reconnu que le Budget Participatif est une pratique qui peut être transférée de la région latino-américaine à la région africaine et que ce processus nécessiterait la création d'une interface à la formation en Budget Participatif.

Les participants ont en plus convenu d'un ensemble de stratégies qui pousseraient le processus pour un échange d'expérience et une dissémination efficace d'informations entre les différentes organisations et les parties concernées. Ainsi, comme perspective, on peut noter :

1. L'interface de la formation en BP, qui doit incorporer une perspective continentale;
2. ONU Habitat, ENDA et le PDM vont servir de points focaux pour l'élaboration, l'expérimentation et la mise en oeuvre du guide de formation en BP en Afrique subsaharienne; et ce avec l'appui et l'accompagnement de CIGU d'Amérique Latine, une organisation qui a expérimenté et accompagné la mise en oeuvre du Budget participatif à Porto Alegre au Brésil.
3. La création d'un réseau pour la collecte des connaissances et expériences de Budget Participatif, le partage des connaissances, expériences et des leçons apprises, l'appui à la mise en application des connaissances en matière de mise en oeuvre du BP, le contrôle et l'évaluation des connaissances pour une amélioration continue de la pratique du Budget Participatif.

Le Troisième Forum Mondial Urbain, juin 2006

Tenu à Vancouver au Canada cette rencontre est marquée par la signature symbolique du Protocole de Coopération entre ONU Habitat, Enda TM et PDM pour la mise en œuvre de l'initiative africaine de promotion du Budget Participatif pour une gestion participative novatrice et transparente. Ledit Protocole cible les objectifs majeurs suivants :

- introduire le processus du Budget Participatif en tant qu'outil de campagne pour une gouvernance locale novatrice en Afrique,
- élaborer, tester et mettre en œuvre le guide adapté au contexte de l'Afrique sub-saharienne ;
- Mettre en place un dispositif de réseautage et de suivi qui faciliterait le dialogue et le partage des connaissances et expériences ; et la mobilisation de ressources pour une meilleure promotion du BP en Afrique,
- renforcer les capacités des acteurs locaux pour la mise en œuvre du processus dans les villes et municipalités africaines.

Le sommet Africités 2006

Après Africités 1, à Abidjan en 1998, Africités 2, à Windhoek en mai 2000 et Africités 3, à Yaoundé, c'est le tour du sommet Africités 4, la quatrième édition panafricaine des Journées des collectivités locales. Il s'est tenu à Nairobi, Kenya, du 18 au 24 septembre 2006. Le Thème du Sommet était : « **Construire des coalitions locales pour la réalisation effective des objectifs du Millénaire pour le Développement au sein des collectivités locales africaines** ». Cet événement fut l'occasion d'ouvrir une session spéciale sur le Budget Participatif. Les objectifs spécifiques de la session étaient : (i) promouvoir la prise de conscience des potentialités du budget participatif dans le renforcement de la démocratie et la gouvernance décentralisée, et accroître la responsabilité dans l'administration locale ; (ii) partager les expériences de budget participatif au niveau national et international et (iii) créer un réseau de budget participatif composé de divers participants

Cette session a vu la participation des élus locaux, des fonctionnaires, des professionnels techniques, des représentants des universités, ONGs, associations de collectivité locale, de la société civile et d'autres organisations impliquées dans le processus du Budget participatif. Au total, 150 personnes ressources. A côté du PDM et de ENDA qui étaient coorganisateurs de la session, des partenaires stratégiques ont contribué à la réussite de l'événement :

- ✍ Branche Développement Social de la Banque Mondiale (SDV) Renforcement de la Communauté et Inclusion Sociale (CESI); et Institut Banque Mondiale.
- ✍ La Section Gouvernance de ONU-HABITAT, Bonne Gouvernance, Campagne Mondiale et Formation et Renforcement de Capacités
- ✍ UNDESA de la division de nations unies pour et d'administration publique et la gestion du développement
- ✍ Villes partenaire : Dondo (Mozambique), Matam (le Sénégal); Durban (l'Afrique du Sud) Entebbe (l'Ouganda) ensemble avec les organisations civiles et les institutions du Réseau du Budget Participatif

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

Le 30 novembre 2006, s'est tenu à Dakar, un atelier de sensibilisation et de partage sur le Budget Participatif. Cet atelier 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 la Gestion Urbaine d'Amérique Latine (CIGU).

Cette initiative africaine s'inscrit dans le cadre de la Campagne Mondiale pour la Gouvernance et vise, entre autres, l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique, la transparence budgétaire ainsi qu'une réelle implication des principaux acteurs locaux dans la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et le contrôle des politiques locales.

L'atelier visait l'objectif de sensibilisation a enregistré la participation d'une cinquantaine de personnes ressources et experts nationaux (élus, agents de l'administration publique, membres de la société civile, de la presse ; etc.).

Les présentations et échanges ont permis de passer en revue différents concept, outils, cycle d'élaboration et principe d'élaboration et de partager sur des expériences concrètes de BP et de mobilisation de ressources financières locales conduites dans des collectivités locales sénégalaises et soutenues par des organisation d'appui au développement¹.

Ce fut également l'occasion d'échanger sur les perspectives d'actions communes autour de l'esquisse d'un programme national du BP pour le Sénégal qui épouse les contours de l'initiative d'appui à la gouvernance dans le domaine du BP en Afrique, conduit par Enda Ecopop en partenariat avec ONU Habitat.

iii) Méthodologie d'élaboration du manuel

L'élaboration du présent manuel a suivi le parcours méthodologique suivant :

- repérage des expériences et initiatives sur le BP dans la région subsaharienne d'Afrique Francophone. Ces expériences traitées sous la forme d'études de cas devront illustrer le manuel.
- l'élaboration d'un premier draft du manuel, en vue de recueillir les observations, avis et suggestions des praticiens, bénéficiaires et partenaires.
- l'appui et accompagnement sous forme de Coaching du Centre International de Gestion Urbaine (CIGU) d'Amérique Latine.
- l'élaboration du Manuel dans sa version provisoire,
- la formation des cibles, le testing du manuel et le recueil des feedback à intégrer,
- l'élaboration du manuel définitif et sa vulgarisation.

Encadré 1. Guide pour l'analyse des études de cas

- Donnée de base
- Finances locales
- Budget Participatif
- Aspects novateurs

Source : Y. Cabanes, Doc. Base PAO

Pour réaliser ce support, ENDA a collaboré avec des institutions identifiées dans chacun des pays d'Afrique Francophone ou des expériences de Budget Participatif ont été tentées. Ces Institutions Partenaires assurant le rôle de point focal ont relayé l'information des pays où ces expériences ont été identifiées.

iv) Difficultés rencontrées dans l'élaboration du manuel

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

De même les expériences identifiées ne couvraient pas la totalité de l'approche d'élaboration de budget participatif, mais uniquement des étapes clés.

v) Structure du manuel

Le manuel est structuré en deux volumes :

¹ Communauté Rurale de Fissel (appuyée par l'IIED) et de la Commune d'Arrondissement de Ndiarème Limamoulaye à Guédiawaye dans la région de Dakar (appuyée par le CERPAC), la Commune d'Arrondissement de Dalifort à Pikine dans la Région de Dakar (initiative appuyé Enda Ecopop) et enfin la Commune de Matam, dans la région de Matam soutenu par Enda TM/Ecopop. Des expériences de mobilisation de ressources financières locales menées par la Cellule d'Appui aux Elus Locaux (CAEL) ont également été présentées.

- ✍ le premier qui traite des concepts et principes du budget participatif, quelques expériences en Afrique Francophone, les conditions et dimensions du Budget Participatif,
- ✍ le second volume met à disposition des outils pratiques et méthodes pour la mise en pratique du budget participatif dans les collectivités locales.

De manière plus détaillée, le **premier volume** aborde :

1. L'introduction au BP

Des informations de base sur le BP y sont livrées. Elle part de la justification de l'approche BP en Afrique à la présentation du cycle de l'outil en passant par les concepts essentiels du BP, ses principes, ses bienfaits, son introduction dans les collectivités locales africaines face au processus de la décentralisation et à la réforme de l'architecture institutionnelle, ses effets éventuels sur la gouvernance locale et le processus de localisation des OMD

2. Les dimensions du BP

Cette partie passe en revue les différentes dimensions du BP. Il s'agit de la dimension participative du BP, financière, normative et juridique, territoriale, socio-économique et culturelle du BP. Dans cette partie sont également présentées des expériences de BP en Afrique francophone en comparaison avec celles dans les autres régions du monde.

3. Les conditions du BP

Cette partie traite des conditions et/ou préalables pour la mise en œuvre le BP. Il s'agit de la volonté politique des Autorités Locales et décideurs municipaux, de l'intérêt des organisations de la société civile et du privé, de la citoyenneté en général, de la définition claire et partagée des règles du jeu, du développement des capacités des acteurs afin qu'ils soient aptes à participer et assurer la mise en œuvre, des ressources financières à mobiliser, de la volonté d'appliquer la transparence, de l'ancrage institutionnel etc. Parmi celles-ci on compte des conditions essentielles sans lesquelles il n'a pas de BP et des préalables qui ne sont que facultatives

Dans le **second volume** sont présentés les outils, méthodes et approches pour la mise en pratique en pratique du BP de même que les différentes étapes du cycle du Budget Participatif allant de la mise en route du processus au vote du budget et la phase exécution. Pour chacune des étapes ce second volume met à disposition un ensemble d'outils nécessaires pour faciliter la conduite des sept étapes clés du Budget Participatif:

1. Mise en route du processus du Budget Participatif

- Compréhension du Budget Participatif
- Principes et caractéristiques pour une bonne mise en œuvre du Budget Participatif
- Affirmation de la volonté politique des autorités locales
- Information et sensibilisation des populations et acteurs locaux

2. Etat des lieux de la Collectivité Locale

- Inventaire des Infrastructures et équipements existants dans la collectivité locale
- Identifications des Acteurs clés du processus

3. Définition et partagée des règles du jeu

- Définition des critères de représentativité et de Priorisation
- Détermination du Montant et l'origine des ressources
- Capacités à renforcer

4. Diagnostic et Priorisation

- Analyse des Forces Faiblesses Opportunités et Menaces

- Mise sur pied du Comité du Budget Participatif

5. Création d'alliances

- Identification des alliés
- Marketing de projet

6. Mise en œuvre de BP

- Contractualisation pour la réalisation des équipements et infrastructures
- réalisation communautaires

7. Suivi évaluation

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

vi) Note sur l'utilisation du manuel

Le présent manuel est un support qui met à la disposition des éléments conceptuels et théoriques de base pour renforcer les connaissances des acteurs locaux sur les principaux aspects du Budget Participatif. Il comprend également un *guide pour le facilitateur* comprenant des outils pour la mise en œuvre du Budget Participatif. Les différentes parties du manuel sont illustrées par des *exemples pratiques tirés d'études de cas sur les expériences ayant eu cours en Afrique Francophone*.

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

Ce manuel 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 met à leur disposition l'information sur les éléments et mécanismes stratégiques à prendre en compte pour la mise en pratique du BP ; du diagnostic jusqu'au suivi évaluation. Il contient aussi des éléments conceptuels, mais surtout la synthèse des expériences tirées d'Afrique Francophone.

Enfin, le manuel, conçu comme support didactique donne une vue globale du Budget Participatif en Afrique Francophone par le biais d'un *mapping des expériences* qui n'est certainement pas exhaustif. Il procède d'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 ambitionnent de s'investir dans la promotion du BP.

Sans prétendre répondre à toutes les attentes et 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 visions et connaissances de cet outil d'aide à la décision pour une meilleure gouvernance locale.

vii) Remerciements

La réalisation de ce double volume sur le Budget Participatif en Afrique Francophone a été rendu possible grâce à la précieuse collaboration des institutions partenaires d'Enda Tiers.

Leurs apports à travers les études de cas, manuels divers et documents de capitalisation ont été décisifs. Nous citerons en particulier :

- Monsieur Adama SISSOUMA, Directeur National des Collectivités Territoriales du Mali,
- Monsieur Mor NDIAYE Directeur de la Décentralisation du Sénégal,
- Abdou SALAME Directeur de la Décentralisation de Madagascar,
- Son Excellence Monsieur le Maire de Batcham et Joseph FUTIM du Cameroun,

- Son Excellence Abdoulaye DRAME, Maire de Matam, Sénégal
- Son Excellence El Hadji Malick DIOP, Maire de Tivaouane
- Alioune BADIANE Directeur du Bureau Régional pour l’Afrique et les Pays Arabes, Raf TUTS et Angélique Habils de la Branche de la Formation et du Renforcement des Capacités d’ONU HABITAT,
- Professeur Yves CABANNE du Centre International de Gestion Urbaine d’Amérique Latine,
- Georges MATUVO, Directeur du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) d’Afrique de l’Est.
- Idrissa DOUCOURE Directeur de la Région Afrique de l’Ong WATERAID,
- Amagoïn KEITA, Directeur de la SNV Bénin et Sero BAGRI, conseiller en Gouvernance qui a part à la Réunion du Groupe d’Experts tenue à Nairobi sur le Budget Participatif,
- Herman MULBERT et Parfait RANDIRANITONIA du Programme SAHA de l’Inter Coopération Suisse de Madagascar,
- Mme Aby SALL Directrice de la Cellule d’Appui aux Elus Locaux du Sénégal,
- Dr Oumar Cisse et El Housseynou LY, Institut Africaine de Gestion Urbaine
- Abdoulaye Bara GUEYE, Directeur IED Afrique,
- Monsieur Khalifa MBOUP, Secrétaire Général de l’Association des Maires du Sénégal,
- Jules Dumas Nguebou Coordonnateur de ASSOAL
- Autour de moi toute l’équipe de rédaction de Enda TM Ecopop et Mamadou Lamine DRAME qui a assuré les illustrations

A vous tous qui tenez ce document 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 feedbacks.

Mamadou Bachir KANOUTE
 Coordinateur Enda TM/Ecopop
ecopop@enda.sn , BP : 3370 Dakar Sénégal

Volume I :

Concepts et théories sur le Budget Participatif



Première partie:

**INTRODUCTION
AU BUDGET PARTICIPATIF**

La région Afrique fait face à une crise multiforme qui crée des déséquilibres économiques, financiers et sociaux. De récentes études² mentionnent que l'Afrique est la région du monde où le niveau de mise en commun des ressources en vue de l'action publique est le plus faible. Les prélèvements fiscaux et parafiscaux n'excèdent nulle part les 17% du PIB. Ils tournent en règle générale autour de 10% dans la majorité des pays africains, alors qu'ils se situent à des niveaux avoisinant 20 à 25% en Amérique latine, et 40% à 50% dans les pays de l'OCDE.

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

Les dépenses des collectivités locales africaines ne représentent pas plus de 5% de ces budgets publics. En outre, ces 5% 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 les dépenses des communes urbaines ne constituent au mieux généralement que 1% de la richesse créée annuellement dans la ville, contre 10% en Europe (PDM & Club du Sahel, juin 2001).

Encadré. 2 Faiblesse de l'économie locale, Eudes 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 à un environnement des affaires "encore trop peu favorable à l'investissement et notamment aux investissements directs étrangers" malgré quelques avancées qui n'ont pas cependant empêché la congestion aggravée de Dakar et les incertitudes préélectorales de peser sur l'investissement privé. Une autre caractéristique de l'économie sénégalaise est la faiblesse des flux d'épargne nationaux et de profits réinvestis sur place de même que des réformes pouvant remédier notamment à la fuite des capitaux. En effet, celle-ci représenterait plus de 30 % de l'épargne nationale contre 17 % dans certains pays de l'Amérique Latine et 3 % 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, 15 p

Une étude³, réalisée en 2000 sur huit pays d'Afrique subsaharienne (Gérard Chambas

& Elsa Duret, Avril 2000) pour le compte du Ministère français des affaires étrangères sur la mobilisation des ressources, met l'accent sur cette faiblesse des ressources « traditionnelles » (ressources fiscales, ressources non fiscales et transferts de l'Etat central) de ces collectivités locales.

Ces études et recherches mentionnent que les ressources des collectivités locales ne représentent qu'environ 1% du PIB. Elles soulignent par ailleurs que cette faiblesse s'explique par l'étroitesse de l'assiette fiscale et le poids de la fiscalité partagé par un nombre réduit de contribuables (environs 10% des contribuables sont à l'origine de 80% des recettes fiscales).

Par ailleurs, on note un peu partout l'émergence d'un processus de décentralisation et de démocratisation avec des compétences jusqu'alors assumées par les Etats qui sont transférées aux Collectivités Locales sans ressources (humaines, financières et techniques) conséquentes. L'analyse

² - 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

³ Gérard Chambas & Elsa Duret « **la mobilisation des ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique subsaharienne** », Avril 2000, 167 pages

des contraintes liées à la mise en place d'une véritable «décentralisation financière» révèle entre autres contraintes :

- la prégnance 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 à concevoir et mettre en œuvre des politiques locales ;
- la faible implication des acteurs locaux, notamment les populations, dans le processus ;
- les difficultés dans le recensement des contribuables et la détermination de l'assiette fiscale.

Dans ce contexte, les États africains rencontrent de plus en plus de difficultés à assurer leurs missions régaliennes notamment celle de fournir aux populations les services de base (accès à un habitat décent, à l'eau potable, à l'assainissement, à l'énergie, à l'éducation, la santé, etc.). Les foyers de pauvreté se multiplient, accentuant du coup la misère des couches sociales défavorisées.

Face à cette situation, les États africains, appuyés par leurs divers partenaires au développement, ont soutenu la mise en place de nombreux programmes de lutte contre la pauvreté et l'élaboration de stratégies (Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté DSRP), de politiques locales de développement durable (Agenda locaux 21 dans la foulée du sommet sur le Développement Durable tenu en 1996 à Johannesburg), la détermination des Objectifs du Millénaire pour le Développement depuis le Sommet des Nations Unies tenu en Septembre 2000 à New York.

Aujourd'hui, même si on peut noter que ces divers programmes et initiatives permettent d'élaborer de bons agendas pour le développement, force est de constater le décalage qui existe entre les actions programmées et leur prise en charge effective dans les budgets locaux du fait essentiellement de la faiblesse des ressources locales mobilisées, mais aussi la faible implication des principaux acteurs à la gestion locale.

Il apparaît ainsi que les processus d'élaboration des budgets des collectivités locales en Afrique connaissent de réelles insuffisances surtout, en terme de transparence, de participation et de contrôle citoyens.

Fort de ces enseignements, il est essentiel de réfléchir et mettre en œuvre des stratégies alternatives de mobilisation de ressources et d'implication réelle des principaux acteurs pour impulser le développement local. C'est dans cette perspective que s'inscrit la mise en place d'outils participatifs, dans le domaine du budget, permettant une meilleure définition et financement des agendas locaux de développement. Les budgets participatifs sont orientés par quatre principes de base :

- 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 de la citoyenneté.

Les budgets participatifs ont un fort contenu social parce que les acteurs sont valorisés dans le processus participatif et les politiques publiques sont réorientées en faveur des pauvres. Ils ont aussi un fort contenu politique puisqu'ils sont fondateurs d'une nouvelle citoyenneté et du sens de l'intérêt général.

Encadré 3. Les leçons de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre

« *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 déformations 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 et 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 créa 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, et pour l'élection des directeurs et des conseillers éducatifs dans le réseau des établissements scolaires municipaux. Dans 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 mécanisme maintenant 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 décidés dans ce cadre ont entraîné des investissements de plus de 700 millions de dollars. Selon les années, ces investissements ont représenté entre 15% et 25% des rentrées fiscales, le reste étant utilisé pour les salaires des fonctionnaires et l'entretien de la machine administrative.

Au fil de la décennie écoulée, ceux sont les travaux d'assainissement qui ont été prioritairement retenus. 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%. 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.

Source : Raul Pont, Maire de Porto Alegre (Brésil), *Monde Diplomatique*, mai 2000, page 33.



À LA DECOUVERTE DES CONCEPTS

1.2.1. Définition du budget participatif

D'après Ubiratan de Souza, un des principaux responsables du Budget Participatif à Porto Alegre au 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 dépense, 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.* »

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

1.2.2. Historique du Budget Participatif: du Brésil vers le reste du monde

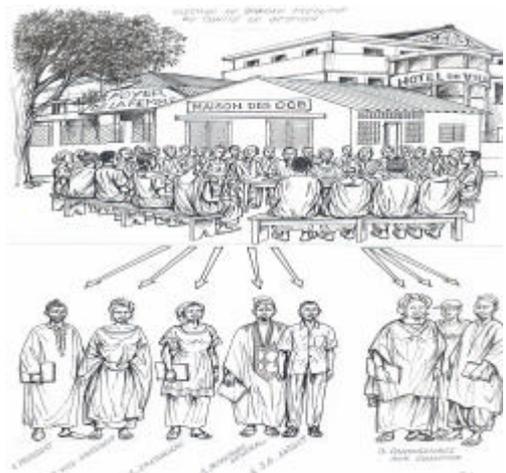
Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, et particulièrement à Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul avec une population de 1,5 millions d'habitants. La promotion du budget participatif dans les villes brésiliennes doit 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, édité par ONU Habitat, trois grandes phases d'expansion y sont définies.

- La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.
- La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.
- La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières brésiliennes. A ce jour en 2007, l'outil est mis en œuvre 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 la liberté de participer aux affaires publiques et à la décision politique. Seulement, le modèle grec n'est pas applicable aux grandes agglomérations ayant une forte population. Donc, il a fallu initier un système qui préconise la représentation des populations par des délégués élus et substituer la participation directe à la participation indirecte et instaurer une « démocratie représentative » Mais l'apologie de cette nouvelle forme de démocratie n'a pas duré car très tôt certains l'ont décrié comme favorisant



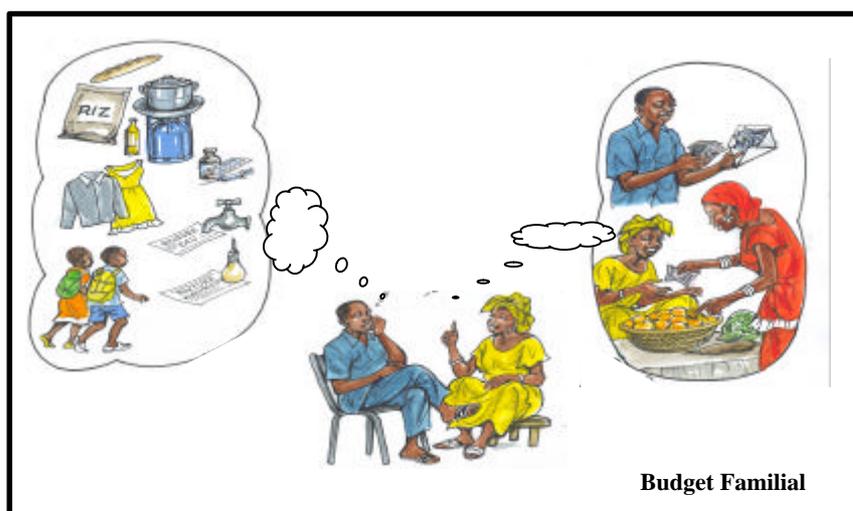
la confiscation du pouvoir par les délégués du peuple, ces derniers étant plus préoccupés par les intérêts de leurs parties que par les causes pour lesquelles ils étaient élus. C'est le fameux dilemme auquel beaucoup de représentants doivent faire face car étant investis par leurs parties mais pour servir toutes populations affiliées ou non à un parti.

Dès lors on se posait la question de savoir quelle démocratie était la plus adaptée. D'aucuns recommandent le retour à la démocratie participative directe telle qu'appliquée en Grèce antique et d'autres pensent qu'il faut continuer avec la démocratie participative indirecte ou représentative. En Afrique comme en Amérique latine, les expériences de BP identifiées adoptent pour le moment le système de démocratie représentative.

1.2.4. Du budget familial au budget de la collectivité locale

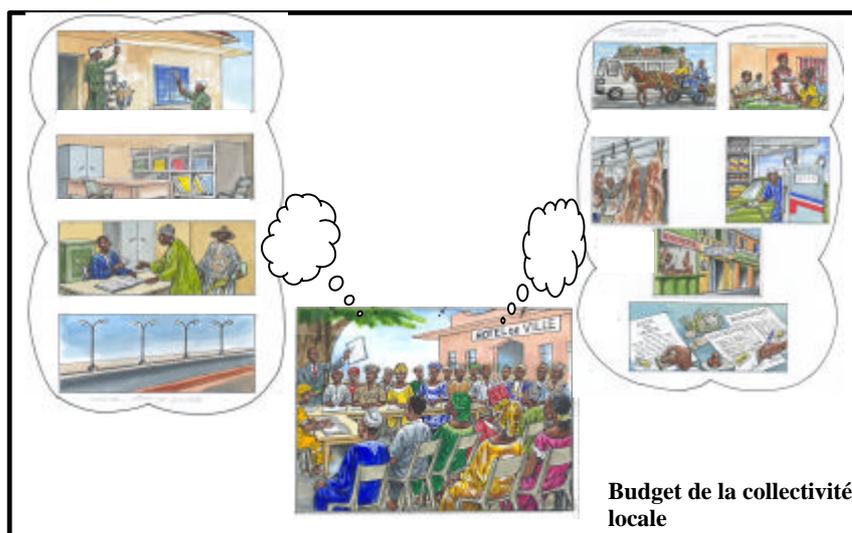
Le budget représente une estimation des dépenses nécessaires à la réalisation d'une opération financière, pour une période donnée, ainsi que des moyens prévus pour la financer.

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.

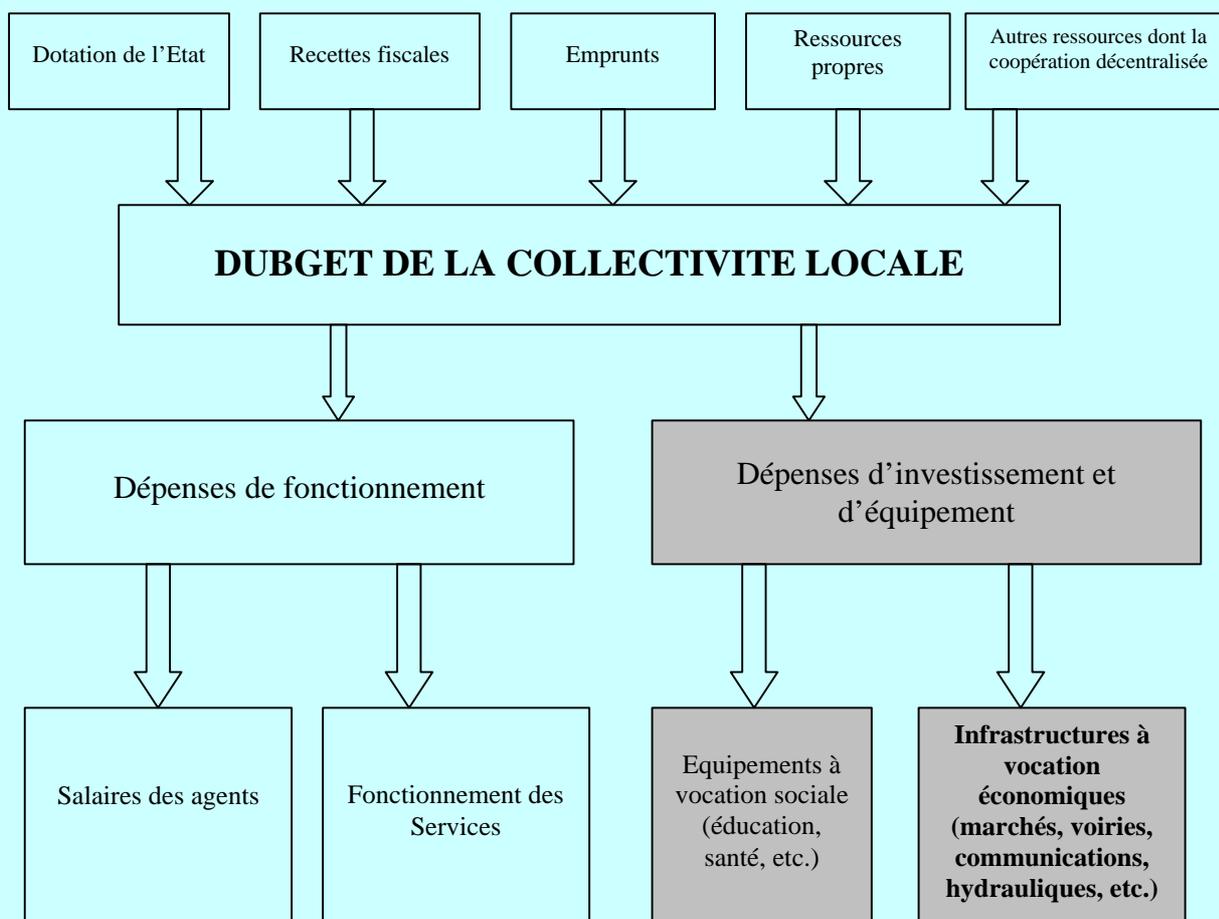


Parmi les dépenses, certaines ont un caractère obligatoire et régulière (nourriture, logement, etc.); d'autres ont un caractère facultatif ou occasionnel (pèlerinage, loisir, santé, etc.) Les recettes familiales, elles sont pour l'essentiel, tirées des revenus, des salaires, etc.

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 «la grande famille». Dans cette grande famille qu'est la Collectivité Locale, les dépenses, dont certains ont un caractère obligatoires et réguliers, sont consacrées au fonctionnement (salaires des fonctionnaires, factures diverses d'éclairage public, d'eau, d'entretien de voirie municipale, d'enlèvement des ordures ménagères, etc.), les dépenses d'investissement facultatives ou occasionnelle (Construction de marché, de forage, etc.) La collectivité Locale tire ses recettes des taxes, impôts, dotation de l'Etat.



BUDGET DE LA COLLECTIVITE LOCALE : PRINCIPALES RECETTE ET DEPENSES



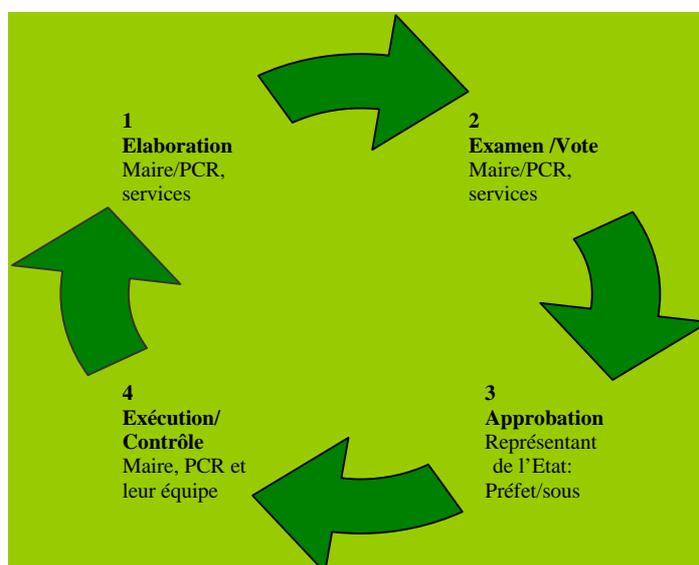
(Sources Irfed, former les élus et responsables locaux au développement local)

1.2.5. Le Budget classique et son cycle

Le Budget d'une collectivité locale est alimentée 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 le mois d'octobre et le mois de 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, les priorités en matière



d'investissement. Ces propositions sont discutées par les conseillers. A l'issue de ces discussions l'exécutif local et les conseillers sont édifiés sur les objectifs et programmes.

b. Examen/vote

L'ouverture d'une session de budgétaire permet une meilleure estimation et évaluation de recettes et des dépenses. Ce travail s'effectue sur la base de documents fournis par les services de la collectivité locale et permet de disposer d'un ensemble de renseignements indispensables pour bâtir des prévisions budgétaires reposant sur des bases concrètes et solides. Le conseil confie à la commission finance, la prérogative d'examiner et d'analyser les prévisions de budget à son compte et de lui soumettre un rapport avant de le voter sans réserve. Par rapport au vote, les collectivités territoriales doivent respecter certaines règles budgétaires :

- ✍ les budgets doivent être votés avant le 31 mars⁴ de chaque année en cas de renouvellement de l'assemblée;
- ✍ ils doivent être votés en équilibre réel, les recettes devant couvrir les dépenses, les prévisions devant être complètes et sincères, le remboursement des emprunts ne peut se faire par l'appel d'un nouvel 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 un 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, complets et suffisantes prévisions). En cas d'irrégularité, le représentant de l'Etat doit faire une note au maire ou PCR pour une seconde lecture dans les 15 jours qui suivent le dépôt.

d. Exécution / contrôle

Le maire ou le PCR, le comptable public, 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 des de l'exécution des recettes et dépenses, de la poursuite de la liquidation et 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 : IGE (Contrôle administratif), cour des comptes (Contrôle juridictionnel).

1.2.6 - Budget et participation

Alan Fowler in Striking a Balance, 1997 : «La participation est un processus à travers lequel des acteurs influencent et partagent le contrôle sur les décisions et les ressources qui touchent à leurs vies.

Le Budget participatif s'articule autour de deux concepts clés: les **finances locales** (budget) et la **participation**. Les lois décentralisation donnent prérogative aux collectivités locales d'élaborer leur budget annuel. Cet exercice essentiellement porté par les élus avec l'appui de quelques techniciens municipaux introduit un hiatus important dans la pratique des finances locales du fait que les populations devant contribuer à la mobilisation de ces finances (par le billet des impôts et taxes

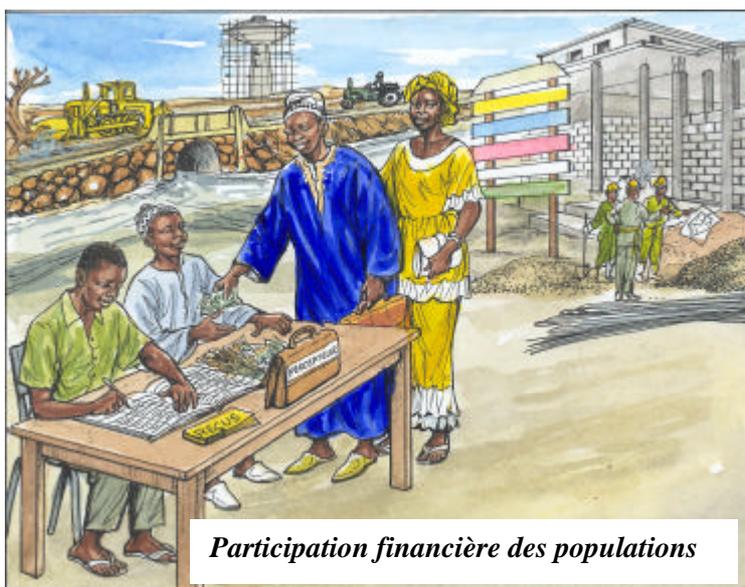
⁴ Les principes et caractéristiques du Budget Classique relatés dans ce passage s'inspirent du système des collectivités locales sénégalaises. Ce modèle varie selon les régions mais présente beaucoup de similarités avec les modèles des autres pays d'Afrique Francophone

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 décisionnel, ne payent pas leurs impôts parce qu'elles ne voient pas concrètement «*ou passe l'argent des impôts*» ; les collectivités locales, de leur côté, ont du mal à prendre en charge la «*demande sociale*» parce que ne disposant pas de ressources financières suffisantes pour la fourniture des biens et services aux populations.

La problématique de la participation au processus décisionnel dans la constitution des finances locales peut revêtir quatre formes:

- **Information** : La décision d'affectation du Budget, sa structuration et les montants alloués sont prises par le Conseil Local. Les populations et divers acteurs clés sont informés, par voie d'affichage. Cette pratique respecte les textes de lois sur la décentralisation et le Droit à l'information des populations.
- **Consultation** : Le conseil local demande, par divers mécanisme de consultation (*interview, sondage d'opinion, enquête, etc.*) les 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 de référence de la collectivité locale, principaux problèmes, etc.), projeter et élaborer des propositions et solutions.
- **Négociation et Médiation** : c'est la forme la plus avancée de la participation où les autorités locales, les populations et principaux acteurs clés décident ensemble des solutions et des mécanismes de mise en œuvre et suivi évaluation. Ce niveau de participation met en exergue **les différends** (conflits) entre partie prenantes, la prise en compte des **Intérêts** en jeu, la définition de **Solutions** mutuellement avantageuses et la définition consensuelle de **Critères** d'évaluation des avancées sur les consensus arrêtés. Il est à noter que dans le cadre du Budget Participatif, la médiation fait intervenir un facilitateur externe.

La richesse d'une collectivité locale se trouve entre les mains de ses citoyens. Les populations locales dotées d'une volonté ferme d'aller vers le développement peuvent se mobiliser et prendre en charge les besoins collectifs. Pour ce, il conviendra de les responsabiliser à travers des campagnes de sensibilisation pour susciter l'engagement populaire. Cet engagement peut se matérialiser par le paiement des impôts, la contribution aux projets et même la investissement humain aux travaux d'intérêt public.



Participation financière des populations

Ainsi, la participation comprise au sens premier s'entend par la participation à la prise de décisions relatives aux projets concernant la collectivité, à la participation au financement, à la mise en œuvre et au suivi/évaluation.

Dans sa mise en œuvre le Budget Participatif suit une **approche systémique**. Son cycle varie de un à deux ans, en fonction des contextes et contraintes. Son approche articulée autour des étapes majeures suivantes :

1. **Mise en route et 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 permettra aux autorités locales de la collectivité qui sont dotés de la légalité et dépositaires de la légitimité de comprendre le Budget Participatif. Elle s'appuie essentiellement sur la **contractualisation** par l'affirmation de la **Volonté politique des autorités locales** à engager le processus.

2. **Elaboration de l'état des lieux de la collectivité locale:**

Cette étape, à l'entame du processus, permet de mieux faire connaître la collectivité locale par la collecte d'information pour élaborer le profil situationnel de la Collectivité Locale, les infrastructures existantes et leur état.

3. **Régulation interne et Définition des règles du jeu**

Pour une clarification des rôles et responsabilités des diverses composantes prenant part au processus. Ces règles du jeu cibleront les différents critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers, ou village dans le contexte rural), la définition du système de représentation et de désignation des délégués des zones ou village, etc. de même que le choix du montant des investissements.

4. **Diagnostic et Priorisation**

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 de la collectivité et de son environnement externe.

5. **Création d'alliances**

Cette étape permet un large consensus autour du processus pour la mise en place des équipements et infrastructures issues de l'approche participative d'élaboration du Budget Local. Au-delà de la réalisation des ouvrages, le partenariat dans le cadre du BP peut également se faire pour la gestion des équipements mis en place.

6. **Mise en œuvre de 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 la matrice du Budget tel que défini par les textes de lois sur la décentralisation et prend en compte l'ensemble des autres volets. A l'étape d'exécution des projets issus du Budget Participatif les principes de responsabilisation en matière de dépenses publiques et de transparence dans le processus décisionnel devront être respectés. Pour ce faire, et en fonction des contextes, différents mécanismes peuvent être expérimentés parmi lesquels l'appel d'offre, la réalisation communautaire, etc.

7. **Suivi évaluation**

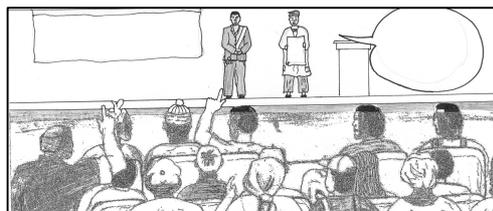
Cette dernière étape du premier cycle de l'approche systémique du Budget Participatif permet de faire l'évaluation des avancées réalisées. Les aspects émergents et ceux n'ayant pas fait l'objet de prise en charge dans le premier cycle sont intégrés dans un nouveau cycle. Le suivi sera permanent tout au long du processus et en fonction des contextes l'évaluation se fera de manière régulière à mi parcours et au terme du cycle.

QUELQUES PRINCIPES DU BUDGET PARTICIPATIF

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

i) Le principe de transparence :

Il permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publics au niveau des quartiers et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de comptes rendu budgétaire



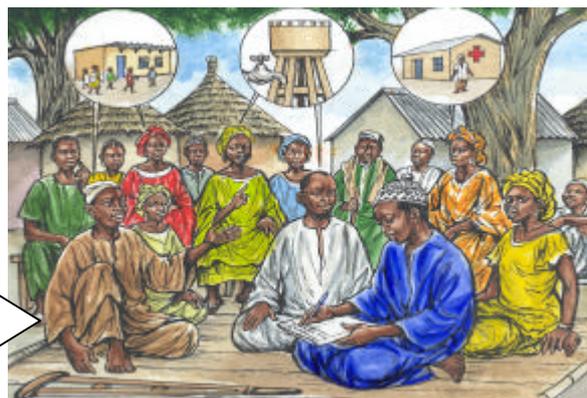
ii) Le principe de l'efficacité

Le Budget Participatif garantit une meilleure utilisation des fonds public pour la satisfaction des besoins des populations. La priorisation des projets et l'implication des populations dans l'exécution et le suivi sont une valeur ajoutée sur lesquelles le budget participatif se fonde pour faciliter l'atteinte des résultats attendus.

iii) Le principe de l'inclusion

Le BP recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers pauvres, celles des groupements féminins, des associations des jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale

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



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 exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble.

v) Le principe de participation

Le BP favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel 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 selon l'âge, le sexe et l'origine dans participants.

vi) Le principe de transversalité

Le Budget Participatif est conçu pour promouvoir l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau et demeure à cet effet un outil pour garantir une vision globale et concertée du développement.

1.4.1...Pour les citoyens et OCB

Le pouvoir d'influence sur les politiques locales: dans la mise en œuvre du budget participatif, le citoyen acquiert un réel pouvoir d'influencer le processus décisionnel relatif à la politique locale. En effet, il passe du statut d'*observateur* à celui d'*acteur* de la définition, mise en œuvre contrôle et suivi évaluation de la politique publique locale. Il détient un pouvoir de critique et de exigence passant ainsi du statut d'observateur de la politique publique locale à celui de décideur pouvant promouvoir le développement,

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

Egalement, 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 acteurs locaux. Ce partage de l'information est favorisé par la création de cadres de concertation, de nouveaux espaces comme les fora budgétaires et de nouveaux outils de communication,

Le renforcement des capacités d'intervention citoyenne: la participation aux espaces de dialogue politique contribue à développer une culture démocratique et citoyenne qui renforce le tissu social. En outre le Budget Participatif développe les savoirs des participants pour une culture de responsabilité individuelle et collective basée sur les droits et obligations des citoyens par rapport à leurs collectivités locales sans oublier le savoir faire et la maîtrise des mécanismes et modalités de participation.

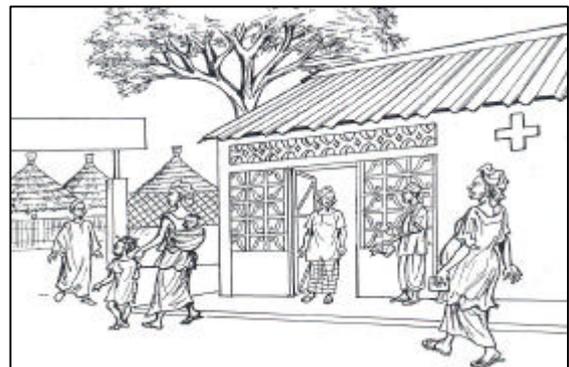
1.4.2.Pour l'administration publique et les collectivités locales

Amélioration de la transparence de l'administration publique et l'efficacité des dépenses publiques : le Budget Participatif permet une meilleure gestion des affaires locales à travers la réduction des coûts de mise en œuvre de projets par la participation communautaire, le renforcement du contrôle citoyen.

Il exige une responsabilité accrue de la part des dirigeants et de l'administration publique renforce la transparence et la performance des collectivités locales.



Absence d'infrastructures sanitaires : situation courante et récurrente



La mise à disposition de services sociaux de base grâce à des approches participative :

Mobilisation des ressources locales supplémentaires: avec le BP, les acteurs participent à la prise de décisions et à l'allocation des ressources, ainsi qu'à la supervision de l'utilisation de ces dernières. L'engagement des citoyens dans le processus décisionnel permet de faciliter les tâches des élus et l'exécutif local. Les citoyens sont conscients des capacités et contraintes du conseil en ce qui concerne la mise à disposition d'infrastructures et de services publics. Ils sont par conséquent dans

de meilleure disposition à contribuer par le paiement des impôts qui sont des sources de financement essentielle du développement local.

Encadré4. Réalisations du Budget Participatif à Batcham, Cameroun

≈ DIMENSION PARTICIPATION

Deux performances de taille

- 7500 habitants participent aux réunions de planification, de suivi et d'évaluation
- la contribution financière des habitants aux projets participatifs est de 15% du budget des réalisations

≈ DIMENSION FINANCIERE ET FISCALE

Deux progrès remarquables

- accroissement des recettes municipales estimé à 100% : les recettes propres (issues de la fiscalité locale) estimées à 25. 573. 180 millions de francs CFA au démarrage (2004) passent à 37.118.726 millions de francs CFA en 2006:
- augmentation de la contribution financière des habitants au financement des projets communautaire.

≈ DIMENSION INSTITUTIONNELLE ET CADRE JURIDIQUE

Trois améliorations considérables :

- le cycle de participation est clair
- les tableaux d'affichages réalisés et installés dans les lieux de participation
- Un plan de développement local réalisé avec l'appui de l'Ambassade de France, 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 route latéritique: 16. 373. 691 FCFA
- Equipement et infrastructures scolaires: construction et équipement de 3 salles de classe : 12.730.721 FCFA
- Equipement et projets sanitaires: Une mutuelle communautaire de santé (projet), équipement de 5 centres de santé 7.003.384 FCFA
- Infrastructures et équipement de communication: Centre multimédia: aménagement et équipement d'un centre multimédia communautaire: 6. 513. 941 FCFA
- Equipements et infrastructures hydrauliques: construction de 2 puits à motricité humaine : 7.500.000 FCFA,

Source, ASSOAL, 2006



LE BUDGET PARTICIPATIF DANS LES COLLECTIVITES LOCALES AFRICAINES ET LE PROCESSUS DE LA REFORME

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

Tableau 1. Architecture institutionnelle de la décentralisation dans quelques pays d'Afrique⁵

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

Cette forme de gouvernance contribue de l'amélioration de la participation des populations dans le processus décisionnel relatif à la gestion des affaires locales et le développement social et économique, et par conséquent pour le renforcement des institutions démocratiques. Cependant la politique de décentralisation ne porte pas nécessairement en elle, par nature, une meilleure « participation communautaire aux affaires des collectivités de base »⁶.

Encadré 5. BP et contexte de la décentralisation à Madagascar

Contexte national: À l'instar de beaucoup de pays en développement, Madagascar dispose d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté qui entre autres ambitionne de mettre en place une bonne politique de 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 autorise au maire de recourir à toutes les entités (services déconcentrés de l'Etat, population) en vue de la définition des orientations, des objectifs et des grande priorités de la commune ; de débattre des choix de financement et de la disponibilité de fonds pour la réalisation des projets sélectionnés.

L'article 3 de la loi 93-005

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

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

⁵ «Les pratiques et les instruments de développement local en Afrique de l'ouest » Fonds d'Equipement des Nations Unies ,Septembre 2006, New York, 136 pages.

⁶ 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)

Le maire est soumis d'une part au contrôle du Conseil et d'autre part au contrôle administratif à 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 différents acteurs de développement dans la gestion communale en général, force est de constater que **les textes régissant même le processus de budgétisation ne font guère n'état d'opportunités réelles de participation des populations au processus budgétaire de leur localité.***

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

Les programmes de réforme des autorités locales dans la plupart des pays d'Afrique ont visé l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacé de ces administrations en tant qu'acteurs essentiels de la prestation de services de base à la population. Certains pays, toutefois, sont allés au-delà de cette approche limitée pour investir les autorités locales d'un statut constitutionnel et du pouvoir de gérer leurs propres affaires. Seuls quelques-uns se sont aventurés à véritablement habiliter les autorités locales ainsi que les autres parties prenantes de façon à les faire participer conjointement à l'élaboration des politiques et à la prise des décisions.

Le bilan des réformes dans les pays africains francophones est marqué par une volonté d'asseoir une bonne politique 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 endogène, il convient de noter que les réformes d'inspiration exogène ont favorisé une forme de décentralisation du pouvoir vers les collectivités locales et le 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 qui promeut la décentralisation et la privatisation. La volonté est de réduire les prérogatives de l'Etat central au profit des acteurs privés du marché, de la société civile et éventuellement des pouvoirs locaux. A cause du retard économique constaté en Afrique, beaucoup pensaient que le développement local devait passer par la décentralisation du pouvoir central et le renforcement et la responsabilisation des collectivités locales, d'autant plus, que les nations étaient de plus en plus vulnérables et n'arrivaient pas à répondre aux besoins de plus en plus croissants et multiformes des citoyens. « Face à la moindre efficacité de la régulation patrimoniale étatique, le local est privilégié comme échelle pertinente de gestion politico-administrative et, in fine, comme échelle de régulation sociale ». Richard Stern souligne ainsi que la décentralisation est d'abord un moyen de trouver de nouvelles ressources financières et une échelle plus efficace d'applicabilité des projets, tout en rappelant que cette découverte des pouvoirs locaux n'est pas propre aux pays africains mis sous ajustement structurel ». (Jaclin S., Dubresson, A., « Introduction » in pouvoir et cités d'Afrique noire : Décentralisation en question Karthala, Paris 1993, p. 8)

Le processus de décentralisation s'est donné entre autres objectifs, de contribuer au développement local et à la démocratisation de la vie publique en créant les conditions d'une participation accrue des populations au processus décisionnel et à la gestion des affaires locales. Ce processus de décentralisation en cours consacre dans les textes le principe de la libre administration des collectivités locales, tout en assurant le transfert d'importantes compétences jusque là 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 prise 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 une redistribution du pouvoir au sein de l'Etat et au niveau local. En effet, le processus de décentralisation a balisé la voie à une approche plus participative, favorable au développement local. Celle-ci se matérialise par la volonté 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.

Conscients des enjeux que représente le financement du développement local, on note une plus grande exigence de la part des citoyens, organisations de la société civile et partenaires au développement. 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.

Un enjeu de taille pour bon nombre de pays se trouve, 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 d'autres acteurs publics, 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 sans ressources (financières, matérielles, techniques et humaines) conséquentes. Cette situation s'est traduite par une faiblesse des capacités des collectivités locales africaines entraînant ainsi une forte dépendance des dites collectivités vis-à-vis de l'Etat et de ses services déconcentrés.

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

Chaque collectivité, quelle soit urbaine ou rurale, au niveau locale ou régionale, 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 de la juridiction territoriale couverte ainsi que les domaines de compétences transférés.

Le conseil local constitue l'assemblée délibérante pour les élus pour gérer les affaires de la commune, du cercle, 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 décentralisation, il est nécessaire d'aménager des espaces de négociation, de concertation et d'action pour une meilleure optimisation des ressources au service du plus grand nombre.

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

Encadré 6. Loi 94-008 du 26 Avril 95, Madagascar

La loi 94-008 du 26 Avril 95 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 agent de l'Etat ou établissement 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 utile sur des questions d'ordre spécifiques

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

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.

La démocratie est devenue un volet important des modes de gouvernance en vigueur. Cependant l'exercice du pouvoir et la participation citoyenne se heurtent à des difficultés liées à un manque de participation des acteurs de la société civile, en particulier des groupes marginalisés que sont les jeunes, les femmes et groupes marginalisés, à la définition, à la mise en œuvre 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, matérialisée par le décalage de plus en plus important entre les besoins réels des populations et les priorités des décideurs locaux. Il approfondit aussi en lui donnant un contenu, les principes et valeurs qui fondent la gouvernance.

L'expérience de Onu Habitat confirme que c'est la bonne gouvernance qui fait la différence entre une ville bien gérée et inclusive et une ville mal gérée et caractérisée par l'exclusion, et non pas l'argent, la technologie ou l'expertise.

*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 tous les acteurs de contribuer pleinement aux processus de prise de décisions 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, vient donner un élan plus fort à la gestion participative novatrice et efficace des affaires locales.

Egalité et diversité

Le BP se fonde sur un principe **d'égalité** entre citoyens et sur celui de l'intégration de toutes les couches de la société au processus de contrôle et de décision. Ainsi, les groupes vulnérables ou marginalisés que sont les jeunes et les femmes, les personnes handicapées et toutes les autres couches de populations minoritaires, sont impliqués au processus décisionnel dans le cadre de la mise en œuvre du Budget Participatif.

En cherchant une meilleure implication citoyens, le BP intègre des principes d'égalité et de lutte contre les traitements discriminatoires en favorisant la **diversité** associée au lieu géographique, au niveau de bien-être économique, à l'expérience de vie et de travail, à l'affiliation politique. Cette dimension du Budget Participatif a son mérite au moment où une frange importante de la population est écartée de la vie économique et politique en raison de son sexe, de son opinion, 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 gouvernance locale. En effet, dans des sociétés de modèle 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 y apparaît comme novateur en ce qu'il érige en règle fondamentale, la participation féminine dans la gestion des affaires locales et accorde une dimension particulière à la problématique genre.

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

L'analyse des budgets, selon une perspective de genre, permet aux femmes de suivre et bénéficier des retombés financières de leurs collectivités et de vérifier si les discours gouvernementaux 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, en terme d'efficacité.

La transparence et la confiance

Le BP contribue à promouvoir la transparence dans la gestion des affaires publiques locales. En créant des conditions propices à la participation de toutes les couches sans exclusion. L'adhésion des élus à ces principes est un élément essentiel pour inciter les populations à s'intéresser aux affaires de la collectivité et s'y impliquer de façon active.



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

Une telle approche est surtout favorisée par le bon partage de l'information par le biais des discussions qui ont lieu au cours des assemblées de quartiers, les réunions thématiques et les plénières à l'échelle communale. Ces rencontres constituent des espaces de dialogue propice pour échanger sur les préoccupations réelles au niveau local, un cadre de concertation permettant de recueillir les opinions de toutes les catégories de personnes qui désirent s'exprimer.

Ces conditions font du BP un outil de renforcement de la démocratie du dialogue social et de la gestion des affaires locales pour plusieurs 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 autorités locales;
- elles créent une culture démocratique et citoyenne au sein de la communauté ;
- elles encouragent la participation à la prise de décisions et à l'allocation des ressources, ainsi qu'à la supervision de leur utilisation.

La pertinence du processus qui conduit à la mise place du BP devient ainsi une étape fondamentale vers la construction de cadres de vie plus viables, parce que mieux gérés. De ce fait, les ambitions pour un développement plus humain et d'une lutte contre la pauvreté plus efficace affichée dans la Déclaration du Millénaire, à travers les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), trouvent en cet outil d'actions pour la gouvernance locale et la transparence, une opportunité pour sa bonne application.

Encadré7 : Leçon d'expérience de la planification et de la gestion locales des initiatives à Saint –Louis, Sénégal.

Le grand marché de la ville de Saint-Louis qui se présente comme un grand hangar métallique est très vétuste, parce qu'ayant plus 70 ans d'âge : la toiture qui est en zinc n'est un abri, ni contre le soleil, ni contre la pluie. Et durant l'hivernage le marché et ses environs sont inondés, ce qui, non seulement, endommage des marchandises qui y sont stockées, mais obligent la plupart des commerçants à interrompre leurs activités. Mais, en plus, le marché souffre de 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 les autres personnes qui fréquentent le marché. Pour se concerter et avoir un large consensus sur les actions à entreprendre pour amener les autorités municipales à entreprendre des travaux de réfection et de rénovation à l'endroit du marché, les commerçants créent en 1999 un collectif composé de représentants de différents secteurs de ventes. Et il est alors décidé de ne plus payer, ni les taxes journalières, ni les loyers des souks dans le marché, et ceci aussi longtemps que les autorités municipales n'auront pas engagé les travaux de réfection souhaités : cette « grève d'impôt » constitue un manque à gagner de plus de six millions de francs CFA, en moyenne, par mois à la municipalité. Des négociations entre le collectif des commerçants et les autorités municipales sont entamées et aboutissent à un accord portant sur la reconstruction du marché et sur les critères de redistribution des places de vente. Aujourd'hui, les travaux de reconstruction qui sont déjà engagés sont en phase d'achèvement. Cette expérience montre qu'il est possible aux acteurs du secteur informel d'influencer, dans une large mesure, les types d'améliorations qu'ils souhaitent voir apporter dans leur quartier ou sur leur lieu de travail. Il faut, cependant, qu'il s'organisent, soient unis et aient une stratégie efficace qui leur donne un réel pouvoir d'influence.

Mais, cette expérience indique également que les autorités locales sont tout à fait aptes à identifier, comprendre, les problèmes du secteur informel, et à mettre en oeuvre les moyens de les résoudre afin de créer un meilleur environnement local pour ses acteurs. Le processus de décentralisation doit consister à chercher à prévenir de telles situations : il doit exister des mécanismes de prise en compte et de traitement des aspirations au changement en vue de leur intégration au système de planification municipale. Mais, ceci suppose que les municipalités ou le gouvernement local disposent d'une capacité institutionnelle réelle leur permettant de réaliser cette tâche de planification. Or, cela n'est pas toujours le cas. En tout état de cause, l'assistance d'organismes comme la Banque Mondiale, l'USAID, la Coopération Technique Allemande, l'ONG Plan International, etc. peut être nécessaire pour la dispense d'une formation destinée au renforcement des capacités de maîtrise des outils de la planification locale, ainsi que pour la mise en place de fonds permanents locaux devant servir à financer des projets d'amélioration des infrastructures et des initiatives économiques locales.

Cette assistance des bailleurs de fonds devrait viser, en priorité, le renouvellement et le renforcement des capacités institutionnelles des gouvernements locaux.

BIT- Genève, IAGU Manuel de formation : Gouvernement Local et Economie Informel, 2002,



LE BUDGET PARTICIPATIF ET LA LOCALISATION DES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT

Avec la Déclaration du Millénaire en septembre 2000, la communauté internationale venait de tirer les leçons de précédents échecs en matière de développement et jeter 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 un renforcement ciblé des capacités.

Les OMD constituent aujourd'hui la référence universelle de mesure du développement. La définition d'une stratégie de développement durable et de réduction de la pauvreté, basée sur les OMD requiert une étape intermédiaire de compréhension des causes, mais elle permet de passer des objectifs identifiés à des actions concrètes.

Encadré 8. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement

La Déclaration du Millénaire s'est attachée à définir 8 objectifs principaux couvrant différents aspects du développement humain et de la lutte contre la pauvreté, 18 cibles chiffrées à atteindre d'ici 2015 et 48 indicateurs de suivi des progrès réalisés. Pour rappel ces huit (8) objectifs sont :

1. **Réduire l'extrême pauvreté et la faim**
 - Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour
 - Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim
2. **Assurer l'éducation primaire pour tous**
 - 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**
 - Eliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire
 - Eliminer les disparités entre les sexes à tous les niveaux d'enseignements
4. **Réduire la mortalité infantile**
 - Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans
5. **Améliorer la santé maternelle**
 - Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle
6. **Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies**
 - Stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle
 - Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle
7. **Assurer un environnement durable**
 - Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales ; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales
 - Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable
 - Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020
8. **Mettre en place un partenariat mondial pour le développement**
 - Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire
 - 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

Le budget participatif peut contribuer à l'atteinte **des OMD** en favorisant l'accès aux cibles et secteurs sociaux généralement objet de la demande des populations. Les indicateurs de bonne gouvernance élaborés par Onu Habitat sur la base de tests, des discussions de groupes d'experts et d'observations de praticiens, peuvent servir de cadre d'évaluation des progrès réalisés dans le cadre du BP.

Les indicateurs sont accés sur cinq principes fondamentaux de la gouvernance urbaine, qui reflètent les principes clefs de la Campagne Mondiale sur la Gouvernance Urbaine. Les principes sont :

- i) L'efficacité
- ii) L'équité
- iii) L'Accountability (responsabilité sociale)
- iv) La participation
- v) Sécurité

Tableau 2. La contribution du BP à la gouvernance urbaine

Principes de Bonne Gouvernance	Indicateurs de bonne gouvernance	Contribution du Budget Participatif		
		Directe	Indirecte	Distant
Efficacité	1. Principales sources de revenu	X		
	2. Prévisibilité en matière de transfert			XXX
	3. critères de mesure des performances publiées	XXX		
	4. Enquête satisfaction client/bénéficiaire	XXX		
	5. Existence d'une vision formulée	XXX		
Equité	6. Charte des citoyens sur l'accès aux services de base		XXX	
	7. Pourcentage de femmes élues		XXX	
	8. Politique de facturation de l'eau en faveur des 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. Fora publics	XXX		
	14. Nombre d'Associations civiques pour 100000 hts	XXX		
Responsabilité Sociale (Accountability)	15. Nombre de publications formelles	XXX		
	16. Contrôle par les hautes instances du Gouvernement			XXX
	17. Code de bonne conduite		XX	
	18. Facilité des plaintes	XXX		
	19. Commission anti-corruption		XX	
	20. Publication du bilan (ressources /emplois)			XXX
	21. Audite indépendant		XXX	
Sécurité	22. Politique de prévention des crimes			XXX
	23. Nombre d'agents de polices pour 100000 hts		XX	
	24. Résolution des conflits	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, l'émergence d'établissement humains justes et durables, exigera, entre autres, de solides institutions locales et une bonne gouvernance de façon à assurer l'utilisation adaptée et efficiente des ressources publiques rares et l'accès durable aux services sociaux de base de qualité.

C'est dans ce cadre que l'on peut envisager l'articulation entre la localisation des OMD et la mise en œuvre du budget participatif. La dimension bonne gouvernance contenue dans le budget

participatif contribuera considérablement à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). En effet, même si la mise en pratique du budget participatif en Afrique francophone demeure en phase d'expérimentation, la tendance généralement observée permet de déceler une évolution intéressante du niveau d'accès des populations locales aux services sociaux.

Par ailleurs, les indicateurs de suivi permettent la mesure du niveau atteint grâce aux réalisations ainsi que du degré d'implication des bénéficiaires.

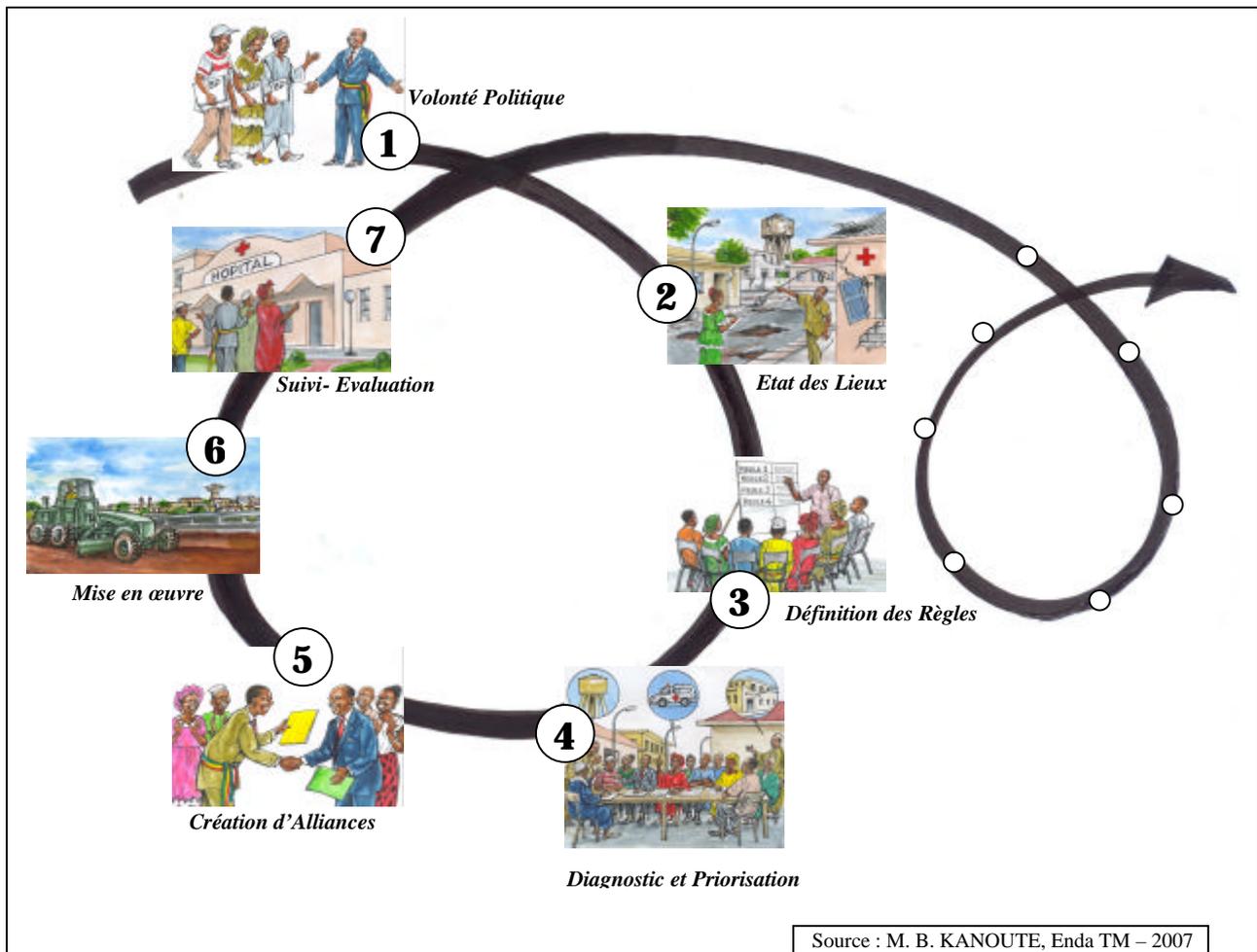
La mise en place d'un processus de budget participatif permet un approfondissement des principes de cogestion entre le pouvoir local et les acteurs locaux. L'autorité locale lance une nouvelle approche de gouvernance privilégiant la participation populaire et l'engagement civique. La société civile peut ainsi y jouer le rôle de contre-pouvoir. De ce fait, la communication entre élus, fonctionnaires et citoyens voire les partenaires avec une gestion plus transparente crée les conditions d'une modification en profondeur du système politique locale.

Au-delà de la réalisation d'un diagnostic de la collectivité locale, la mise en pratique du BP aboutit à des réalisations directement décidées par les assemblées de citoyens et leurs délégués, réparties sur base de priorités géographiques et thématiques hiérarchisées par eux, au terme d'un débat en plusieurs étapes dont ils affinent chaque année les règles de procédure.

LE CYCLE DU PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PARTICIPATIF

1.8.1. Description générale du cycle

Le Budget Participatif suit une approche systémique et articule son intervention autour de sept étapes clés :



1. Mise en route du processus

Cette étape constitue le point d'entrée de l'exercice et doit permettre à la collectivité locale à travers ses Autorités qui en sont les dépositaires de la légitimité d'affirmer leur volonté politique pour un tel exercice, tout en respectant les conditions de partage de la responsabilité et du portage, de transparence sur la gestion des affaires locales et des questions budgétaires, etc.

Cette volonté politique devra être matérialisée par une délibération du Conseil Municipal engageant l'équipe municipale dans l'exercice.

A l'issue de l'affirmation de la volonté politique, les populations dans ses segments divers, l'administration déconcentrée, les organisations partenaires de la société civile, le secteur privé représenté, etc. devront être sensibilisé et informer de l'initiative du Budget Participatif.

A l'issue de cette phase un comité de pilotage sera mis sur pied en vue d'assurer le portage local de l'exercice.

2. Etat des lieux

Cette deuxième étape permet de faire une analyse situationnelle de la collectivité locale. Un état des lieux sera ainsi dressé de l'Inventaire des Infrastructures et équipements existants et de l'identification des acteurs locaux.

3. Définition claire et partagée des règles du jeu

Cette troisième étape sert de contractualisation par une définition des critères de Découpage territorial (zone regroupant les quartiers, ou village dans le contexte rural), la définition du système de représentation et critères de désignation des délégués des zones ou village.

Au niveau de l'Institution Locale, une réunion d'orientation budgétaire permettra de statuer sur le budget ou partie de l'investissement affectée à l'exercice du Budget Participatif. Cette information sera partagée avec les délégués devant porter l'information aux populations et divers partenaires impliqués.

Cette étape devrait également permettre une définition, négociation et stabilisation des règles de Priorisation des problèmes à adresser et solutions à retenir.

4. Diagnostic et Priorisation

Cette quatrième étape marque le démarrage de la phase d'analyse diagnostic et de Priorisation des problèmes. Les délégués choisis, sur la base d'une bonne connaissance de la collectivité locale procède à une définition des problèmes et proposition de solution. Cette étape est clôturée par la mise sur pied du Comité du Budget Participatif respectant des critères de représentativité des segments essentiels de la collectivité locale.

5. Création d'alliances

Cette cinquième étape permet de définir les alliances à nouer pour assurer un portage le plus large possible du processus (Identification des alliés, analyse de leur intérêt, marketing des projets, définition des contributions à mobiliser, etc.)

6. Mise en œuvre de BP

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

Au cours de l'étape de mise en œuvre diverses études techniques sont initiées sur les projets ayant été identifiés. Cette étape peut également faire l'objet d'un Partenariat Public – Privé municipaux pour l'exécution de projets retenus.

7. Suivi évaluation

Il s'agit, dans cette dernière étape du cycle qui suit une approche systémique, de mesurer l'avancement des activités par rapport à la planification, les effets de l'innovation sur l'environnement. Les aspects n'ayant pas fait l'objet d'exécution sont capitalisés, exposés et motivés aux populations. De manière participative ces aspects peuvent être reconduits dans un nouveau cycle qui démarre.

1.8.2. Quelques exemples de cycle en Afrique francophone

Encadré 9. Processus du BP de Batcham au Cameroun

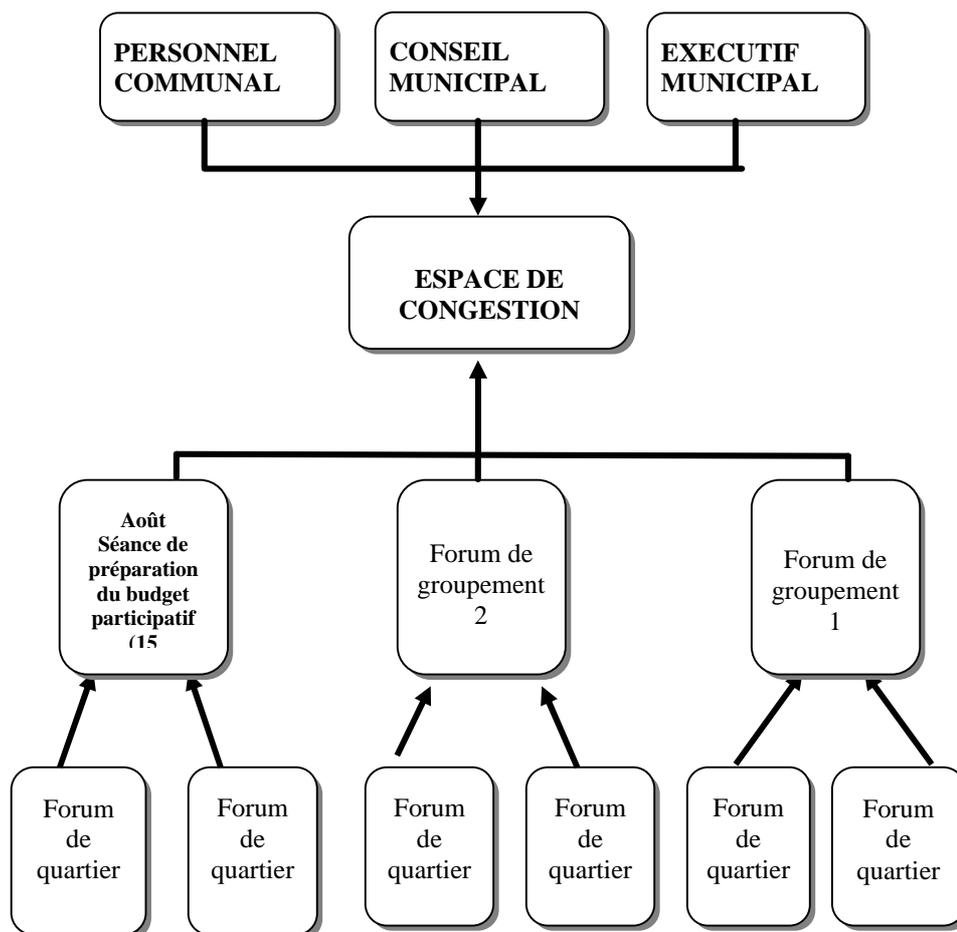
1. *Les forums de quartiers réunissent les acteurs à la base : GIE, GIC, ONG, confessions religieuses, et autres groupements d'acteurs vivant dans les quartiers. À ce niveau sont posés les problèmes liés au développement des quartiers. Deux délégués sont nommés pour représenter chaque quartier au forum du groupement.*

2. *Le forum du groupement ou du centre urbain (CU) est constitué de l'ensemble des délégués des forums de quartiers, des représentants des sous-comités de développement et du comité de développement. À ce niveau, les problèmes soumis par les délégués de quartiers et les représentants des sous-comités de développement sont analysés et classés par ordre de priorité. À 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, tout le Conseil Municipal, les chefs de groupements, les présidents des comités de développement, le personnel communal, l'autorité administrative, les responsables des services déconcentrés de l'État, les ministres de cultes résidant au CU, le représentant des commerçants du CU, le représentant du Réseau des Habitants. À ce niveau, toutes les idées de projets proposées par les délégués des groupements sont examinées et classées par ordre de priorité et remises à l'exécutif pour l'élaboration du projet de budget. Compte tenu des moyens financiers limités de la commune, quelques projets répartis proportionnellement dans les groupements qui constituent la commune sont inscrits au budget. Ce dernier est ensuite voté par le conseil municipal en présence de tous les délégués de groupements et du centre urbain. Les projets finalement retenus sont inscrits dans le plan de campagne de l'exercice concerné.*

Source : mairie de Batcham

Figure 5. Dispositif du budget participatif de la commune rurale de Batcham (Cameroun)



Encadré 10 : cycle du Budget Participatif expérimenté dans la communauté rurale de FISSEL et Ndiagianiao, Sénégal

Etape 1 : la préparation :

La préparation est une étape qui permet de susciter l'adhésion des acteurs locaux au processus par le biais de l'information et de la sensibilisation. La circulation de l'information est stratégique dans le processus du BP et permet d'assurer une compréhension commune par les acteurs locaux, condition sine qua non d'une mobilisation sociale. La sensibilisation, quant à elle, peut différer sous différentes formes ; entre autre on peut citer la communication directe entre les élus et les acteurs clés, la formation de groupes d'animateurs qui aura pour tâche de s'approprier l'approche et de l'expliquer aux populations

Etape 2 : fora villageois :

Cette étape permet de préparer la participation des populations à l'identification des problèmes et besoins prioritaires et de proposer des solutions. Durant cette étape, l'exécutif local descend 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), 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. A ce niveau, le processus permet également de désigner les délégués sur la base de critères définis dans le règlement intérieur.

Etape 3 : forum des délégués :

Il s'agit de rencontres entre le délégué et sa communauté en présence de l'autorité locale. Au cours de ces réunions, les participants définissent les projets prioritaires de leur localité et décident de manière consensuelle des actions à prendre en charge par le budget de l'année en perspective. Au cours de ces foras des délégués, il est recommandé le recours à une structure d'arbitrage neutre pour faciliter le processus et préserver l'intérêt de la collectivité locale au détriment des intérêts individuels portés par les délégués.

Etape 4 : forum communautaire :

Cette étape réunit l'administration locale et les délégués en vue d'arrêter définitivement les types d'investissements 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 fora villageois 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 quartiers en vue de 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 actions ;
- déterminer les investissements prioritaires en fonction des ressources disponibles ;
- constituer un groupe restreint nommé « **comité de suivi du BP** » pour assurer le contrôle de l'exécution budgétaire. Ce comité, qui doit être le plus légitime possible, est choisi sur la base de critères qui tiennent compte du niveau d'étude et de la dimension 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, dévoilé aux populations et publié par la suite, de manière à faciliter le suivi des engagements. Ce travail est fait sur la base des propositions conjointement élaborées par les conseillers et les délégués de quartiers. 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 la nécessité de renforcer les dynamiques relationnelles entre les acteurs avant d'y arriver 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, la matrice budgétaire déjà définie est arrêtée puis validée avant d'être soumise à l'approbation du sous-préfet. Cette action marque le premier pas vers l'exécution.

Etape 7 : suivi évaluation de l'exécution :

Cette étape consacre le rôle important du comité de suivi. Celui-ci contrôle l'exécution du budget et participe à l'évaluation du processus. Ainsi, les règles de procédures du Budget Participatif sont évaluées et amendées en tenant compte aussi bien des attentes des populations

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

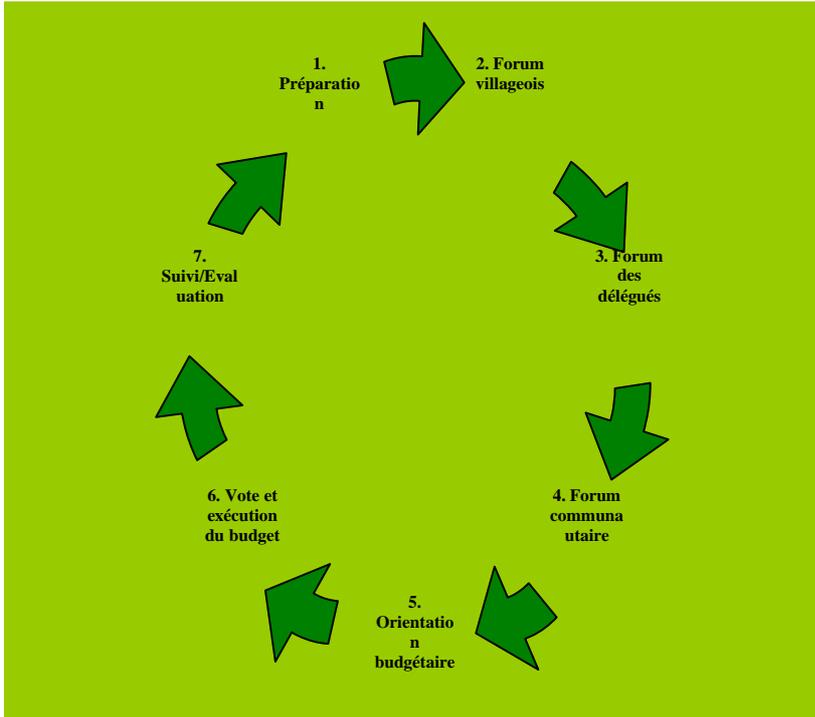


Figure 6. Cycle du budget participatif à Ndiagianio, Sénégal

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

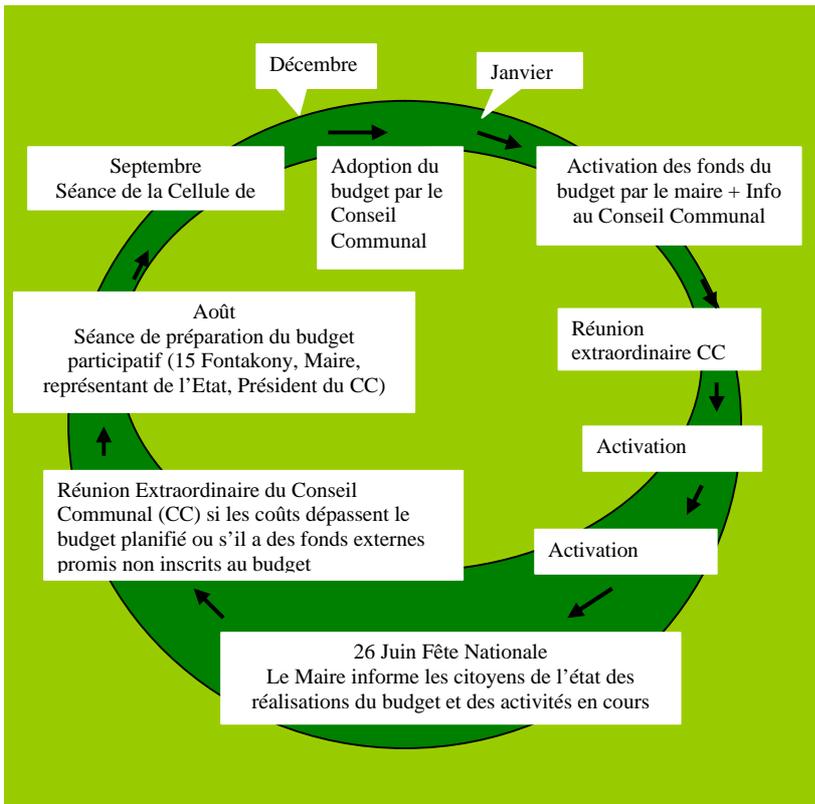


Figure7. cycle de Ambalavao, Madagascar
Le cycle du BP s'inscrit dans la vie politique locale

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



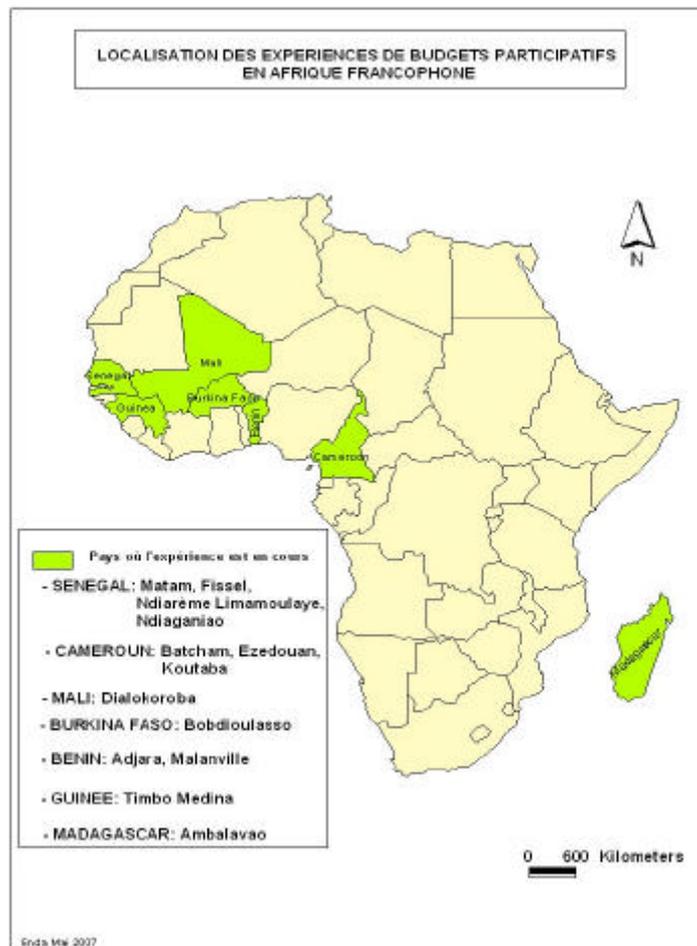
QUESTIONS D'AUTOEVALUATION

Répondre aux questions suivantes avant de passer à la 2^{ème} partie du manuel

1. Qu'est ce qu'un budget participatif ?
2. Quelles sont vos attentes du BP
3. Comment le BP peut-il contribuer à l'atteinte des OMDs?
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 étapes clés du BP

Deuxième partie :

DIMENSIONS DU BUDGET PARTICIPATIF



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



DIMENSION PARTICIPATIVE DU BUDGET

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

Parlant de la 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 cotés des acteurs étatiques, sur celle des institutions et des organisations de la société civile et de la partie gouvernementale.

2.1.1. La participation des citoyens

Deux modes de participation des citoyens au processus du BP ont jusque-là été identifiés.

- ? Le premier est la participation individuelle basée sur le principe essentiel du droit universel de participer volontairement, individuellement, de manière directe, et pas nécessairement à travers la communauté, les organisations ou tout autre représentant.
- ? Le second, quant à lui, est basé 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 (regroupement d'acteurs, associations de quartiers ou villageoises, groupements de promotion, comités de gestion, etc.), supposés être proches des préoccupations et des besoins des populations.

Dans sur opérationnalisation, le processus de BP requiert un contrôle de l'exécution du budget et des projets approuvés. Ce contrôle peut être fait par l'administration locale ou par un organisme de surveillance publique de la mise en œuvre du BP et des travaux. Dans le second cas, il peut s'exercer selon les mécanismes suivants :

- ? un Conseil du BP à travers ses délégués
- ? une commission ou un groupe de travail précis du BP
- ? une association de résidents et de voisins ou une organisation de citoyens
- ? une commission spécifique d'organisation telle que les commissions des travaux publics issus des conseils de quartiers ou villageois
- ? une entité spécialement chargée de contrôler les activités des autorités publiques.

Par la participation, l'objectif visé est de légitimer le processus aux yeux de tous, sinon 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'implique. Il passe aussi par l'implication des habitants de tous les groupes sociaux. Une attention particulière devra donc être accordée aux acteurs privés de l'économie solidaire qui peuvent être les bénéficiaires directs de la réalisation de projets sélectionnés, aux jeunes, aux groupes vulnérables victimes de discrimination, mais surtout aux femmes. L'exclusion ou la négligence de ces groupes constitue une des principales limites du BP. Cet aspect est d'ailleurs traité de la « dimension socioculturelle du BP ».

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

Tous ces acteurs peuvent, dans les collectivités où le BP n'est pas pratiqué, en être les instigateurs, en organisant des forums pour encourager les discussions sur le budget de la collectivité locale. Ils peuvent constituer des groupes de pression sur les pouvoirs exécutifs locaux afin de les inciter à mettre en œuvre le processus du BP.

Au cours du processus du BP, ces acteurs peuvent jouer des rôles qui peuvent différer 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 d'un BP. En effet, il est le garant ultime de la réussite 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 une légitimité politique. Les décisions prises au cours des processus participatifs sont adoptées par la représentation de l'administration locale.

Les expériences jusqu'alors documentées sur la mise en pratique du Budget Participatif, montrent que la gestion du processus est généralement confié à l'une des directions suivantes :

- ✍ le bureau des finances ou de la planification pour améliorer l'efficacité de l'administration publique
- ✍ la direction de la participation ou de l'action sociale pour une redéfinition des priorités
- ✍ la direction de la culture pour générer une nouvelle culture politique, renforcer la dimension culturelle du BP et la participation citoyenne
- ✍ le cabinet du maire pour des raisons politiques évidentes.



DIMENSION FINANCIERE DU BUDGET PARTICIPATIF

Dans la Zone d’Afrique francophone, la dimension financière du BP introduit les questions suivantes :

- ✚ Quelle est la proportion du budget local à examiner dans le cadre du BP ?
- ✚ Quelle est la proportion du budget d’investissement à soumettre aux débats ?
- ✚ Quel l’impact du BP sur la collecte des impôts, taxes et recettes municipales en général ?
- ✚ Comment les ressources financières locales sont réparties par secteur d’activités et par quartier ou village.
- ✚ Quels est coût du processus et les moyens de sa couverture par les collectivités locales ?
- ✚ 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

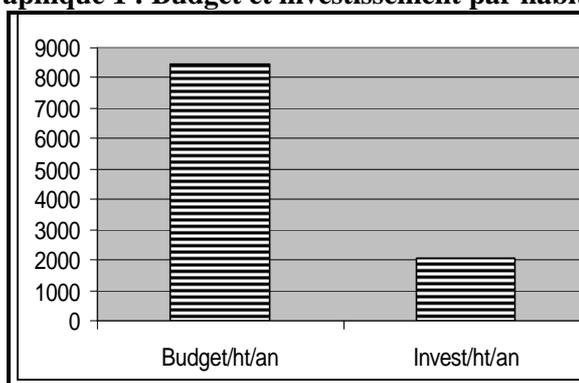
En général, c’est le conseil local qui vote la décision initiale sur les postes et les montants à examiner et approuve la matrice budgétaire envisagée et résultant du processus participatif. Au cours de sa validation, le conseil peut y apporter des modifications ou le rejeter ; ce cas de rejet est cependant rare.

Dans l’élaboration du budget, le Conseil peut décider de soumettre tout le budget au débat dans un processus participatif comme il a la latitude de mettre à débat que des chapitres du budget d’investissement ayant trait directement à des projets à financer dans l’exercice couvert. Cette proportion varie donc selon le nombre, l’importance et le coût des projets.

Les ressources débattues proviennent généralement du budget communal. Lorsqu’elles proviennent de l’État, ou sont orientées vers un domaine (santé, éducation, bien-être, etc.) ou un programme (réhabilitation, construction d’espaces publics, etc.) spécifique, les débats sont fortement arrimés aux conditionnalités liées à ces fonds.

Il convient de noter que même si tout le budget d’investissement est soumis au débat, les dépenses de fonctionnement prévues sont imputées au budget global et diminuent par conséquent la part de budget investie annuellement lors de la mise en œuvre des projets votés. Ainsi, en atteste le poids de l’investissement annuel par habitant par rapport au budget annuel par habitant. Ce phénomène n’épargne pas les collectivités qui mettent en œuvre le BP, même si la tendance est moins forte pour elles.

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

Le BP à travers sa conception, sa mise en œuvre et sa réalisation, aboutit nécessairement à une amélioration des taux de recouvrement des impôts et des taxes, voire une amélioration des recettes locales.

En effet, les contribuables sont très sensibles à la transparence de l'administration publique locale, mais surtout, à la réalisation concrète et à court terme de leurs priorités. Le BP, en favorisant la transparence et la réalisation de travaux et services publics, inverse sensiblement l'incivisme fiscal. On note également la forte baisse ; voire la disparition de la fraude fiscale, dans certains contextes. Dans certains pays, les populations peuvent participer directement, par des cotisations individuelles, à la construction d'infrastructures ou à la réalisation de services sociaux de base.

Encadré 11. Financement par les jeunes immigrés Timbo Medina, République de Guinée

Timbo Madina est une Communauté rurale guinéenne de 30000 habitants. Située à 500 km de Conakry, TM est une collectivité de référence grâce au développement local participatif qu'elle a initié depuis quelques années. Les autorités de cette communauté rurale affichent une réelle volonté de gestion transparente par le biais d'un budget élaboré et exécuté de façon participative. L'organisation des sessions budgétaires dans la communautaire permet à toutes les populations de participer. Les ONG installées dans la communauté rurale, les associations de ressortissants de Timbo Madina installés en dehors du Territoire de la commune, les associations du territoire. De ce fait, les projets financés par les ONG sont confiés à des comités de gestion élus lors des assemblées générales par la population. Au cours des sessions budgétaires, les comités rendent compte de l'exécution des tâches qui leurs 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% des jeunes sont en dehors de la Guinée et les autorités font beaucoup appel à eux pour le financement des projets locaux. La confiance a poussé ces derniers à accepter de participer au financement des activités de la commune. Ainsi, La contribution volontaire des citoyens fait passer le budget de 20 millions de frs guinéens (20000\$US) à 35 millions (35000\$ US)

Source : CERPAC, 2006

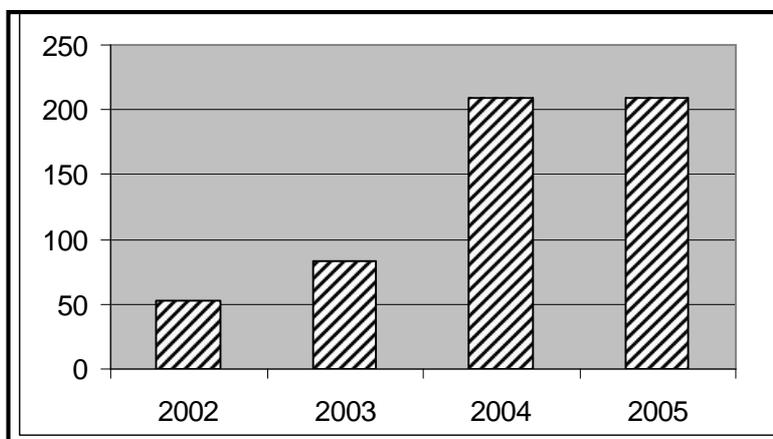
La transparence affichée dans le cadre du BP constitue également une opportunité susceptible d'encourager la coopération entre des partenaires financiers et techniques et la coopération décentralisée. Cela permettra ainsi une plus grande mobilisation de ressources financières pour le financement du développement local, et par conséquent une plus grande capacité d'investissement.

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 couvrir tous les besoins exprimés par les populations locales. Le processus du BP, par sa mise en œuvre, a permis d'élaborer deux méthodes de répartition de ces ressources limitées.

1. La première s'effectue par quartier ou par village selon que l'on se trouve en zone urbaine ou rurale, en favorisant cependant les milieux les plus défavorisés.

Graphique 2. Evolution des recettes à Adjarra au Bénin



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

- ? La seconde, quant à elle, consiste à répartir les ressources par secteur (santé, éducation, etc.) et par niveau de priorité identifiée par la collectivité locale.

Il importe, pour une bonne maîtrise du processus d'élaboration du BP, de comprendre ce double système de répartition des ressources financières, qui passe par une bonne connaissance des spécificités sectorielles à travers des assemblées de quartiers ou villageoises, des plénières ou des fora.

Encadré 12. Dimension financière du BP pour favoriser l'accroissement des recettes à Adjarra au Bénin

Situé au Sud-est de la République du Bénin, la Commune d'Adjarra s'étend sur 112 km² et se trouve à environ 7 km de Porto-Novo, la capitale du Bénin et à 38 km de Cotonou la plus grande ville du Bénin. Elle fait frontière avec le Nigeria à l'Est sur près d'une vingtaine de kilomètres.

La Commune a le rôle d'animateur principale du développement local seulement, les ressources financières nécessaires pour faire face aux responsabilités concédées par l'Etat manquent cruellement.

Rechercher les voies et moyens en vue de mobiliser les ressources financières locales pour faire face à la demande de services des populations est alors devenue une nécessité impérieuse. Les réflexions des Autorités Communales d'Adjarra et Cadres d'appui de la SNV-Bénin ont abouti à l'adoption de l'approche Budget Participatif comme démarche susceptible d'aider à accroître nos ressources.

La pratique a consisté à agir à trois niveaux : Dialogue local, atelier budgétaire et session du Conseil Communal.

Le Dialogue local est une rencontre d'échanges entre le Maire et les forces vives de la Commune. Au cours de nos séances des accords, objets de contrat, de partenariat entre la Mairie et les communautés sont noués. Ce sont en fait les prévisions du Plan de Développement Communal (PDC) qui sont partagées avec les populations.

L'atelier budgétaire : c'est un forum regroupant Maire, élus locaux, services financiers et économiques, il apprécie le budget en cours, le cadrage budgétaire du Maire, le budget de l'exercice de l'année nouvelle.

Le vote du budget de la nouvelle année intervient lors de la session du Conseil Communal ouverte à la population en qualité d'observateur.

Au total, la démarche a permis d'atteindre les performances extraordinaires d'année en année ainsi qu'il suit :

Recettes annuelles locales (en Fcfa) :

2002	52.676.591
2003	83.448.987
2004	208.408.934
2005	209.268.718

On note un taux d'accroissement de près de 400 % entre 2002 et 2005. Mieux, les perspectives demeurent bonnes en améliorant le système de participation et de recouvrement.

Pour conclure, le Budget Participatif apparaît comme un outil efficace de mobilisation des ressources locales recommandables à tous les élus en général, et à ceux des pays émergents comme le Bénin en particulier.

Source. Commune de Adjarra, note de présentation du maire, Mai 2006

Par ailleurs, pour chaque collectivité locale, il est indispensable de définir des critères de budgétisation pour un bon développement du processus. Les critères les plus connus sont la taille de la population, les priorités sélectionnées par les habitants, le niveau de participation au processus, le niveau de fraude fiscale, l'attention reçue pendant les années antérieures, l'impact d'un projet sur la communauté et sur les groupes vulnérables, etc.

Toutefois, il est à noter qu'il n'existe pas de critères universels applicables à toute collectivité locale. Une collectivité locale donnée peut accorder la même quantité de ressources à chaque critère non satisfait, tandis qu'une commune, accordera plus de ressources à un critère qu'elle aura jugé prioritaire. De plus, au cours d'un cycle ou entre les cycles, les délégués et les conseillers désignés, en collaboration avec les autorités locales, peuvent décider d'augmenter, de diminuer, d'éliminer ou de modifier le poids des ressources financières allouées à un critère. Les décisions prises dans ce

cadre 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 l'effectivité des besoins identifiés. Cette démarche dote les critères techniques d'une plus grande légitimité. Elle permet aussi aux délégués de s'ouvrir à la collectivité entière ainsi qu'aux autres besoins que ceux de leur quartier.

2.2.4. Le coût du BP et sa couverture

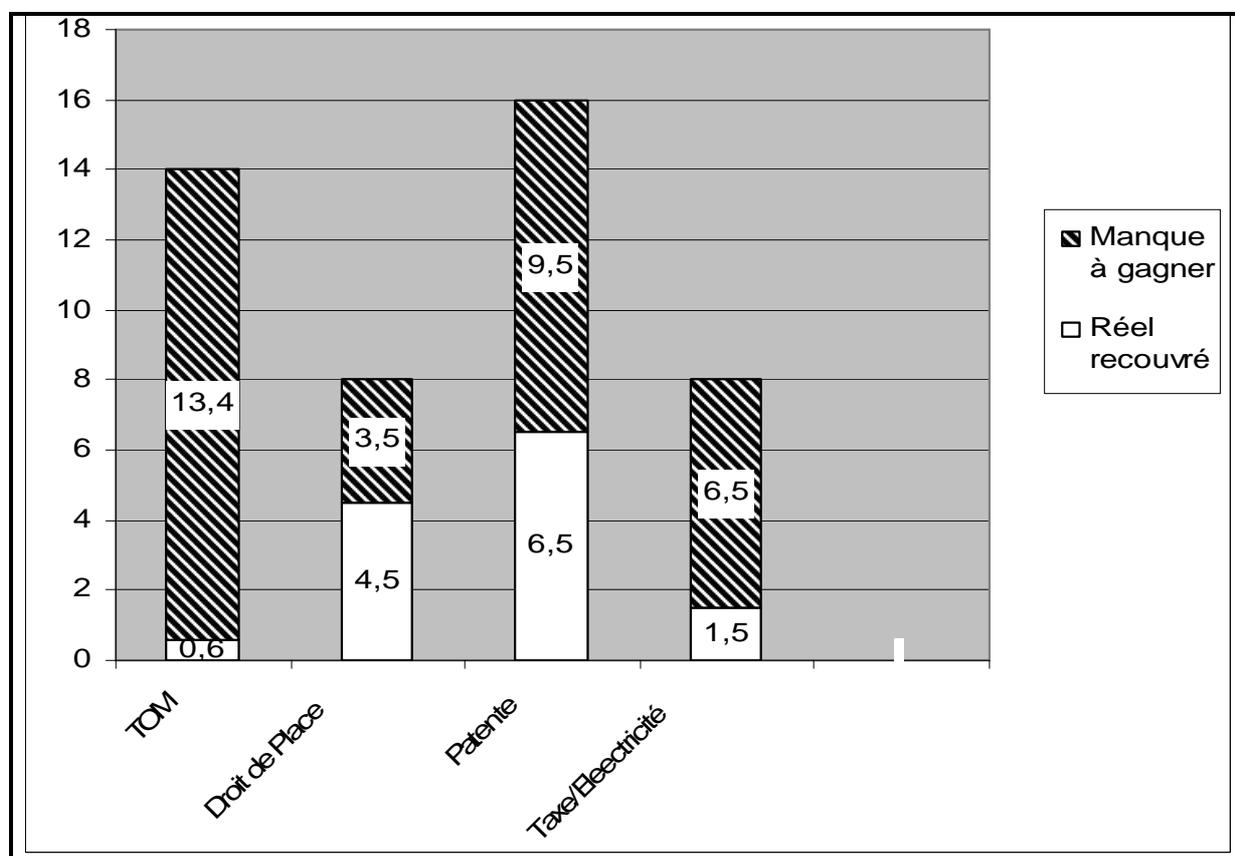
Le processus du BP implique des dépenses pour l'administration locale. En effet, quatre types de ressources sont nécessaires pour une bonne exécution du BP :

- ? un personnel municipal engagé et formé pour mettre en œuvre le processus ;
- ? des moyens de transports permettant de circuler dans les quartiers ou villages et de transporter le personnel et parfois les populations lors de rencontres ;
- ? des moyens de communications adéquats permettant d'échanger les informations avec le public ;
- ? des personnes qualifiées pour les études de faisabilité technique, économique et budgétaire des demandes prioritaires.

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

Encadré leçon d'expérience de mobilisation des ressources pour le BP à Matam, Sénégal

La mise en place d'un budget participatif peut nécessiter l'élaboration d'une stratégie de mobilisation de ressources en vue de contourner les problèmes liés au financement du processus. C'est le cas de Matam au Sénégal où la stratégie a débuté avec le recensement de la population active et des opérateurs économiques en vue de déterminer les potentialités de financement.



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

DIMENSION NORMATIVE ET JURIDIQUE DU BUDGET PARTICIPATIF

En Afrique francophone des expériences intéressantes de Budget Participatif ont été conduites dans plusieurs pays. L'approche n'est pas explicitement reconnue par les textes de loi sur la décentralisation. Cependant, dans la plupart de ces pays, les lois de la décentralisation contiennent des dispositions qui militent en faveur de la mise en pratique du BP pour consolider les acquis de la décentralisation et du développement local.

Encadré 13. Le cadre juridique de l'élaboration du budget communal dans les Collectivités locales, Burkina Faso

Les élections municipales du 23 avril et celles complémentaires du 9 juillet 2006 ont consacré la gestion des communes urbaines et rurales par des organes démocratiquement élus. Pour la bonne marche de l'administration locale, et précisément des communes, celles-ci doivent se doter d'un budget, une feuille de route qui s'appuie sur un cadre normatif et qui obéit aux principes du droit budgétaire.

En effet, les finances locales au Burkina Faso sont régies par un ensemble de textes législatifs et réglementaires dont les principaux sont :

- la loi n°55-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso ;*
- 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 du Burkina Faso ;*
- 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.*

Ces dispositions reposent sur deux principes fondamentaux du BP que sont la **participation** et la **transparence**. Toutefois, une réflexion portant sur la législation financière des collectivités locales pourrait d'adapter ces textes aux réalités et aux spécificités.

Dans le processus du BP, le citoyen est associé à la prise de décision sur la nature et le volume des travaux publics et des services à fournir, et 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 sur le rôle de l'État. **Le BP favorise ainsi l'exercice d'une citoyenneté active, véritable force de proposition.**

Au Sénégal, les textes de la décentralisation prévoient explicitement la participation des populations à la gestion des affaires locales, 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.* »⁷

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 participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.* »⁸

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*

⁷ Alinéa 3, article 3 de la Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales du Sénégal.

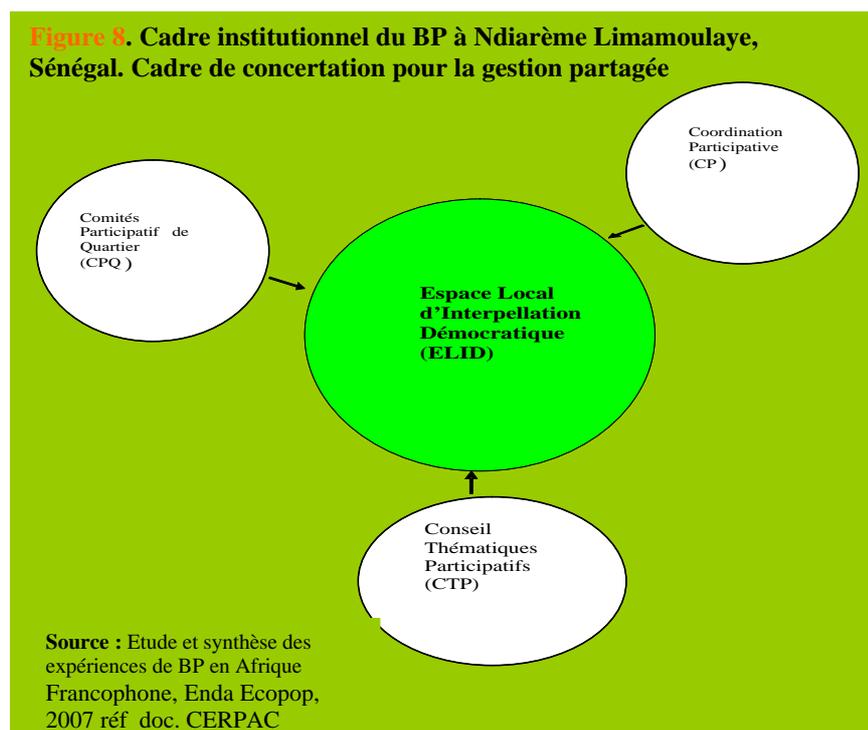
⁸ Article 2 de la Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

requis par le conseil d'arrondissement. Il fait des propositions relatives à la bonne administration du village ou du quartier de ville. »⁹

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, ce sont là des fondements d'une bonne gouvernance locale.

Les lois de la décentralisation en Afrique francophone confèrent aux populations locales 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.* »¹⁰ 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.* »¹¹

Ces extraits d'articles de lois de la décentralisation de pays francophones d'Afrique prédisposent ces derniers, avec l'approbation des autorités étatiques, à adopter en toute légalité la démarche participative de budgétisation au niveau des collectivités locales.



Dans la pratique, l'institutionnalisation de cette démarche ne dépend pas forcément des décisions étatiques. C'est pourquoi, les expériences de BP en Afrique francophone, même si elles sont par la suite favorisées par des textes réglementaires provenant des autorités publiques, démarrent seulement sur la base de cadres de concertation représentatifs de tous les acteurs en vue de garantir la légitimité du BP. Ces cadres de concertation ont une légitimité aux yeux des populations, parce que résultant d'un consensus entre acteurs locaux qui partagent

les principes d'organisation de leur vie sociale et s'engagent à les respecter par le biais de conventions locales.

Certes, les problèmes liés à l'institutionnalisation du BP peuvent constituer un blocage pour l'application de la démarche participative. Il en est de même pour les lacunes relatives à la nomenclature budgétaire des collectivités locales.

⁹ Article 138 de la Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

¹⁰ Article 139 de la Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

¹¹ mars 1996 portant Code des Collectivités Locales du Sénégal.

La législation financière des collectivités locales, une limite au BP ?

Dans la plupart des pays d'Afrique francophone, les textes de lois de la décentralisation ne tiennent généralement pas compte de certaines spécificités des collectivités locales, surtout les communautés rurales. Il est courant que les élus locaux justifient l'absence de projets de développement dans leur collectivité en arguant de la faiblesse de leurs ressources financières, faiblesse qui contraste pourtant avec un potentiel financier 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'impôt spécifique à sa localité. Elles n'ont la capacité ni de créer, ni de modifier, ni de supprimer un impôt local. Et c'est en cela qu'il convient de parler d'impôts des collectivités et non d'impôts locaux qui seraient une sorte de fiscalité à « peau de léopard », spécifique selon la localité.

Cette situation engendre un manque à gagner financier important pour ces collectivités locales qui, parfois, identifient des créneaux porteurs, mais dont la loi n'autorise pas l'imposition.

Cependant, cette situation n'est pas irréversible. Des cadres de concertation doivent être mis en place regroupant des acteurs étatiques (du niveau local et central avec l'implication des parlementaires). Les échanges au sein de ces cadres devront porter sur les mesures correctives de la nomenclature budgétaire des collectivités locales, sur la base de leurs suggestions, par l'État central.

Encadré14. Les catégories de recettes retenues pour la stratégie de mobilisation et gestion des ressources financières au niveau local.

✚ 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 4^{ème} 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.

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



DIMENSION TERRITORIALE DU BUDGET PARTICIPATIF

Le BP est intrinsèquement lié à la décentralisation en ce sens que son espace d'applicabilité reste circonscrit au périmètre de la collectivité locale. dans ce cadre le questionnement est de savoir s'il existe un nombre optimal de collectivités pour garantir le fonctionnement adéquat d'un processus participatif de budgétisation ? Les pratiques en la matière sont-elles identiques en milieu urbain qu'en milieu rural ?

2.4.1. L'espace d'expérimentation du BP

Il n'existe pas un nombre optimal de collectivités locales pour garantir la réussite d'un BP. Celui-ci peut autant se dérouler dans une collectivité qu'au niveau de plusieurs collectivités regroupées en communauté, en zone, etc. Tout dépend donc de la volonté 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 une mise en commun de leurs ressources mobilisables en vue de leur émancipation, dans la perspective de renforcer leurs capacités d'intervention.

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

2.4.2. Le BP en zones urbaine et rurale

La mise en œuvre du BP au niveau urbain et rural pose globalement la même démarche, tant dans l'exigence pour une participation populaire que du contrôle pour une meilleure gestion vers l'atteinte des objectifs visés.

En effet, même si la facilité de tenue de sessions de formation des acteurs urbains semble être un avantage sur ceux du milieu rural, il faut cependant reconnaître que tous peuvent ou jouir des compétences requises en matière de gestion des affaires publiques. Dès lors il apparaît comme une nécessité stratégique de débiter le processus, en même temps sur les deux sites, par la préparation des acteurs.

En milieu rural, après la phase de la **préparation**, suivent les activités suivantes : **forums villageois**, **forums des délégués**, au **forum communautaire**. En zone urbaine, ces trois étapes correspondent aux **forums de quartiers**, **forums des délégués** et au **forum municipal**. Ces différentes étapes sont suivies de l'**orientation budgétaire**, du **vote**, de l'**exécution du budget** et du **suivi évaluation du processus**.

Les détails sur ces étapes sont traités dans le chapitre sur la mise en pratique du BP. Dans les deux situations, il apparaît très nettement qu'un rôle déterminant est joué tant par l'individu que le collectif, éléments catalyseurs de la société, de l'économie et de la culture au niveau local.

Le budget participatif nécessite l'implication des acteurs clés. Il importe dès lors de savoir, qui doit participer au processus. A ce niveau le choix doit être fait de manière démocratique, pour permettre une juste représentation des couches qui composent la communauté ou la société dont il est question. La facilitation doit de ce fait inciter à l'exercice de la prise en compte de la perspective de genre.

Encadré 15. Femmes et accès des au foncier : cas de Diender au 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'actions rapides 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 initier 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. »¹²

Source : Enda PRONAT

En Afrique francophone et à Madagascar, les femmes représentent généralement plus de la moitié des populations nationales. Cependant, elles ne figurent qu'en proportions négligeables dans les instances dirigeantes et participent très faiblement aux prises de décisions.

Une telle exclusion trouve ses explications dans les coutumes et traditions qui déterminent fortement la place des uns et des autres dans l'organisation sociale (surcharge de travaux), mais aussi dans les conditions socioéconomique des femmes (faibles niveaux de revenu, analphabétisme) et leur hésitation à occuper des fonctions fortement prisées et dont l'accès suscite souvent convoitise.

C'est seulement depuis quelques années que des processus d'allocation allocations accès sur le genre sont amorcés dans les collectivités locales. Ainsi, à partir de 1995 (Conférence des Femmes de Beijing) ces processus ont été reconnues et utilisées comme outils pour la mise en œuvre et le suivi des engagements, recommandations et des plans d'action pour le genre. Le budget sensible au genre consiste à examiner les budgets à travers une lunette genre. C'est une démarche qui permet lire les déséquilibres en matière d'accès aux ressources et services publics.

Il convient cependant de noter qu'il ne s'agit pas de budgets 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 pertinentes qui répondent aux besoins de toutes les sections de la*

¹² Extraits " Les femmes de Diender et de Keur Moussa racontent leur cheminement avec un projet avicole " p.91 à 94.

Edité par Enda PRONAT, avec l'appui de la Coopération Suisse au Sénégal. ENDA PRONAT. BP 3370 – Dakar, Sénégal - Tél. : +221889 34 39 / Fax : +221 823 51 57

population, en prenant en compte de façon explicite la position désavantagée des femmes. Les budgets sensibles au genre permettent de promouvoir l'équité et l'efficacité » selon Simel Esim¹³.

En Afrique, le concept de budgétisation genre a été adopté dans des ministères spécifiques comme partie de projets pilotes d'intégration du genre¹⁴ :

- Le Burkina Faso, avec l'appui des Pays-Bas, a introduit en 2004 la formation en budgétisation genre pour le Comité des Finances afin de prendre en considération la question genre dans le processus budgétaire de 2005.
- Le Ministère de l'Éducation du Burkina Faso a identifié des cibles genre spécifiques pour accroître le taux de scolarisation des filles et les taux d'alphabétisme des femmes de 64,5% en 2002 à 69,3% en 2006.
- L'Assemblée nationale du Niger a créé un réseau genre ainsi qu'un caucus des femmes.
- Le Ministère de l'Éducation du Mali a élaboré des données non regroupés pour suivre dans quelle mesure les politiques affectent les filles et les garçons, les femmes et les hommes.
- Le Sénégal a lancé le processus MTEF qui aidera le gouvernement à définir certains indicateurs et priorités dans le domaine du genre.
- Le Comité des Finances du Bénin organise des consultations et des séances publiques lors de l'examen de son budget pour entendre les préoccupations des experts et des citoyens, y compris celles des groupements féminins.
- Le Bénin offre maintenant une éducation gratuite aux filles du secteur rural en vue d'accroître le taux de scolarisation et de renforcer l'éducation des filles.
- Le Ministère chargé de la Famille au Bénin a introduit de nouveaux projets de micro financement pour renforcer l'indépendance économique des femmes.

Le budget participatif est un outil qui intègre la budgétisation sensible au genre dans la mesure où il peut favoriser

l'augmentation du nombre de délégués femmes par un système de quota. Cela aboutirait à un meilleur plaidoyer des besoins spécifiques des femmes par elles-mêmes, et donc à une meilleure prise en charge de leurs priorités dans le budget de la collectivité locale. De plus, du fait de



l'instinct maternel concédé aux femmes en général, africaines en particulier, elles défendraient une meilleure prise en compte des besoins des jeunes et des minorités exclus dans le BP. Cependant, cette plus grande implication des femmes ne devra pas se faire au détriment d'une plus grande efficacité du processus du BP, qui requiert avant tout de la compétence, du volontariat et l'esprit de sacrifice pour l'intérêt de tous. Par conséquent, il faudra veiller à ce que les délégués femmes et hommes, soient capables de porter le processus, qu'ensemble, tous s'engagent volontairement et

¹³ Simel Esim, Asia Foundation (janvier 2000) dans le cadre des travaux du International Centre for Research on Women sur les budgets genre

¹⁴ Rapport final de l'atelier sur "Les Parlements et la budgétisation genre", Cotonou, Bénin – 4 – 6 octobre 2005

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 ce qui risquerait alors de porter préjudice au processus.

Par ailleurs, la tradition, la religion et les us et coutumes constituent encore des obstacles à la participation de toutes les composantes communautaires à la réflexion, la conception, la mise en œuvre et le suivi de la mise en œuvre du BP au niveau local. De nos jours cependant, des initiatives et des alternatives s'opèrent, conduites par les femmes elles-mêmes ou accompagnées par des organisations de la société civile.

Au Sénégal par exemple, l'Union des femmes des communautés rurales de Diender et de Keur Moussa¹⁵ - 28 regroupements et 2818 membres issus de 24 villages - s'investit dans l'aviculture pour lutter contre la pauvreté et promouvoir le leadership de la femme. A la suite d'une démarche de capitalisation de leurs activités, cette évaluation participative a permis une prise de conscience et de formuler des perspectives d'avenir pour le devenir de la *femme du Diender*. Leurs témoignages révèlent une forte ambition de s'émanciper :

Encadré 16. Les femmes dans l'économie et leadership local : Cas des GPF de Diender, Sénégal

« Quelles perspectives après nos acquis ?

..., nous aspirons à exercer davantage de pouvoir dans nos foyers et dans nos villages. Pour y parvenir, un important programme sur le renforcement de nos capacités s'impose à différents niveaux pour viser les objectifs suivants :

- Arriver à 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 unions pour que les femmes puissent accéder à la terre.

Au niveau politique, nous avons de gros efforts dans la résolution de la plupart de nos problèmes, surtout en matière foncière. Il faudra cerner toutes les contraintes traditionnelles et religieuses liées à la gestion des terres et travailler à notre intégration dans les instances de décision politique. Au niveau organisationnel, il ressort clairement que nous avons besoin de mieux consolider nos structures afin d'éviter la dispersion de nos efforts pour obtenir une meilleure visibilité.

Dans un proche futur, nous comptons travailler davantage sur les modes d'exploitation de nos poulaillers. Il s'agira d'être plus efficaces à toutes les étapes allant de la gestion jusqu'à la commercialisation des animaux. Ainsi, nous pourrions mieux maîtriser toutes les épidémies qui déciment la volaille dont la maladie de Newcastle, l'alimentation, l'habitat et surveiller la croissance des poulets. Notre objectif ultime dans ce domaine est de prouver que l'aviculture peut bien aider les femmes à réduire la pauvreté. »¹⁶ Cette volonté est nettement plus apparente dans la problématique de l'occupation et l'exploitation foncière, quant on sait que la zone tire l'essentiel de ces productions dans les activités agropastorales.

Source : Enda Pronat

¹⁵ Ces deux Communautés rurales sont coincées entre les agglomérations de Dakar et Thiès. Cette proximité influence fortement le choix des activités, les productions et également l'éveil des consciences des femmes des groupements. Cela se traduit forcément par une mobilisation résolue vers l'émancipation et le changement des conditions de vie et de travail des actrices, qui après avoir conquis le pouvoir économique, aspirent légitimement au pouvoir politique et décisionnel sur l'avenir et le devenir de leurs terroirs.

¹⁶ Extraits " Les femmes de Diender et de Keur Moussa racontent leur cheminement avec un projet avicole " p.91 à 94.

Édité par Enda PRONAT, avec l'appui de la Coopération Suisse au Sénégal. ENDA PRONAT. BP 3370 – Dakar, Sénégal - Tél. : +221889 34 39 / Fax : +221 823 51 57



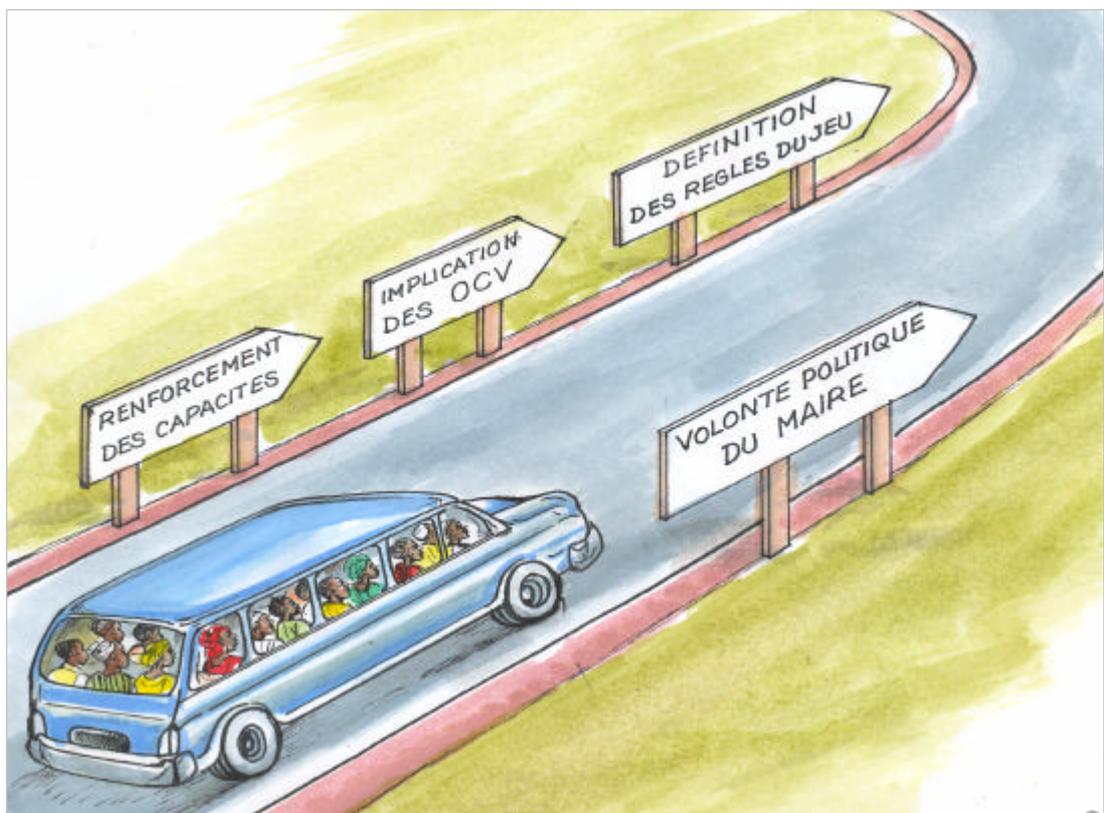
QUESTIONS D'AUTO EVALUATION

Consigne : Merci répondre aux questions suivantes avant de passer à la 3^{ème} partie du manuel

1. Quelles sont les dimensions du BP ? Expliquez-les avec vos propres mots
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 eu un impact sur la mobilisation de ressources ou stratégie locale de mobilisation de ressource 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 culturels 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 alors qu'il est possible de prendre en compte un ensemble de modalités, qu'il nous semble important de soulever, pour arriver à une bonne marche du BP. 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, en constitue la recette ou le modèle du cas. Cette partie du manuel tente de mettre en évidence les acquis préalables qui permettent de mettre en œuvre un BP



INTRODUCTION : DE QUOI S'AGIT-IL ?

Pour un bon déroulement d'un Budget Participatif, il est nécessaire de tenir compte des conditions suivantes : une bonne volonté politique, une présence et un intérêt des populations et des organisations de la société civile, une définition claire et consensuelle des règles du jeu et la volonté de renforcer les capacités de la population et des responsables municipaux.

Une volonté politique ?

La volonté politique est nécessaire pour soutenir 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 matérialisent ainsi par des engagements respectés pour crédibiliser davantage 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.

Une présence, un intérêt des populations et des organisations de la société civile ?

La participation populaire est une condition sine qua non pour réussir tout projet de développement. Cette participation de la population est large et comprend l'implication des principaux acteurs locaux (personnes physiques et ou morales, organisations communautaires de base, ONG, privé, etc..). Elle peut prendre plusieurs formes : participation passive, (d'observation) ; participation directe (participation allant jusqu'à la prise de décisions). Elle peut avoir des implications financières (contribution monétaire des bénéficiaires) ou des implications non monétaires (contribution physique, intellectuelle), etc.

Le niveau de mobilisation et d'implication des acteurs à la base est essentiel. Cette implication effective et efficiente des populations doit prendre en compte aussi bien la dimension sectorielle que thématique et s'assurer de la participation de tout le monde sans exclusion. Ainsi, les différents secteurs d'activités qui existent dans la collectivité locale mais aussi les populations vulnérables doivent être associées au processus.

L'intérêt des acteurs de la société civile à participer au processus du BP vient s'ajouter à la volonté politique des décideurs locaux. Ce foisonnement d'acteurs et des enjeux qui va en découler, rend ainsi nécessaire la définition de règles appropriées du jeu.

Une définition claire et consensuelle des règles du jeu ?

Les règles du jeu ont trait aux procédures de prise de décisions concernant :

- la distribution des responsabilités ;
- l'allocation des ressources entre les différents districts et les quartiers de la commune ;
- les montants financiers à examiner, aux différentes phases et à leur calendrier d'exécution ;
- 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

Les déficits relatifs à la formation et au renforcement des capacités des acteurs, devant porter le processus, 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 d'envergure pouvant menacer la bonne appropriation du processus du BP.

Le renforcement des capacités des élus et des acteurs a un double objectif :

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

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

En plus de ces quatre conditions du BP, s'y ajoutent d'autres modalités comme **la nécessité d'une large diffusion de l'information** ainsi que **la hiérarchisation des besoins établis par la population** sur la base de critères (technique, économique, financière, sociale, culturelle, etc.) afin de **saisir toutes les opportunités de réussir** la mise en pratique du BP.

Un soutien fort des états permettrait d'atténuer de telles craintes si ces préoccupations étaient intégrées dans les stratégies nationales (politique d'inclusion du genre, approche droits humains ; programmes nationaux phares comme la lutte contre la pauvreté ; etc.).

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



VOLONTÉ POLITIQUE DES AUTORITÉS ET DECIDEURS LOCAUX

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

Volonté politique des leaders

La volonté des élus est indispensable¹⁷. 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-décideurs. Ce statut ne porte pas seulement sur des questions ponctuelles 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 ces passerelles entre les différents niveaux de pouvoir ; et aussi avec les instances du pouvoir central.

Dans beaucoup de pays africains, les législateurs ont prévu des textes de lois qui théoriquement devraient permettre une meilleure implication des populations à la prise de décisions les concernant, comme le vote du budget - national et local - par exemple. Mais ces dispositions sont pour la plupart du temps ignorées par les principaux acteurs. Elles sont peu ou pas appliquées, ce qui empêche ainsi une réelle participation de la majorité. Par ailleurs, il s'y ajoute que le fort taux d'analphabétisme dans ces milieux constitue aussi un obstacle à l'accès à l'information, au savoir et au pouvoir.

Conscients de cette situation, certains élus et décideurs municipaux africains, appuyés par leurs partenaires au développement commencent à afficher la volonté d'associer les populations et autres acteurs locaux au processus d'élaboration du Budget Participatif.

Il se manifeste ainsi une nette volonté de rompre avec une pratique du budget, préparé et voté par la seule équipe de la collectivité locale, jouissant d'une autonomie budgétaire.

Ces expériences encore timides peuvent prendre plusieurs formes dont l'émanation peut provenir des élus, de la société civile ou alors suscité par les partenaires techniques et financiers.

Encadré17. Intérêt des organisations de la société civile et des élus de NDIAREME LIMAMOULAYE, Sénégal *Intérêt des organisations de la société civile et des élus*

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

A la une réunion du 30 Juin 1998, regroupant des élus municipaux, des acteurs politiques de divers partis politiques, des enseignants des écoles primaires, des responsables d'associations de quartiers, des leaders d'associations locales (groupements féminins ; Associations sportives et culturelles de jeunes, Associations de résidents), fut une occasion de présenter le projet du Budget Participatif pour construire une réelle démocratie au niveau local, contre le clientélisme politique qui prolifère à cause du contexte économique difficile.

¹⁷ Comme dans le contexte brésilien, qui est considéré comme pionnier, dans le domaine.

Après la rencontre, qui a permis un diagnostic de la démocratie et de la décentralisation, à la lumière de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre (Brésil), les différents acteurs s'étaient engagés à poursuivre la réflexion action, pour mettre en place des processus similaires dans leurs villes. Une déclaration avait sanctionné ces actes¹⁸ ; « 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, il y a certains mécanismes de contrôle qui ont été mis en place par le législateur : Participation du public aux séances du Conseil Municipal, possibilité d'avoir 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 : témoignage des acteurs locaux pour la Volonté Politique du Maire et des Conseillers de la Commune Ambalavao, Madagascar

« Nous faisons des descentes 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 percevoir l'indemnité », le Maire Rakotondrabe Estéphan

« 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 courtoises entre responsables communaux et techniciens », le Président du Conseil Communal, M. Rasolomanana

Source : SAHA 2006

Encadré 19. Volonté de changement politique 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, la commune d'Ambalavao est la plus riche des communes urbaines. Elle compte 3.591 ménages avec une taille moyenne 5,45 personnes. 52 % de la population a moins de 17 ans et 41 % de la population est active.

Le nombre d'emplois dans la commune s'élève à 7.706 ; le taux de scolarisation primaire est de 62 %.

II - D'une pratique non participative à une approche participative : Abalavao est une collectivité locale particulière qui durant ces dernières années a choisi librement un niveau de démocratie assez avancé qui fait de la participation citoyenne un credo dans un environnement encore hostile au changement brusque et radical.

Le maire d'Abalavao, Estéphan Rakotondrabe, reconnaît lui-même avoir évité d'impliquer les conseillers politiques de la mouvance adverse 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. Cette situation généralisée d'indifférence entre les acteurs locaux a mis en mal la gouvernance locale et les dynamiques de concertation autour du développement des collectivités.

Ainsi, l'analyse du programme SAHA en 2003 a montré plusieurs difficultés dont la non recevabilité des acteurs communaux (1), la mauvaise gestion communale (2), la faible mise en œuvre du programme du plan communal de développement (3), les relations limitées entre la commune et les citoyens (4), la mauvaise qualité des services communaux (5).

Cependant, suite à une visite d'échange dans la commune d'Ankadinandriana, le maire d'Abalavao a été profondément inspiré par les pratiques de bonne gouvernance de la collectivité hôte et décidé pour son deuxième mandat, un changement radical dans la gestion de sa commune, qui se traduit par des rapprochements d'une part, avec les conseillers d'appartenance politiques différentes et d'autre part, avec les populations locales. En d'autres termes, ces moments étaient pour lui un début d'acceptation et d'appropriation du BP. Cette nouvelle démarche participative commença déjà à apporter des améliorations visibles au niveau local, notamment sur : **la participation des citoyens dans la vie de la communauté (1), l'adéquation entre les besoins et les dépenses, la structuration socio organisationnelle des communautés (2), les relations /communication entre les différents acteurs communaux et plus particulièrement entre les autorités et les citoyens (3).**

Source : SAHA 2005

¹⁸ Tiré du Bulletin de liaison n° 1, article sur le Budget Participatif.

INTERET DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE ET LA CITOYENNETE

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 organisations de la base et des ONG s'accroît. Les espaces de concertation jadis vacants commencent maintenant à être investis.



Progressivement, les préjugés commencent à tomber libérant ainsi la parole (cliché de la femme éternellement soumise). La participation prend cependant plusieurs formes.

La mobilisation de la population

Au Brésil, ce sont les couches exclues de la population qui participent majoritairement aux budgets participatifs. En Afrique, les expériences montrent que plusieurs groupes d'acteurs participent au processus. Il s'agit de personnes ayant souvent des degrés d'instruction différents. L'idéal serait de faire participer plus de monde mais surtout les couches, les groupes et les associations généralement marginalisés.

Comme le montrent les expériences brésiliennes, les gens vont se mobiliser s'il y'a un véritable enjeu pour eux : « 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 :

- Faire une division territoriale pour grouper les gens 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 plus de responsabilités à la société civile.

Un BP au bénéfice de la grande majorité de la population

A Porto Alegre, la redistribution en faveur des moins riches est centrale dans le 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 ?
- A-t-il implication sur les recettes aussi ?
- Peut-on réorienter des 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, gérer à sa guise. Déléguer la gestion d'enveloppes de quartier n'est pas la même chose qu'une co-élaboration ou co-construction des orientations budgétaires.

Il n'y a de réelle maîtrise sur les orientations budgétaires que quand les montants alloués d'un quartier à l'autre s'adaptent aux besoins permettant, comme à Porto Alegre, une inversion des priorités d'investissement.

Ne pas confiner la participation de la population au niveau local

Dans le contexte actuel où les problèmes locaux appellent souvent des solutions non locales, ce point est important pour que la participation des populations puissent intégrer plusieurs niveaux politiques et interférer sur la gestion des enjeux et des décisions stratégiques.

On devra poser la question :

- comment le processus s'articule-t-il au « local » et au « global » ?
- comment dans le processus et les assemblées, ce lien se révèle ?
- Où est-il systématiquement nié ou renvoyé aux politiques ?

DEFINITION CLAIRE ET PARTAGEE DES REGLES DU JEU



(obligation de présenter le budget de l'année passée par exemple lors de la première assemblée)

Une claire définition des règles du jeu permet de réduire les situations d'incompréhension et d'atténuer les conflits. Ces règles déterminant le fonctionnement de base du BP doivent répondre à des points tels que :

- ? le mode de détermination des priorités : par vote ?
- ? un agenda et un timing précis (en lien avec les réunions des organes des représentants élus et de leurs échéances)
- ? s'il existe des délégués ou représentants des habitants : leur nombre, le mode de désignation, etc.
- ? le nombre d'assemblées et le contenu de chacune d'elles

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

Une fois les principaux acteurs locaux identifiés, il s'agira de définir de manière partagée, leur rôle et responsabilité dans le processus du BP.

Ces principaux acteurs sont : les élus locaux, l'administration locale, la société civile, le privé, les services déconcentrés de l'Etat, les populations de manière générales.

Au plan politique, le clientélisme peut fragiliser la démocratie locale et compromettre la distinction entre les préoccupations politiques et les objectifs de développement. Ces pratiques conduisent à l'exclusion de minorités (enfants, jeunes, vieux, femmes, groupe ethnique, socio- professionnel, 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 dans la processus du BP et ainsi de chercher à manipuler les décisions prises.

Pour nous éviter cela, il faut donc veiller à :

- *Instaurer des moments de délibération, de consultation indépendante pour les habitants, à savoir des réunions sans contrôle ou présidence par un élu, mais assurer un vrai fonctionnement autonome*
- *Examiner les garanties offertes par le pouvoir politique (textes et lois) afin de respecter les orientations et les décisions prises*
- *Veiller à la transparence. Comme à Porto Alegre, le Maire doit effectivement rendre compte aux habitants par rapport aux engagements et aux réalisations. Il faut donc encourager une bonne circulation de l'information à toutes les étapes. La transparence budgétaire a d'ailleurs souvent pour effet de favoriser de nouvelles recettes : les citoyens suggèrent de nouveaux impôts, dès qu'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 taille des participants, il est parfois possible d'assister à une tentative de récupération, par un petit groupe de citoyens, visant à contrôler le pouvoir. Comment l'éviter ?

En instaurant :

- *des mandats renouvelables ou non dans les fonctions citoyennes clés ;*
- *la possibilité de révoquer les représentants ;*
- *la possibilité de pouvoir changer les règles ; etc.*

S'il est admis que la décentralisation transfère des compétences et des pouvoirs, la représentation de l'Etat, à travers le préfet et le gouverneur, constitue des sentinelles de la bonne application des lois et règlements pour un bon respect du jeu de la démocratie locale.

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

Le rôle de l'administration locale est décisif à chaque phase, allant de la définition des priorités à l'application des décisions. L'administration locale facilite le processus tandis que le Maire lui confère une légitimité politique.

L'autre rôle important que joue l'administration locale est l'adoption par l'appareil administratif des décisions prises au cours des processus participatifs. L'administration locale est également un acteur à qui incombe la responsabilité de créer les mécanismes permettant une vision globale des problèmes et des besoins de la ville. Par conséquent, elle doit présenter ses propres projets et les soumettre à la table des discussions du budget participatif... Le processus de budgétisation participative dans ce sens, devrait constituer une 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 gouvernemental. » (ONU Habitat, le manuel des « 72 questions les plus demandées », chapitre IV, page 68).

Cette appropriation locale du BP nécessite d'être pris en compte au plan organisationnel, institutionnel, matériel, technique et financier pour assurer sa pérennité.

Les capacités organisationnelles des acteurs qui pilotent le processus : Le moteur de l'innovation du BP demeure la capacité des acteurs à la tête du processus à en assurer la coordination et le fonctionnement. Pour cela leurs capacités doivent être renforcées.

Lien avec l'administration de la collectivité 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 la massification de la participation. De manière plus générale, le fait de recourir aux citoyens et d'intégrer l'avis des habitants change le statut des techniciens et les autres responsables communaux, qui voient ainsi leur pouvoir diminuer.

Dans ces cas, il faut créer un comité du BP qui devrait se charger des tâches suivantes :

- Créer des unités administratives au niveau local (défense des droits des citoyens) ;*
- Mettre en place des personnes chargées de la participation citoyenne dans tous les quartiers (selon le découpage choisi) ;*
- Entretenir des relations avec l'ensemble des acteurs (dans une vision transversale) ;*
- promouvoir l'information à l'intérieur de la collectivité locale ;*
- Diffuser l'information concernant les avancées du BP au cours de l'année, les projets adoptés, les décisions prises : exemple de la création d'un journal, un site web, 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 journal « 100% Budget Participatif » et faire aussi le lien avec le site de la collectivité locale afin de promouvoir les différentes rubriques du BP ; créer un forum sur le site pour donner la parole aux populations pour qu'elles puissent s'exprimer par email sur les différents projets.

LE DEVELOPPEMENT DES CAPACITES

Cette volonté de renforcer les capacités des principaux acteurs locaux en matière de budget, passe par le partage de l'information à propos des montants et des rubriques du budget de la collectivité locale, les sources de financement et le système actuel des dépenses. Il est aussi important de préciser les dépenses publiques qui sont de la compétence de la municipalité etc. L'information et la formation occupent une place centrale dans tout le dispositif du budget participatif.

Formation des élus et des acteurs

A Porto Alègre, la formation a joué un rôle crucial. Elle permet aussi tout un mouvement de sensibilisation de la population.

Mais en Afrique, cette disparité semble encore plus grande entre une grande majorité de la population pas 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 et ne doit pas être un pré requis à la participation. Il faut insister sur le fait qu'il n'est pas besoin d'avoir toutes les données du problème, mais «avoir les bonnes informations» pour participer. Il convient également de promouvoir l'utilisation d'un langage simple compréhensible pour tous les niveaux. 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 citoyenneté.

Il convient de déterminer à l'avance, comment organiser la formation, avec quel financement et qui la suivra.

Dés lors il s'avère nécessaire de faire une bonne identification des principaux acteurs et un diagnostic des organisations locales afin de mesurer leurs forces et faiblesses.

L'identification des besoins de formation notamment dans le domaine du budget, de la mobilisation (ressources financières, humaines) permet de mieux appréhender les profils et attentes des facilitateurs qui seront formés et qui seront chargés ensuite de la démultiplication.

Les thèmes de formation ne sont pas les mêmes selon les types d'acteurs. Cette distinction se fait sur la base des responsabilités à assumer par chacun durant l'élaboration du BP

Tableau 3. Thèmes de formation dans le cadre du BP (expérience du Pérou)

Thèmes de formation / Acteurs formés	Planification étatique	Planification concertée	Budget régional et municipal	Budget participatif	Model national d'investissement publique
Autorités et équipes techniques	X	X	X	X	X
Conseil de coordination local et régional		X	X	X	
Les organisations de la société civile		X	X	X	

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

L'analyse des expériences montre un foisonnement d'acteurs et d'initiatives dont il faut tenir compte dans le processus d'élaboration du budget Participatif. Ces acteurs sont 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, le secteur privé (presse, syndicat, représentants les commerçants, etc....).

Cette volonté de développer les capacités des populations et des représentants de l'administration locale doit trouver son encrage au niveau national à l'image des nombreux programmes nationaux de renforcement des capacités centrés sur le développement local, la décentralisation ou la bonne gouvernance en cours un peu partout (Cameroun, Bénin, Sénégal, Madagascar).

En conclusion, nous pouvons retenir qu'à coté de la volonté politique, la mobilisation des acteurs, la définition de lois et règlements, l'implication de l'appareil d'état et le renforcement des capacités des acteurs, les conditions peuvent être réunies.

La mise en pratique du BP nécessite des ressources financières, car il faut d'abord en disposer, avant de parler de leur répartition.

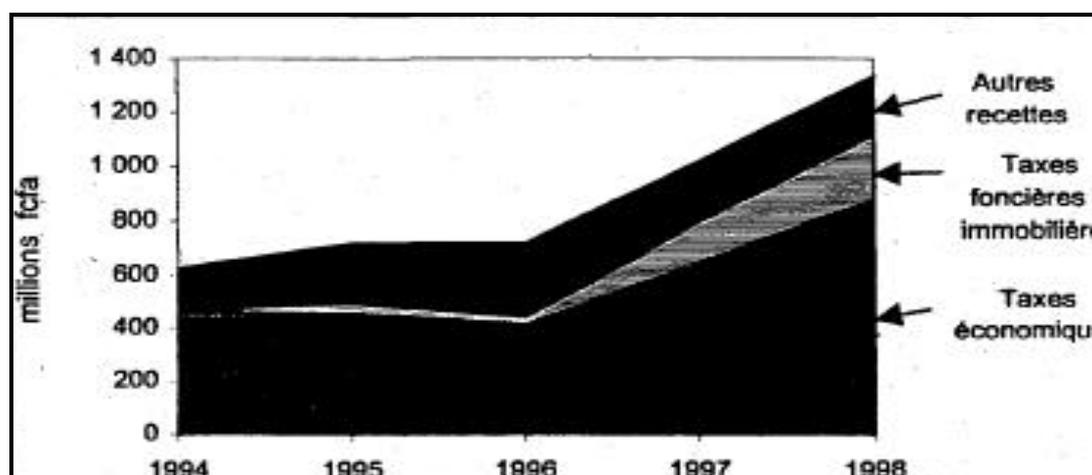
Beaucoup de collectivités locales arrivent à démarrer un processus mais se heurtent très vite à des difficultés dans la mise en œuvre car elles ne maîtrisent pas leurs ressources : c'est-à-dire qu'elles n'arrivent pas à identifier les niches de recettes qui permettent d'assurer les services publics à répartir entre les citoyens.

En outre, le budget participatif a un coût qui doit être prévu et pris en charge dans le processus. Ce coût concerne les activités de sensibilisation, l'organisation des réunions de quartier, le transport des responsables du comité de suivi, les restitutions budgétaires etc. En définitive, il faut retenir que sans ressource, les activités du BP ne peuvent pas se tenir.

Devant une telle situation, une stratégie de mobilisation des ressources doit être bâtie avec l'ensemble des acteurs locaux. Des stratégies participatives de mobilisation de ressources, par exemple à Matam, à Dalifort et à Bobodioulasso, ont permis d'améliorer les recettes de ces collectivités locales.

A Bobo, la stratégie de mobilisation de ressources qui a précédé la démarche participative a permis une évolution globale des recettes entre 1998 et 1999. La croissance des recettes est liée à une forte hausse des taxes foncière et des prélèvements locaux sur l'activité économique de la ville à partir de 1996. L'ensemble des autres recettes constituées des produits financiers, des recouvrements et participations, des produits divers, des produits exceptionnels et les produits d'exploitation, qui n'ont presque pas changé de volume depuis 1996.

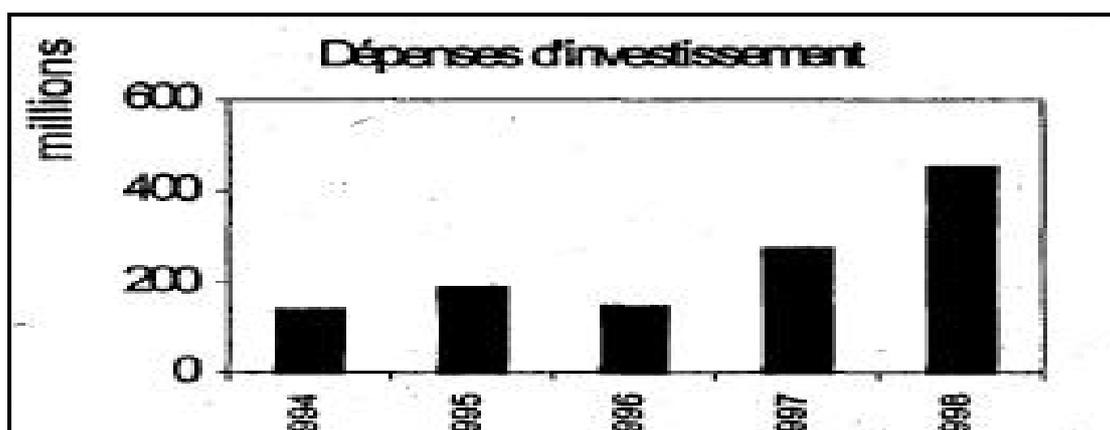
Graph 4. Résultats de la mobilisation de ressources à Bobo, Burkina Faso



Sources : études ecoloc, PDM et Club du Sahel

La mobilisation des ressources entraîne un accroissement des investissements car il y a plus de ressources à partager.

Graph 5. Evolution des investissements à Bobo, Burkina Faso



Sources : études ecoloc, PDM et Club du Sahel

La stratégie de mobilisation de ressources adoptée à Dalifort avec Enda Ecopop, a été démarrée en 2004. Cette démarche a permis l'adhésion des acteurs locaux qui ont considérablement contribué à l'évolution des ressources locales.

Tableau. 4. Evolution des recettes et investissements à Dalifort en CFA

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

Dans le cadre de la mise en place d'un BP, plusieurs conditions peuvent entrer en jeu pour permettre sa réalisation. Selon la diversité des contextes socioculturels et politiques, il serait maladroit de décréter un modèle type transférable partout. Cependant, admettre qu'il existe des modèles appropriés contextuellement, c'est-à-dire selon les milieux et les réalités ; paraît plus réaliste dans le cadre de la réalisation du processus du BP.

ANCRAGE ET INSTITUTIONNALISATION

Le BP en ce qu'il repose sur deux concepts clé, le budget et la participation communautaire à sa mise en œuvre, pose nécessairement le critère fondamental de son lien avec le milieu socioéconomique, le territoire administratif et la dimension politique, éthique ; voire religieuse. Il convient dès lors d'invoquer l'exigence de rester proche des valeurs et des réalités du contexte de son application et du temps de sa mise en œuvre.

Cette phase de son ancrage dans le contexte socioculturel et dans la perspective d'une volonté politique favorable, conduira nécessairement vers des échanges et des expressions de choix plus élaborés par les délégués et les élus lors des réunions du comité du BP.

Après le partage de l'information et la formation, c'est vers l'étape de l'institutionnalisation des points de consensus sur le processus du BP, que les citoyens avertis s'engagent. Des lois conformes aux ambitions et aux objectifs visés seront alors adoptées pour une conduite de la mise en œuvre.

VOLONTE DE TRANSPARENCE

La conjugaison de facteurs positifs, groupant l'engagement du premier citoyen de la ville, l'information, puis la formation des acteurs et élus, les différentes réunions avec les habitants, favorisent souvent l'ouverture des esprits pour des changements prévus par la mise en œuvre du BP. L'émergence d'un leadership local va ainsi pousser et soutenir le processus ; avec l'ambition de s'en approprier. Les volontés cumulées du Maire, des élus, des membres du comité du BP et des habitants, vont conduire à la concrétisation de la mise en œuvre du BP au niveau local, qui apparaît ainsi comme une aspiration collective, de construire ensemble. Le maire et son équipe, pour ne pas manquer l'occasion de se rapprocher des électeurs et des gouvernés, doivent alors être favorables à formaliser les cadres de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du BP.

Ces instances, en ce qu'elles regroupent tous les représentants de la communauté bénéficiaire de l'initiative, permettent un contrôle rigoureux par les citoyens, qui ont l'ambition d'améliorer la gestion et l'entretien de leur cité.

Cette diversité d'acteurs, issus de couches sociales et/ou professionnelles et confessionnelles différentes, est le fondement de la rigueur et de la transparence, qui garantissent une conduite cohérente et efficace du processus de mise en œuvre du BP.

NATURE DES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS LOCAUX

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

Aussi, dès lors que tous les acteurs s'accordent sur la claire définition des règles du jeu, il faut ensuite élaborer des cadres juridiques et légaux pour garantir la transparence du processus. Pour ce faire, aucun autre type de relations, autre que juridique et institutionnel ne saurait être retenu. Pareille disposition évitera tout risque de confiscation ou d'usurpation d'un clan ou d'un couche sur une autre.

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



QUESTIONS D'AUTO EVALUATION

Consigne : Merci répondre aux questions suivantes avant de passer à la 4^{ième} partie du manuel

6. Quelles sont les conditions nécessaires et les conditions facultatives pour réaliser un BP ?
7. En quoi la volonté politique peut-il favoriser la promotion du BP ? Donner 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 le manque de volonté politique pour promouvoir le BP
9. Pourquoi les ressources financières sont nécessaires pour démarrer le BP ? Par quel moyen peut-on combler ce 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 détermination des règles du jeu ?
13. Pourquoi doit-on renforcer les capacités des acteurs ? Proposez des thèmes de formation possibles dans le cadre du BP
14. Quelles autres conditions peut-on ajouter à liste ? Justifiez votre réponse

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- Agence d'expérimentation: Associates in rural development (ARD, inc.) Programme financé par USAID/Sénégal *Draft du Guide d'animation du forum sur le Budget*
- Banque Mondiale : « La BM et ses liens de collaboration avec la société civile : bilan des années 2005 et 2006 » rapport BM, 2006
- Banque Mondiale : « Le contrôle citoyen de l'action publique : une introduction au concept et son application opérationnelle » R. Foster, 2004.
- Bara GUEYE, (IIED), *Décentralisation et participation citoyenne : Evaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence*, Dakar 2005
- Commune de Matam « Projet de plan d'investissement de la commune de Matam » 2006, 32
- DGL Felo pour ARD et USAID, *Guide pratique sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion des collectivités locales*, Dakar, Juin 2004
- 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
- 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
- Gerard Chambas, *Mobilisation de ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique Subsaharienne*, avril 2000
- M. B. KANOUTE, Boite à outils du formateur, Avril 2005
- M. B. 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 de développement*, ed. Economia, Paris 2005
- Programme de développement rural SAHA, *Processus budgétaire participatif*, Madagascar, mars 20006

Articles

- Ministère de l'intérieur et des Collectivités locales du Sénégal, « Le recueil des textes de la décentralisation », Dakar, 2003, 310 P.
- Sidiki Daff, CERPAC *La Problématique de la solidarité et de l'inclusion sociale vue du Sénégal* Dakar 2004
- Mairie de Porto Alégré, Humberto Andreatta, *Le Budget Participatif de Porto Alégré*, Porto Alegre, 1998
- Lorraine Beaupré, *Renouveau municipal de Québec, projet de démarche budget participatif* (8 pages) Août 2004

Références Audiovisuels

ONU Habitat, *CD - Boite à outils sur le BP*, 2005

Sites WEB:

Cameroun www.devloc.org

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