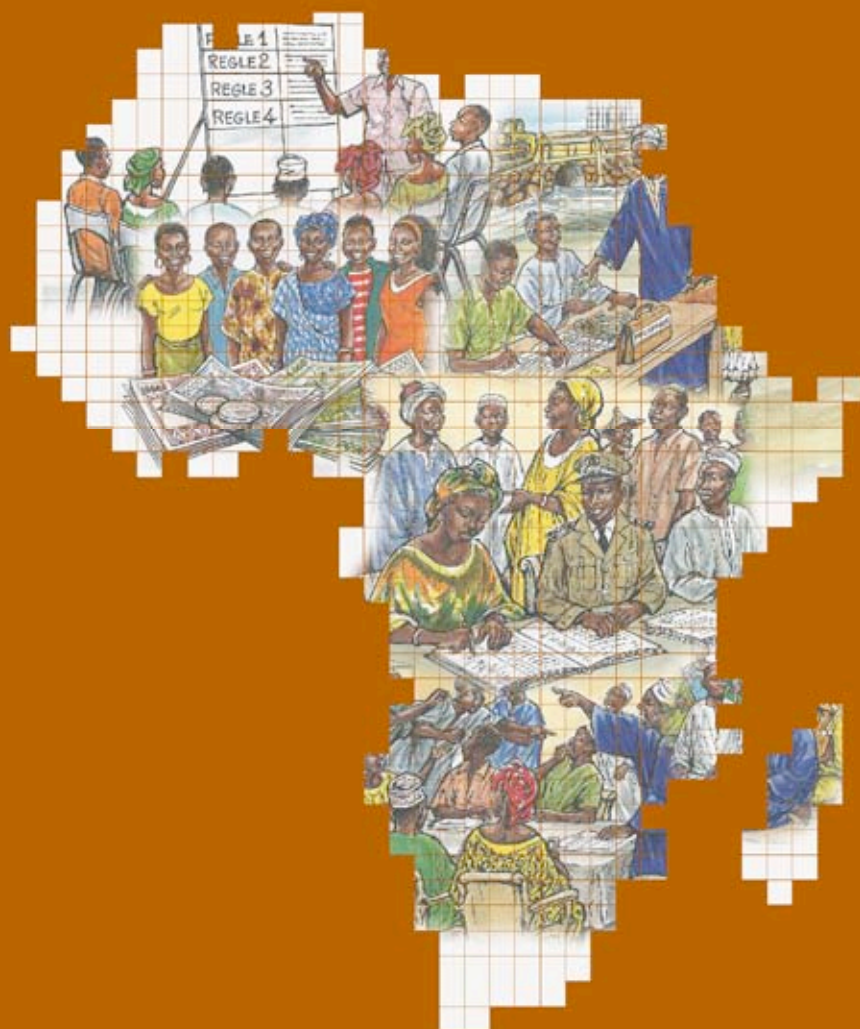


LE BUDGET PARTICIPATIF EN AFRIQUE

Guide pour la formation en pays francophones



UN-HABITAT



ENDA TM

Le Budget Participatif en Afrique

Guide pour la formation en pays francophones

TOME II: Méthodes et Approches



UN-HABITAT



ENDA TM

Copyright © Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains et
Environnement et Développement du Tiers-Monde ENDA/Ecopop, 2008

ISBN: 978-92-1-131958-3
HS/976/08F

Le Budget Participatif en Afrique – Guide pour la formation en pays francophones
Tome II: Méthodes et Approches

AVERTISSEMENT

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

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

Illustration de couverture : ENDA TM/Ecopop

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

Publié par:

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

et

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

Préface

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

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

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

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

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

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

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

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



Anna Kajumulo Tibaijuka
Directrice Générale, ONU-HABITAT

Liste des sigles et abreviations

Liste des sigles et abreviations

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

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

Sommaire

Préface	III
Avant-propos	XIII
Avant-propos	
i) Structure du guide	IX
ii) Note sur l'utilisation du guide	XII
iii) Remerciements	XII
 INTRODUCTION: LE BUDGET PARTICIPATIF : PRÉSENTATION DU CYCLE	 1
 1e Etape Lancement du processus du Budget Participatif	 4
Outil N° 1 Compréhension du Budget Participatif	5
Outil N° 2 Principes et éléments essentiels de l'élaboration participative du Budget Local	8
Outil N° 3 Affirmation de la volonté politique des élus locaux	9
Outil N° 4 Information et mobilisation des intervenants locaux	10
 2e Etape Etat des Lieux de la Collectivité Locale	 13
Outil N° 5 Etat des lieux de la collectivité locale	14
Outil N° 6 Inventaire des infrastructures et équipements	17
Outil N° 7 Organigramme des principales parties prenantes au BP	18
 3e Etape Régulation interne et définition des règles	 23
Outil N° 8 Choix des critères de représentativité et de priorisation	26
Outil N° 9 Evaluation du montant et de l'origine des ressources	28
Outil N° 10 Inventaire des capacités à renforcer	36
 4e Etape Diagnostic et Définition des Priorités	 37
Outil N° 11 Analyse des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces	38
Outil N° 12 Mise en place du Comité du Budget Participatif	42

5e Etape	Formation des alliances et dialogue dans le cadre du BP	49
Outil N° 13	Identification des alliés	52
Outil N° 14	Promotion des projets du Budget Participatif	54
6e Etape	Mise en œuvre du budget participatif	61
Outil N° 15	Les contrats pour la réalisation des équipements	62
Outil N° 16	La contribution de la communauté	63
7e Etape	Suivi et évaluation de l'exécution du budget participatif	64
Outil N° 17	Evaluation des projets inscrits au Budget Participatif	67
Outil N° 18	Analyse des résistances et contraintes dans l'exécution du BP	74
BIBLIOGRAPHIE		75

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1	L'organigramme : Raison d'être et méthode	19
Encadré 2	Extrait de l'arrêté municipal de Ndiarème Limamoulaye (Sénégal) sur le BP	25
Encadré 3	Le budget communal du Mali	33
Encadré 4	Cas pratique : Participation financière de la population à Koutaba (Cameroun)	35
Encadré 5	Cas pratique : Analyse de la situation dans la commune de Guinguinéo (Sénégal)	41
Encadré 6	Cas de la planification participative du développement à Glazoué (Bénin)	48
Encadré 7	Cas de l'Alliance Inter-Africaine du Budget Participatif (AIA-BP) pour la gouvernance des collectivités locales et le suivi participatif des politiques publiques	53
Encadré 8	Le financement des infrastructures fait en général appel à diverses formules	62
Encadré 9	Évaluation des services municipaux	68
Encadré 10	Cas de l'évaluation participative à Ndiagianiao (Sénégal)	71
Encadré 11	Difficultés dans la mise en pratique du BP à Dedzendouan (Cameroun)	73
Encadré 12	Contraintes dans la mise en œuvre du BP à Ambalavao (Madagascar),	73

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Le Cycle du Budget Participatif	3
Figure 2	Organigramme des parties prenantes	19
Figure 3	Classement des parties prenantes en fonction de leur influence/importance	20
Figure 4	Matrice d'analyse FFOM	39
Figure 5	Cas pratique - Les divers dispositifs de suivi/évaluation à Batcham (Cameroun)	69

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Recettes et dépenses familiales	5
Tableau 2	Outils de recherche et de collecte d'informations	15
Tableau 3	Principales sources de revenus des collectivités locales du Sénégal	31
Tableau 4	Matrice de répartition du BP selon les critères (cas de La Joya de los Sachas, Orellana)	45
Tableau 5	Matrice des priorités du BP à Porto Alegre (Brésil) en 2005	46
Tableau 6	Grille de synthèse des problèmes à Fissel (Sénégal)	47
Tableau 7	Suivi de la période	66

Avant-propos

i) Structure du guide

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

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

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

1. Introduction au BP

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

2. Dimensions du BP

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

3. Conditions du BP

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

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

1. Lancement du processus de Budget Participatif

- Comprendre ce qu'est le Budget Participatif
- Principes et conditions pour la bonne mise en œuvre du Budget Participatif
- Affirmation de la volonté politique des autorités locales

- Information et sensibilisation des populations et intervenants à l'échelon local

2. Etat des lieux de la Collectivité Locale

- Inventaire des infrastructures et équipements existants dans la collectivité locale
- Recensement des principales parties prenantes

3. Définition en commun des règles

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

4. Diagnostic et définition des priorités

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

5. Formation d'alliances

- Identification des alliés
- Publicité du projet

6. Mise en œuvre du BP

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

7. Suivi et évaluation

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

ii) Note sur l'utilisation du guide

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

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

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

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

Sans prétendre répondre à toutes les attentes ni donner une réponse à toutes les questions de l'utilisateur, nous invitons les

lecteurs à nous contacter pour poursuivre l'échange et nous permettre de renforcer nos aperçus et connaissances concernant cet outil d'aide à la décision et d'amélioration de la gouvernance locale.

iii) Remerciements

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

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

- Adama SISSOUMA, Directeur National des Collectivités Territoriales du Mali
- Mor NDIAYE, Directeur de la Décentralisation du Sénégal
- Abdou SALAME, Directeur de la Décentralisation de Madagascar
- Ousmane Masseck NDIAYE, Maire de Saint-Louis du Sénégal et Président de l'Association des Maires du Sénégal (AMS)
- Alé LO, Président de l'Union des Associations des Elus Locaux du Sénégal
- Pierre TCHINDA, Maire de Batcham (Cameroun)
- Abdoulaye DRAME, Maire de Matam (Sénégal)
- Son El Hadji Malick DIOP, Maire de Tivaouane (Sénégal)
- Khalifa MBOUP, Secrétaire Général de

l'Association des Maires du Sénégal

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

A vous tous qui tenez ce guide entre les mains: cette première édition est appelée à être améliorée grâce à vos suggestions et remarques. Après lecture ou application pratique à travers vos expériences de terrain, nous serons heureux de recevoir vos réactions.

M. Bachir KANOUTE,
Coordinateur Enda TM/Ecopop

Auteurs principaux

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

Appui technique

Prof. Yves CABANNE Collaborateur du
Centre International de Gestion Urbaine
d'Amérique Latine
Angélique HABILS, Chargé du Programme
Formation et du Renforcement des Capacités,

Introduction:

LE BUDGET PARTICIPATIF : PRESENTATION DU CYCLE

Comme le dit bien l'adage populaire, « il est plus facile parler d'une chose que de la réaliser ». La mise en pratique du Budget Participatif ne relève pas seulement d'un vœu pieux ou de la détermination des acteurs locaux. Elle exige la connaissance de certains outils et mécanismes qui doivent faciliter le processus. Ces outils et mécanismes s'appliquent aux différentes étapes du cycle du BP, de la phase d'élaboration qui va de l'idée de projet au vote du budget, à la phase d'exécution et de suivi qui va du vote du budget à l'évaluation des résultats.

La mise en pratique du budget participatif suit une approche systémique dont le cycle varie en fonction des circonstances et des difficultés et avancées que connaît la collectivité locale. Les expériences recensées à travers le monde comportent des cycles d'une durée moyenne d'un à deux ans. Les sept grandes étapes du cycle initial sont présentées ci-dessous. Il est à noter que l'évaluation qui clôture le cycle initial peut déboucher sur l'amorce d'un deuxième cycle, qui respectera les principes consacrés lors du précédent mais dont la durée de préparation sera plus courte.

Le déploiement du Budget Participatif se fait en sept grandes étapes, comme suit:

1. Lancement du processus

Cette étape voit l'adoption du principe d'une nouvelle approche démocratique et citoyenne d'élaboration du budget de la collectivité locale. Elle va permettre aux autorités de la collectivité qui sont dotées de la légalité et dépositaires de la légitimité politique de comprendre le Budget Participatif. Cette étape se caractérise

Pour le bon déroulement d'un Budget Participatif, il convient de tenir compte des quatre grandes phases suivantes : (1) la phase préliminaire c'est-à-dire l'idée de projet (diagnostic, recensement des parties prenantes, règles internes, ressources); (2) la phase d'élaboration qui va de l'idée de projet au vote du budget (information/sensibilisation, forums budgétaires); (3) la phase de mise en œuvre (appel d'offres, lancement et réalisation des travaux) et (4) la phase de suivi/évaluation qui boucle le processus. Ce Tome II du Guide offre des outils, méthodes et approches pour accompagner la mise en pratique du Budget Participatif dans les Collectivités Locales.

essentiellement par son mode contractuel, et notamment l'affirmation de la volonté politique des autorités locales d'engager le processus. Cette volonté politique sera déclarée sous la forme d'une délibération du Conseil Local pour légitimer l'adoption du BP.

Au-delà des autorités locales, il s'agit aussi à ce stade d'informer les populations et parties prenantes locales sur le BP et de les éclairer sur ses principes, ses méthodes et modalités de mise en œuvre, sur les conditions de partage de la responsabilité et du soutien au fil du temps, et sur les moyens d'assurer la transparence de l'administration des affaires locales et du budget. Parmi ces modalités figurent les divers cadres à mettre sur pied, dont le Comité de Pilotage qui doit être l'instance principale.

2. Etat des lieux

Après l'engagement formel, il s'agit de déterminer sur quoi va pouvoir porter le BP. Il convient donc de procéder, dans le ressort de

la collectivité concernée, à un état des lieux. On va notamment recenser les infrastructures et en évaluer l'état; on va aussi inventorier les manques et, le cas échéant, la façon dont y ont pallié les populations. On mesurera en outre la quantité et la qualité des services fournis par les équipements et infrastructures existants. On complètera l'état des lieux par un recensement des parties prenantes, de leur degré d'intérêt pour le BP, et des enjeux qu'implique celui-ci.

3. Régulation interne et définition des règles

Puisque le BP va mettre en rapport diverses catégories de parties prenantes, sa réussite va dépendre pour une bonne part d'une définition claire et partagée des règles. Faute d'une répartition explicite des rôles et responsabilités de chaque participant, la mise en œuvre du BP risque de se heurter tôt ou tard à de nombreux conflits.

Ces règles vont porter sur les différents critères de découpage territorial (quartier/s en ville, village/s en campagne), le système de représentation et de désignation des délégués des zones ou village, etc.

À ce stade, le conseil local doit aussi statuer et se prononcer sur la partie du budget ou des investissements qui va être soumise à la procédure participative. Cette décision est capitale pour la suite du processus, puisque les populations et divers partenaires doivent disposer d'éléments d'appréciation pour le choix définitif des investissements à retenir dans le cadre du BP et à soumettre ensuite à la procédure de suivi/évaluation.

Cette étape de régulation interne devrait également permettre d'inventorier les moyens qu'il convient de renforcer chez les uns et les autres pour mener le processus à bonne fin. En effet, la faiblesse, voire le manque de moyens ne permet pas un soutien efficace au fil du temps, n'entretient pas la confiance mutuelle, et finit par freiner les réformes qui s'imposent.



4. Diagnostic et définition des priorités

Cette étape est celle du partage et de l'analyse en commun de l'état des lieux de la collectivité locale avec les parties prenantes recensées à l'étape précédente. Tous les participants au processus disposent dès lors d'un tableau de bord pour la prise de décision. L'analyse de l'état des lieux doit intégrer l'ensemble des éléments de la collectivité et de son environnement externe. Le diagnostic consensuel débouche sur la fixation en commun d'un certain nombre de priorités.

Cette étape se termine par la mise sur pied du Comité du Budget Participatif. Cette instance, émanation de la diversité des parties prenantes, est chargée de la mise en œuvre et de la conduite au jour le jour du processus de BP.

5. Formation d'alliances

Une fois fixées les grandes orientations et les priorités, on cherche à nouer des alliances le plus larges possible pour soutenir le budget participatif local. Les questions essentielles à aborder sont les suivantes: avec qui s'allier? quels sont les intérêts des alliés? autour de quels enjeux? quelles contributions à mobiliser?

Dans l'idéal, les alliances se nouent pour la mise en place des équipements et infrastructures issus de l'approche participative. Au-delà, on peut aussi administrer en partenariat les équipements mis en place.

6. Mise en œuvre du BP

Cette étape commence par le vote du Budget Participatif par le conseil local. La proportion du budget ayant fait l'objet du processus adopte le tableau à double entrée défini par les lois de décentralisation; elle doit aussi prendre en compte l'ensemble des autres chapitres budgétaires (non participatifs).

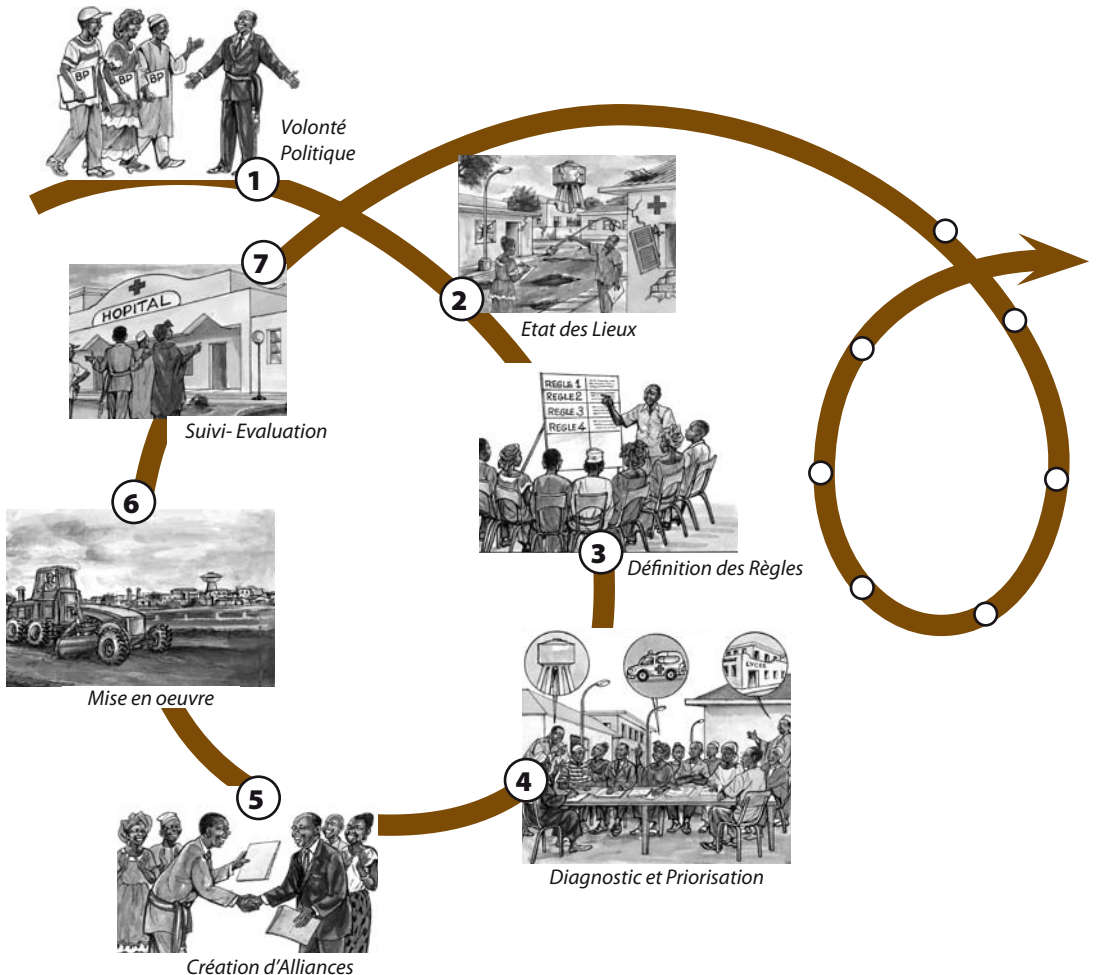
Commence alors l'exécution des programmes et projets inscrits au budget participatif. Elle se fait dans le respect des principes de responsabilité en matière de dépenses publiques (obligation de rendre compte) et de transparence des décisions. Pour ce faire, et en fonction du

contexte, l'exécution peut faire appel à des modalités diverses comme l'appel d'offre, la mise à contribution de la communauté, etc.

7. Suivi/évaluation

Cette dernière étape de l'approche systémique du Budget Participatif permet de faire l'évaluation des avancées réalisées. Le suivi sera permanent tout au long du processus et en fonction du contexte l'évaluation se fera de manière régulière à mi-parcours et au terme du cycle.

Figure 1: Le Cycle du Budget Participatif



1e Etape:

LANCEMENT DU PROCESSUS DE BUDGET PARTICIPATIF

Cette étape constitue un préliminaire. C'est celle où les autorités locales de la collectivité, dépositaires de la légitimité politique, vont commencer par comprendre ce que sont le Budget Participatif et son processus. Les autorités pourront ensuite déclarer leur volonté politique de s'engager dans une démarche de BP dans le respect des conditions de partage des responsabilités d'un bout à l'autre du processus, de gestion transparente des affaires locales et du budget, etc.

Cette volonté politique doit être consacrée dans une délibération par laquelle le Conseil Municipal s'engage à mener à bien la démarche de BP.

Une fois pris cet engagement, il appartient aux autorités locales d'en informer les diverses catégories de la population, l'administration déconcentrée, les organisations de la société civile, le secteur privé, etc., et de les éclairer sur les conséquences pratiques de cette initiative.

Un comité de pilotage sera mis sur pied en vue d'assurer le portage local de l'exercice.

Outil N° 1 Compréhension du Budget Participatif

Les élus et responsables locaux ont la légitimité voulue pour élaborer le budget local au nom de la collectivité. Ils doivent toutefois bien comprendre dès le début que la démarche participative d'élaboration du budget dans laquelle ils s'engagent sous-entend le partage des responsabilités. L'Outil No 1 renseigne les élus sur le Budget Participatif et leur donne les éléments voulus pour décider d'engager une démarche de BP.

Outil N° 2 Principes et éléments essentiels de l'élaboration participative du Budget Local

Au-delà de la compréhension du processus, l'Outil No 2 permet aux autorités locales de mieux cerner les principes du budget participatif et les éléments essentiels qu'il doit comporter pour la réussite de l'exercice.

Outil N° 3 Affirmation de la volonté politique des élus locaux

Une fois compris le mode d'élaboration du budget participatif, ses principes et ses éléments essentiels, le conseil local doit formaliser son intention par une délibération officielle. Cet outil montre au facilitateur comment aider la collectivité locale à organiser la séance au cours de laquelle elle va adopter officiellement de la démarche du BP et instituer le Comité de Pilotage.

Outil N° 4 Information et mobilisation des intervenants locaux

Le Conseil ayant adopté l'approche participative, la population et les intervenants les plus importants doivent en être informés puis être sensibilisés afin d'assurer la réussite de l'exercice. Cet outil présente des méthodes d'information.

Outil No 1: Compréhension du Budget Participatif

Les élus et responsables locaux ont la légitimité politique voulue pour élaborer le budget local au nom de la collectivité. Ils doivent toutefois bien comprendre dès le début que la démarche participative d'élaboration du budget dans laquelle ils s'engagent sous-entend le partage des responsabilités.

Objectif: informer les élus et autres responsables sur le Budget Participatif et leur permettre de comprendre la différence avec l'approche classique d'élaboration du budget local.

Durée: 2 heures

Matériel:

- les deux affiches sur le budget familial et le budget de la collectivité locale,
- feuille de papier padex,
- marqueurs.

Déroulement:

- présenter l'affiche sur le budget familial et animer le débat pour faire comprendre les notions de dépenses et recettes familiales:
 - o Qui est cette personne (comment s'appelle-t-elle)?

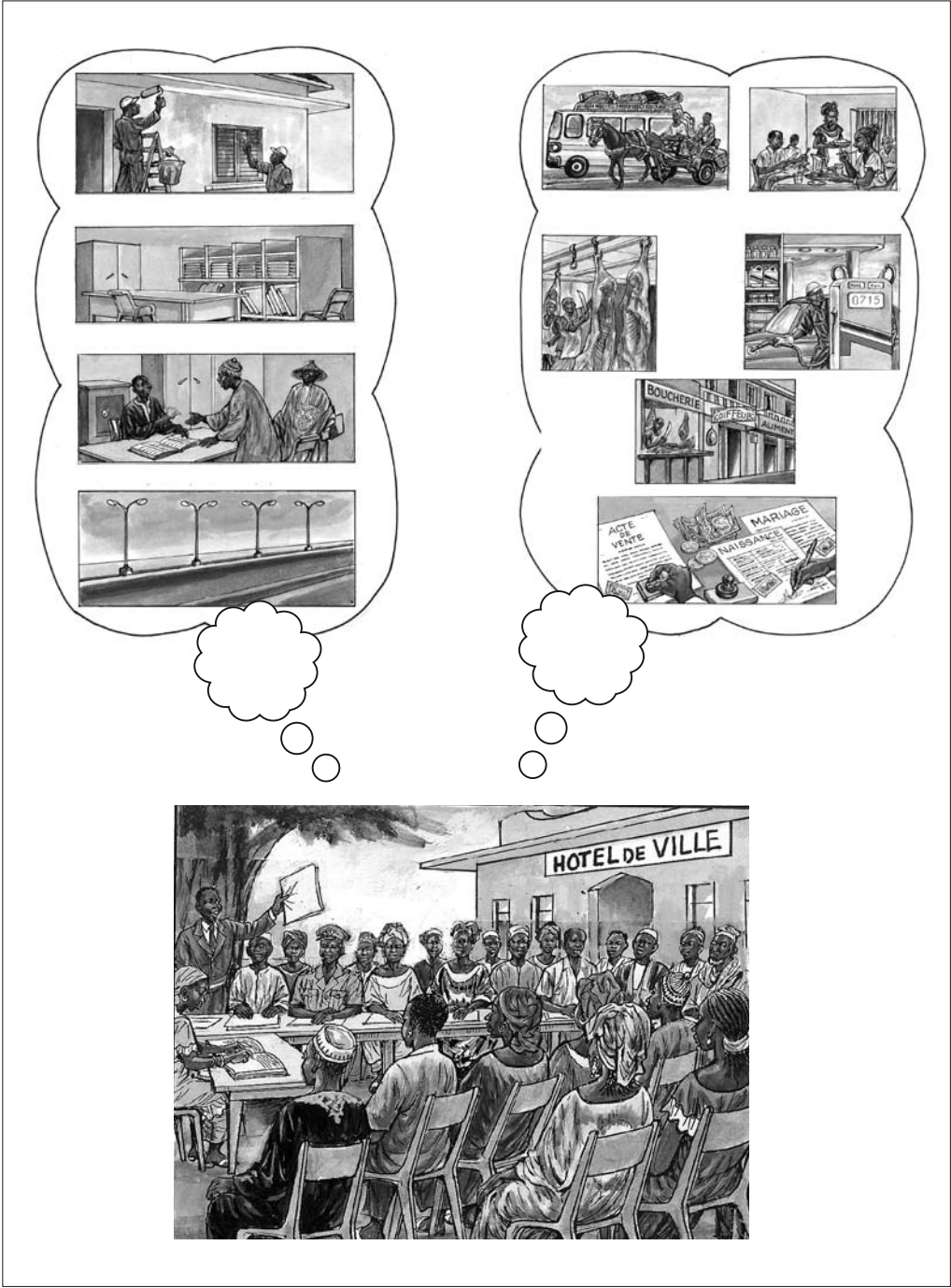


Budget Familial

- o A quoi pense-t-elle?
- o Ses pensées sont divisées en combien de parties?
- o Que représente la pensée située à droite?
- o Que représente la pensée située à gauche?
- amener les participants à évaluer les prévisions de dépenses et les prévisions de

Tableau 1: Recettes et dépenses d'un ménage

RECETTES		DÉPENSES	
Rubriques	Montant	Rubriques	Montant
Salaires		Logement	
Ressources d'activités commerciales		Santé	
Mandats		Habillement	
(transferts en provenance d'émigrés internes ou à l'extérieur du pays)		Nourriture	
		Factures services publics (eau, élec.)	
		Scolarité	
Total		Total	



Budget de la collectivité locale

- recettes et à les comparer
- présenter l’affiche sur le budget de la collectivité locale et animer le débat pour faire comprendre les notions de dépenses et recettes de la collectivité;
 - o Qui sont les personnes? A quoi pensent-elles?
 - o Ces pensées sont divisées en combien de parties?
 - o Que représente la pensée située à droite?
 - o Que représente la pensée située à gauche?
- animer un débat sur les notions de recettes, dépenses, annualité, équilibre budgétaire, dépenses obligatoires, dépenses facultatives pour une collectivité locale, et sur les conditions, circonstances ou éléments qui justifient le recours à une approche participative d’élaboration du budget.

Note pour les facilitateurs

Les grands principes budgétaires au Sénégal

1. **Unité:** L'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document.
2. **Annualité:** Le budget est voté pour une année. L'année budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre.
3. **Universalité:** Toutes les recettes sont regroupées en une seule masse sur laquelle on impute l'ensemble des dépenses (c'est aussi le principe de la non affectation des recettes).
4. **Equilibre:** Le budget doit être voté en équilibre: l'ensemble des recettes doit être égal à l'ensemble des dépenses de la collectivité locale.
5. **Spécialité des crédits:** Les crédits sont votés par chapitre et article. On ne peut utiliser les crédits d'un service pour régler les charges d'un autre service.

Outil N° 2: Principes et éléments essentiels de l'élaboration participative du Budget Local

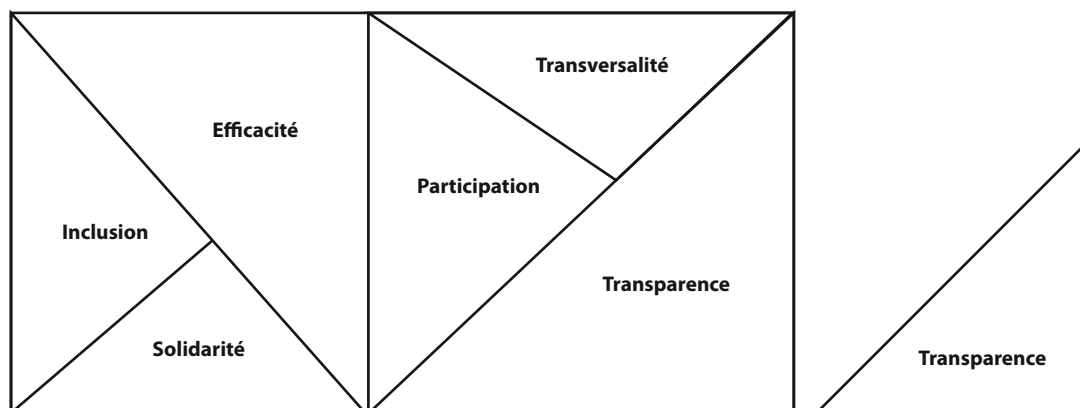
Objectif: permettre aux élus et autres responsables de cerner les principes et éléments essentiels pour la réussite du processus de Budget Participatif

Durée: 2 heures

Déroulement:

- A l'image de l'illustration ci-dessous, découper plusieurs morceaux de papier, à assembler pour former les six éléments représentant les six principes du Budget Participatif tels qu'ils ont été abordés dans le Tome I.
- Fabriquez deux à trois puzzles individuels où figure le mot « Transparence », qui peuvent être distribués aux membres du groupe si leur nombre total n'est pas divisible par six.
- Commencez l'exercice en indiquant que la réussite du Budget Participatif dépend de la manière dont ceux qui participent à son élaboration acceptent les six principes qui le régissent, à savoir: la Transparence, l'Efficacité, l'Inclusion, la Solidarité, la Participation, la Transversalité.

- Demandez à chacun de trouver le/s participant/s qui ont le même élément du puzzle et de former un groupe avec eux. Un participant qui, par exemple, a reçu « Efficacité », va rejoindre les autres participants qui se retrouvent avec le même élément.
- Lorsqu'un groupe aura été formé autour de chacun des six principes, demandez à chaque groupe de discuter séparément de l'importance de ce principe pour la réussite du Budget Participatif.
- En séance plénière, reconstituer le puzzle et demander aux groupes de présenter les éléments essentiels qu'ils auront dégagés.
- Faites une synthèse, en rappelant les caractéristiques des principes essentiels du Budget Participatif tels que décrits au Tome I.



Outil N° 3: Affirmation de la volonté politique des élus locaux

Ayant décidé de rendre le budget local participatif et d'adopter le mode d'élaboration, les principes et caractéristiques du BP, le conseil local doit manifester officiellement sa décision dans une délibération en bonne et due forme lors d'une séance publique ordinaire ou spéciale.

Objectif:

L'Outil N° 3 fournit au facilitateur les orientations voulues pour aider l'autorité locale à organiser la délibération au cours de laquelle elle va adopter formellement la démarche du BP et mettre sur pied le Comité de Pilotage.

Durée: 3 heures

Participants:

- les membres du Conseil Local
- les leaders de la communauté et des organisations de la société civile (associations locales, collectifs de femmes, représentant des groupes marginalisés, etc.)
- autorités administratives
- les porteurs d'initiatives du Budget Participatif
- un représentant de l'organisme d'appui
- etc.

Déroulement:

- présentation du contexte et de la situation budgétaire de la Collectivité
- aborder la raison d'être du Budget Participatif (les éléments qui justifient le recours au BP)
- susciter des questions et un débat sur le sujet
- évaluer les résistances des divers intervenants (conseillers locaux, par exemple) mais aussi le potentiel de réactions favorables
- présenter la démarche d'élaboration et le cycle du Budget Participatif
- mettre sur pied le comité de pilotage
- préciser ses missions
- rédiger le Procès Verbal de délibération.

Outil N° 4: Information et mobilisation des intervenants locaux

Objectif:

Il s'agit ici d'inciter les participants à mettre à profit leur expérience personnelle et leur créativité pour communiquer avec les populations et autres parties prenantes locales pour les éclairer sur le Budget Participatif et ses enjeux.

Cet exercice fournit aussi aux participants l'occasion de réfléchir aux meilleurs moyens de mobiliser les parties prenantes en faveur du Budget Participatif.

Durée: 2 heures

Déroulement:

Les autorités veulent cette année adopter une démarche participative pour élaborer le budget de la collectivité locale. On demande donc aux participants à l'atelier de réfléchir aux meilleurs moyens d'expliquer cette décision et ses conséquences à la population locale ; il s'agit de mobiliser les parties prenantes les plus importantes autour du Budget Participatif et de solliciter, en retour, des suggestions sur la meilleure façon de s'y prendre.

- Les participants élaborent un plan de communication et de consultation adapté en répondant aux questions ci-dessous, et ils intègrent leurs réponses au plan de communication et de consultation proposé:
 - o Comment faire comprendre les enjeux de l'élaboration collective du Budget local?
 - o Quelles catégories de citoyens le conseil local devrait-il consulter?
 - o Quelle est la meilleure façon

de s'adresser à chacune de ces catégories?

- o Quels renseignements le conseil devrait-il fournir aux citoyens et autres parties prenantes, et lesquels devrait-il en obtenir en retour ?
- o Décrire ce que pourrait faire le conseil local pour s'assurer de la participation de ces diverses catégories de parties prenantes.

- En séance plénière, présenter les plans élaborés par les petits groupes
- Animer un débat sur les avantages et les inconvénients des différents plans
- Terminez l'exercice par une discussion générale sur l'importance qu'il y a à associer différents intervenants au processus de Budget Participatif, et sur les diverses façons dont les conseils locaux peuvent collaborer avec divers groupes de citoyens à la mise en œuvre du BP.

A NOTER

Pour faciliter l'exécution des décisions prises par la communauté à propos d'un problème de développement donné, il faut recourir à des stratégies de communication participative. Concernant le BP, la stratégie doit distinguer les supports ou canaux de communication, d'une part, et le message ou contenu à diffuser, d'autre part.

L'utilisation de supports ou canaux pour l'éveil au BP

Une bonne stratégie de communication porte sur deux types de supports ou canaux: ceux destinés au grand public et ceux destinés à un public bien déterminé.

Pour le grand public, on peut utiliser les moyens de communication de masse (presse, radio, télévision), les crieurs publics, l'affichage dans les lieux publics et la distribution de brochures, dépliants, prospectus, etc.

- **Les médias la promotion du BP:** Les journaux, radios et télévisions constituent un ensemble de supports qui véhiculent des messages dont le destinataire privilégié est le grand public. C'est en cela que leur utilisation est délicate si elle doit avoir l'effet recherché pour la mise en pratique du BP. C'est pourquoi il faudra toujours définir les contenus en fonction des particularités de chaque support, et évaluer l'audience réelle de ces supports afin d'obtenir le meilleur effet possible au moindre coût.
- **Les journaux locaux:** Les journaux locaux peuvent soutenir une initiative de développement en diffusant des informations sur son évolution, en signalant son existence à d'autres organismes, autorités et personnes qualifiées, etc., et aussi en mettant en valeur les participants et leur contribution. Ici aussi, et pour les raisons évoquées plus haut, il est préférable de nouer un lien privilégié avec un/e journaliste dès le début de l'initiative.
- **La télévision:** Sauf dans les pays et les régions où la télévision locale est bien

développée, on n'utilise pas la télévision comme on le pourrait, principalement en raison des coûts qui y sont associés. Ce canal présente pourtant un potentiel extraordinaire pour appuyer et nourrir les débats et les projets de développement, puisqu'il permet de donner à ces activités une résonance très élargie. Même lorsque ce canal reste difficile d'accès, il y a parfois moyen d'entrer en communication avec le réalisateur d'une émission sur le développement et de lui présenter le déroulement d'une initiative communautaire donnée. Comme dans le cas de la presse écrite, le recours à ce canal peut venir appuyer ce qui se fait sur le terrain. On peut aussi utiliser cette émission télévisée pour inciter d'autres communautés à se joindre à l'initiative de développement concernée.

- **La radio locale:** La radio rurale apparaît souvent comme le canal de prédilection pour atteindre un vaste public ou des groupes habitant à l'extérieur des frontières d'une communauté. Mais pour en faire le meilleur usage, quelques précautions s'imposent. Il faut d'abord s'assurer de la collaboration d'un producteur/réalisateur, et ce pendant toute la durée du processus de communication. Il s'agit donc d'une collaboration continue, et non occasionnelle. Il faut aussi combiner la radio avec le travail sur le terrain, pour que la communication se fasse dans les deux sens ; à cet effet, la radio peut soit suivre et soutenir une campagne de communication indépendante d'elle, soit être intégrée à l'initiative et permettre alors au public de s'exprimer librement sur les ondes.

Dans certains pays, on a aussi fait appel à des clubs d'écoute organisés dans les communautés pour recueillir les réactions et débattre des points de vue diffusés par la radio. Cette formule semble toutefois moins populaire aujourd'hui, l'incitation à participer à de telles réunions tendant à décroître avec le temps. Bien adaptée

aux intérêts d'une communauté, elle a pourtant montré à quel point la radio peut s'intégrer dans un processus interactif d'appui aux initiatives communautaires. Enfin, il faut prévoir les fonds nécessaires à cette collaboration. Souvent, la radio n'est pas exploitée autant qu'elle pourrait l'être par les intervenants communautaires, parce que la stratégie de communication n'a pas pris ces coûts en compte lors de sa mise au point. En outre, les coûts seront très inférieurs si l'utilisation de la radio se fait sur le mode du partenariat, plutôt que de la fourniture de services.

• **Crieurs publics et promotion du BP:**

En Afrique, le crieur public joue un rôle important dans la diffusion de l'information. La tradition l'appelle souvent « le griot ». Son expérience en matière de communication est loin d'être négligeable.

En Afrique traditionnelle, le griot était incontournable dans le dispositif d'information. Aujourd'hui, son rôle est encore d'actualité.

Le crieur public peut en effet contribuer à la diffusion de l'information, et surtout pour la promotion du BP. C'est un personnage qui participe à divers événements, dont notamment:

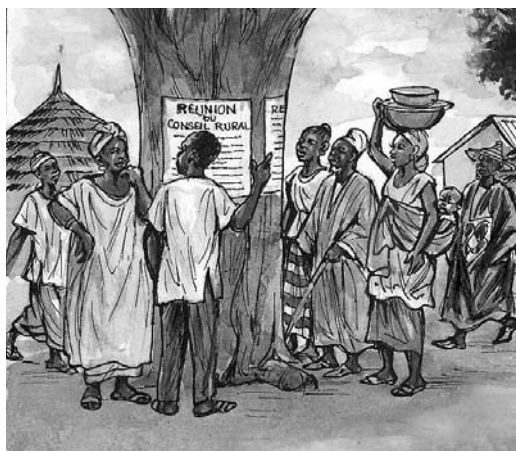
- campagnes de sensibilisation pour la protection de l'environnement
- médiation lors de conflits au sein des villages et même entre plusieurs villages
- annonce et animation d'événements culturels et religieux
- animation de campagnes électorales
- annonce et animation de cérémonies familiales, etc.

• **L'affichage dans les lieux publics**

L'affichage dans les lieux publics est un moyen de sensibilisation efficace

• **La distribution de brochures, dépliants, prospectus, etc.**

Pour favoriser la communication entre les plus importants des participants à la mise en œuvre d'un BP, on peut utiliser les matériels suivants:



- Distribution entre participants de documents ou rapports (diapositives, films, ouvrages, CD-ROM, brochures, dépliants, prospectus, etc.). Tous ces supports sont importants et peuvent fournir des documents de base ou de synthèse de premier ordre ; on ne doit donc en négliger aucun, car une simple brochure, facile à concevoir, peut dans telle ou telle situation avoir plus d'effet qu'un gros livre dont la mise au point a mobilisé des moyens importants, parce que la brochure est mieux adaptée au public visé.
- Le courrier postal (diffusion des documents administratifs, de synthèse ou autres) est certainement l'un des supports les plus anciens de la communication institutionnelle. Il va sans dire que le développement de ce support par l'allocation de moyens matériels et financiers suffisants est un passage obligé de la stratégie de communication, car c'est parce que canal que va revenir l'essentiel de la diffusion des documents de synthèse. L'utilisation du courrier postal est fréquente dans les réseaux spécialisés dans le budget participatif, comme le Réseau national des habitants du Cameroun ou le réseau international « Démocratiser radicalement la démocratie ».

2^e Etape:

ETAT DES LIEUX DE LA COLLECTIVITE LOCALE

Cette deuxième étape est celle où l'on dresse l'état de la situation de la collectivité locale tout en recensant les organismes, groupes et organisations susceptibles d'intervenir dans la démarche participative. Double exercice d'inventaire et d'évaluation, l'état des lieux porte donc sur les infrastructures et équipements existants, d'une part, et sur les parties prenantes à l'échelon local, d'autre part.

Outil N° 5 Etat des lieux de la collectivité locale

Pour s'engager dans le BP, il faut une bonne connaissance de la collectivité locale, son environnement et ses caractéristiques physiques, humaines, socio-économiques, financières, etc. L'état des lieux repose sur une collecte efficace des données voulues.

Outil No 6 Inventaire des infrastructures et équipements de la collectivité locale

Il s'agit d'éclairer les membres d'une communauté sur l'organisation de l'espace et le mode d'accès aux infrastructures et équipements de leur collectivité locale. Cet outil montre aussi comment recueillir des données sur une communauté et les problèmes qui lui sont propres.

Outil No 7 Recenser les principales parties prenantes au BP

Pour que le BP soit un succès, il faut faire intervenir dans le processus participatif des parties prenantes soigneusement sélectionnées. C'est pourquoi l'état des lieux préalable au lancement du processus doit porter aussi sur toutes les institutions et organisations présentes sur le territoire concerné, sur leurs relations et sur les risques de conflit qui peuvent surgir entre elles.

Outil N° 5: Etat des lieux de la collectivité locale

Objectif:

Aider les autorités locales à analyser et à évaluer la situation dans leur ressort territorial, selon une optique qui pourra paraître nouvelle à certaines, afin de faire ensuite des choix en bonne connaissance de cause.

Cet exercice montre à la collectivité locale comment déterminer le montant des ressources et leur origine, y compris les contributions diverses de la population.

Durée: 1 heure

Matériel:

Il se compose de rangées de pochettes, quatre à six placées horizontalement et six à dix placées verticalement. Fixer une image au-dessus de chaque rangée verticale. Chaque image représente un domaine dans lequel on a besoin d'éléments d'information, comme par exemple les différentes sources de revenus (taxes, impôts, etc.) au sein de la collectivité locale. Si on le désire, on peut aussi placer des images

sur la gauche du tableau et qui correspondent à d'autres variables, par exemple les élus, services techniques déconcentrés, partenaires financiers, organisations de la société civile, de collectifs ou catégories d'hommes, de femmes, d'enfants ou autres.

Déroulement:

- Expliquer au groupe le mode de désignation des options (en introduisant un bulletin de vote dans la pochette correspondant à l'option choisie).
 - o Invitez les membres de la communauté à voter
 - o Attirez leur attention sur le caractère confidentiel du vote (on peut, par exemple, tourner le tableau pour qu'il ne soit pas visible par le groupe lors du vote individuel).
- A la fin du vote, procéder au dépouillement avec les participants.
- Analyser ensuite la signification des résultats: par exemple, pourquoi tant, ou si peu, de participants préfèrent-ils telle ou telle option? quelles autres options ont leur préférence? Quel est l'incidence de ces choix sur la santé et le bien être ?

Tableau 2: Outils de recherche et de collecte d'informations

Données recherchées	Informations à collecter	Sources	Méthodes	Outils à utiliser
Milieu Humain	- organisations socio-professionnelles	- personnes qualifiées - leaders communautaires - services techniques	- entretien individuel - réunion communautaire	- interview - guide de l'entretien ind. - tableau à pochettes
Infrastructure et services de base	- infrastructures communautaires (écoles, santé, route, etc.) - services sociaux de base	- services techniques (municipaux et déconcentrés) - personnes qualifiées	- entretien individuel - réunion communautaire	- entretiens - carte communautaire,
Activités économiques	- agriculture - maraîchage - commerce - artisanat - services	- services techniques, - groupements socio-professionnels	- entretiens - réunion communautaire	- entretiens - carte communautaire
Initiatives locales de développement	- organisme national de développement - partenaires techniques et financiers - tierces parties, - conseil municipal - coopération décentralisée	- organisations socio-professionnelles - population - organismes nationaux - services techniques	- entretiens - réunion communautaire - observation	- entretiens - questionnaires, - recensement des parties prenantes - tableau à pochettes

Questions

Quelles sont les données qui vont permettre à votre équipe d'évaluer au mieux la situation et de prendre les décisions? La liste ci-dessous vous aidera à organiser votre réflexion et vos projets avant de passer au programme d'action.

Si, après avoir pris en considération chaque type de données ci-dessous cité, vous décidez qu'il vous faut tel type de données, spécifiez le plus précisément la nature des données (QUOI?) et l'endroit où vous pourrez les trouver.

Données à rechercher:

Physiques: _____

Historiques: _____

Démographiques: _____

Quantitatives: _____

Qualitatives: _____

Relatives à l'opinion des populations et diverses parties prenantes:

Méthode à utiliser pour recueillir les données:

Observation directe: _____

Etude: _____

Recherche documentaire: _____

Entretiens personnels: _____

Groupes de discussion: _____

Forum au sein de la communauté: _____

Votre expérience et vos intuitions personnelles: _____

Autres sources d'information et d'idées: _____

Outil N° 6: Inventaire des infrastructures et équipements

Objectif:

Eclairer une population locale sur l'organisation de l'espace et le mode d'accès aux infrastructures sur son territoire. Cet outil permet de recueillir des informations sur une communauté et les problèmes qui lui sont propres.

Durée:

2 à 3 heures environ. Toutefois, l'élaboration de la carte peut prendre une ou plusieurs journées dans certains cas, compte tenu des débats souvent intenses qui s'instaurent entre les participants.

Matériel:

Une grande feuille de papier, des marqueurs, crayons et gommes, ou de quoi représenter divers aspects et composants des réalités locales.

Déroulement:

- Présenter l'atelier et ses objectifs et expliquer la procédure d'élaboration de la carte de la communauté.
- Demander aux participants de travailler en groupes ou de s'organiser autour d'une surface de travail qui peut être vue par tous. Demandez-leur de discuter de l'image qu'ils se font de leur quartier et de représenter les infrastructures.
- Pendant la préparation de la carte, certains membres du groupe vont établir la liste des faits et réalités ainsi mis au jour pour établir le profil du village/quartier.

- Les participants font ensuite un "tour du quartier" ou une visite du milieu local, au cours desquels ils vérifient et expliquent la topographie, le plan et la répartition démographique de la communauté. Les explications doivent porter sur les conditions de vie des habitants, notamment ce dont ils sont fiers et ce qui à leurs yeux représente des problèmes.
- Cet exercice peut aussi être utilisé comme Carte Prospective de la communauté pour programmer des projets ultérieurs avec les populations. L'élaboration de cette carte permet aux membres de la communauté de se propulser dans le temps et de faire de la prospective sur le devenir de leur communauté à six mois, un an, cinq ans, etc.

Outil N° 7: Organigramme des principales parties prenantes au Budget Participatif

Objectif:

Mettre en relief les institutions et individus les plus éminents de la communauté, leurs relations et leur importance dans la prise de décision. Le diagramme de Venn illustre la manière de faire et de vivre ensemble. Il retrace les relations et les réseaux, les systèmes de solidarité existants et les espaces et facteurs de conflit.

Tâches:

- recenser les institutions les plus importantes et les responsables individuels dans la communauté ou le quartier
- évaluer la nature de leurs relations dans le processus de décision
- établir l'état des relations entre les institutions les plus importantes, y compris les risques de conflit.

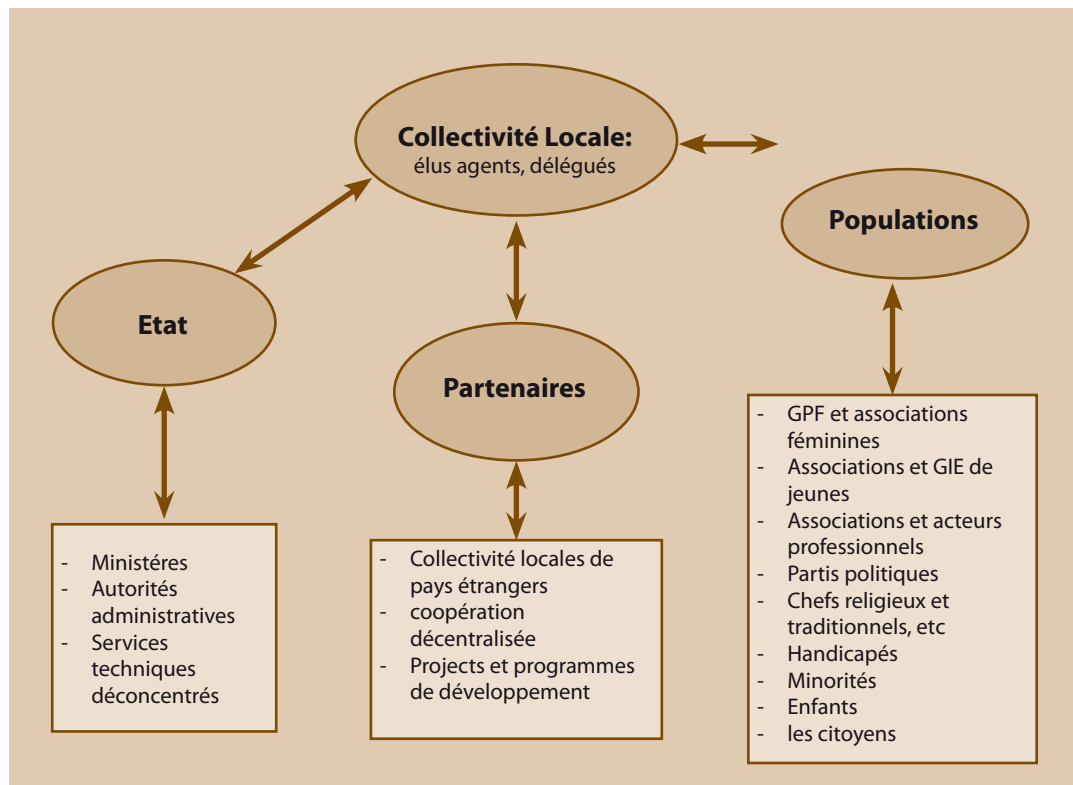
Déroulement:

- réunir le premier groupe (les jeunes se prêtent plus facilement à cet exercice, car ils feront plus facilement des commentaires sur les conflits et tensions dans la zone), présenter les objectifs et la démarche
- recenser les principales organisations et parties prenantes en précisant: nom et type d'organisation, nombre d'adhérents, domaine d'activité, principales réalisations, partenaires, sources de financement

- évaluer l'importance de chaque partie prenante en lui attribuant une note (1 à 5 pour chaque critère)
- représenter la zone par un cercle
- tracer dans ce grand cercle des cercles plus petits représentant chaque partie prenante majeure (institution ou individu) en respectant les principes suivants:
 - cercles séparés: aucun contact,
 - cercles contigus: l'information passe entre les institutions,
 - petit chevauchement: coopération dans la prise de décision,
 - chevauchement étendu: forte coopération dans la prise de décision
- recommencer l'exercice avec les autres groupes (hommes, femmes) et réaliser en parallèle un organigramme des partenaires qui va porter aussi sur:
 - les relations avec les intervenants extérieurs
 - la nature de la relation en termes de proximité, degré d'influence, type (technique ou financier)

***NB:** Le facilitateur peut choisir de représenter les interrelations par des traits : pointillés si les relations sont faibles, fins si elles sont moyennes, épais si elles sont bonnes, flèches en cas de conflit.*

Figure 2: Organigramme des parties prenantes



Encadré 1: L'organigramme : Raison d'être et méthode

1 – Pourquoi faire un organigramme :

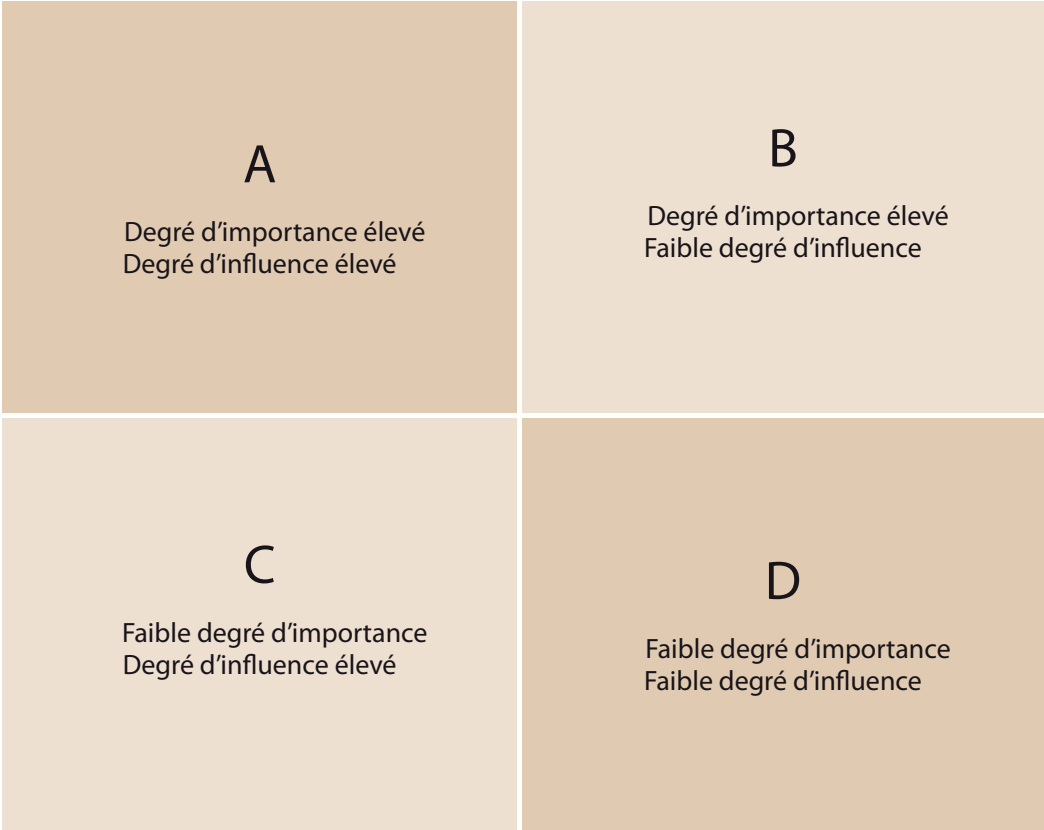
Le processus du budget participatif met en relation divers types de parties prenantes (ou de groupes de parties prenantes) qu'il est important de recenser, mais dont il faut aussi comprendre les attentes et les stratégies par rapport au processus du BP.

2 – Comment dresser l'organigramme

Compte tenu de susceptibilités parfois liées à l'existence d'enjeux tacites, divergents ou conflictuels entre participants, il est souhaitable que l'organigramme soit réalisé par une équipe externe à la collectivité.

Le recensement des parties prenantes au développement de la collectivité doit être exhaustif et donc aussi large que possible. On peut répartir les parties prenantes en trois catégories, comme le montre le schéma ci-dessus.

Figure 3: Classement des parties prenantes en fonction de leur influence/importance



Fiche: Inventaire des parties prenantes de la collectivité

[illegible]

Analyse des parties prenantes au BP

Participant	Rôle et responsabilités	Connaissance du projet (comment cela marche)	Critiques (qu'est ce qui ne marche pas)	Objectifs (comment cela devrait marcher)	Types de solutions (vision du futur projet)	Leurs contraintes (contraintes budgétaires ou juridiques, contrainte liée à l'organisation et la qualification du travail, etc.)	Les risques liés au projet (risques techniques, risques légaux, risques sociaux de résistance, etc.)

Analyse de l'information

- **positions sur lesquelles existe un large consensus.**
Elles vont pouvoir alimenter le développement du projet de BP et en constituer un «**commun dénominateur**» ;
- **positions sur lesquelles on décèle des controverses ou des oppositions**, qui devront être mises en lumière dans la mesure où elles peuvent peser sur le développement du projet de BP. On peut recourir à diverses méthodes – groupes de discussion ou conférences de consensus – pour permettre aux uns et aux autres de mettre au jour les sujets de discordes et de négocier des compromis en faveur du projet ;
- **alliances objectives** permettant de mettre en évidence les parties prenantes qui en font partie et sur lesquelles le développement du BP pourra compter ;
- des **oppositions objectives** permettant de mettre en évidence des «poches de résistance» parmi certaines parties prenantes et sur lesquelles il faudra travailler si on veut éviter que le projet de BP stagne ou échoue.

3^e Etape:

REGULATION INTERNE ET DEFINITION DES REGLES

La mise en place d'un système de régulation est fondamentale pour toute pratique du budget participatif. En effet, les intervenants locaux, qu'ils soient élus ou simples citoyens, doivent partager les règles qui régissent la conduite du processus du BP.

Cette troisième étape voit se nouer une relation contractuelle entre intervenants à travers la définition claire et partagée des règles de bon fonctionnement du processus. Il s'agit de prévenir les conflits, notamment par la mise en place de principes et règles, démocratiques et acceptés par tous, pour le ressort territorial (zone regroupant les quartiers en ville, ou le/s village/s en campagne), et par la définition du système de représentation et de désignation des délégués des zones concernées.

Pour l'autorité locale ayant adopté le BP, une réunion d'orientation budgétaire permettra de statuer sur la partie du budget ou des investissements inscrits au budget qui va être soumise à la procédure participative. L'autorité en informera ensuite les délégués désignés qui transmettront la décision à la population et aux autres parties prenantes.

Cette étape devrait être celle de la définition, de la négociation et de la fixation des critères de priorité pour les problèmes à traiter et donc les solutions à retenir.

Outil N° 8: Choix des critères de représentativité et de priorité

On explique ici aux participants les mécanismes fondamentaux de la détermination des règles pour la mise en œuvre du budget participatif dans leur collectivité locale. Il

s'agit notamment de la définition des critères démocratiques qui vont guider les choix dans le territoire concerné par le BP, dont le choix des participants et celui des projets à retenir.

Outil N° 9 Evaluation du montant et de l'origine des ressources

Cet outil permet aux parties prenantes de définir ensemble les diverses possibilités de mobilisation des ressources qu'appelle le financement des programmes retenus de manière participative.

Outil N° 10: Inventaire des capacités à renforcer

Les autorités locales et personnages influents qui désirent promouvoir le BP doivent donner aux parties prenantes à cette démarche les moyens d'une plus grande autonomie. La raison en est que les fonctions qui vont leur échoir vont varier en fonction de la nature des difficultés et problèmes à résoudre aux différentes étapes du processus.

Cet outil doit donc permettre aux participants de recenser les compétences qui leur sont nécessaires pour la réussite de leur mission. Elles seront classées en trois catégories: savoir (connaissances), savoir faire (aptitudes) et savoir être (attitude et comportement).

La démarche qui consiste à laisser la population ou les représentants de la société civile fixer les règles permet de pérenniser les valeurs communes locales. Elle présente un double avantage:

- i) Elle contribue à créer des liens entre les individus et les différentes catégories de la population, et
- ii) Elle permet de renforcer chez les parties prenantes un sentiment d'appartenance à la collectivité locale.

L'expérience de terrain montre que la mise en place d'alliances permet de dégager de larges accords entre les parties prenantes autour du BP, y compris sur la pertinence du projet et les démarches à entreprendre. C'est pourquoi l'application du BP passe par la fixation de règles. Celles-ci peuvent être fixées en bonne et due forme, comme par exemple lorsqu'elles prennent la forme d'un arrêté municipal et sont intégrées au cadre juridique de la collectivité (cas de Porto Alegre et de Belém au Brésil).

En Afrique francophone, l'expérience à ce jour montre que la démarche de BP est rarement consacrée par des arrêtés, et les populations semblent rarement fixer elles-mêmes les règles. En effet, dans la plupart des cas, c'est le gouvernement local qui porte le processus du BP et fixe les règles le cas échéant. Néanmoins, l'Afrique francophone compte quelques expériences où les règles sont fixées de manière consensuelle avant d'être formalisées par la municipalité. C'est le cas de la commune de Ndiarème Limamoulaye (Sénégal).

La définition des règles est un moment important dans la mise en place du budget participatif. Elle doit se faire dans les conditions les meilleures pour susciter l'adhésion de tous les participants, puisqu'elle doit appuyer une démarche participative. Une fois fixées les règles de base communes, le comité de pilotage du BP pourra chaque année si nécessaire introduire de nouvelles règles. Ces dernières ne doivent pas émaner de réflexions ou décisions personnelles du comité de pilotage, mais



refléter l'expérience acquise. Elles devraient émaner des propositions de la population lors des diverses réunions publiques ou des forums de quartier/village. Cette démarche offre deux avantages:

- i) Elle peut assurer la souplesse nécessaire pour les ajustements qui résultent normalement du dialogue entre autorité locale et citoyens
- ii) Les débats autour du règlement interne et ses adaptations périodiques permettent d'autoréguler le processus et de lui conserver sa dynamique.

Voyons maintenant les questions fondamentales qui doivent guider la fixation des règles régissant le fonctionnement du budget participatif.

Encadré 2: Extrait de l'arrêté municipal de Ndiarème Limamoulaye sur le BP

REPUBLIQUE DU SENEGAL VILLE DE GUEDIAWAYE

Commune d'Arrondissement de Ndiarème Limamoulaye

ARRETE MUNICIPAL

**PROMOUVOIR LA PARTICIPATION CITOYENNE A NDIAREME LIMAMOULAYE
(GUEDIAWAYE)**

Les règles de fonctionnement sont les suivantes:

- 2) *Instaurer des règles de concertation qui permettent à chaque groupe ou individu de dégager des opinions fondamentales en adoptant des règles définies d'un commun accord entre les parties;*
- 3) *Au-delà des revendications, il s'agit aussi de s'acquitter de ses devoirs civiques et en même temps d'exiger la prise en charge du service public municipal;*
- 4) *Définir les objectifs sans se perdre dans les détails ou faire prévaloir le subjectivisme béat (mon quartier d'abord en prenant la commune comme un tout non comme une juxtaposition de quartiers);*
- 5) *Déléguer les compétences à des interlocuteurs définis avec des mandats précis. Cela signifie une transparence de l'information et des actes de la municipalité en instaurant une communication fluide entre les deux acteurs;*
- 6) *Evaluer périodiquement la politique publique et le processus de participation direct ainsi mis en place, les actions entreprises pour réajuster le fonctionnement et les objectifs;*
- 7) *Les partenaires en prenant des décisions en communs, s'obligent à se rendre des comptes, les uns aux autres et au public. La transparence des informations, du processus de décision, l'établissement des priorités et de l'action doit être la règle pour tous les partenaires...*

**Questions fondamentales
pour fixer les règles**

Pour la mise en pratique du budget participatif dans une collectivité locale, l'équipe de pilotage peut se poser trois questions stratégiques:

- o *Comment formalise-t-on ou institutionnalise-t-on le budget participatif?*
- o *Qui doit définir le règlement interne du budget participatif et avec qui?*
- o *Quels sont les éléments fondamentaux que le règlement doit prendre en compte?*

Dans la plupart des expériences, le Règlement interne du budget participatif définit les principales règles: système d'élection des délégués, modes de représentation, critères de distribution des ressources, système de prise de décision, responsabilités du Conseil et des autres parties prenantes, nombre de séances plénières et thèmes de débat, etc.

Outil N° 8: Choix des critères de représentativité et de priorité

Objectif: Cet exercice aide les participants à s'approprier les mécanismes fondamentaux de définition des critères démocratiques qui permettent de sélectionner correctement le territoire, les parties prenantes et les interventions sur lesquels va porter le budget participatif d'une collectivité locale.

Matériel:

- Une grande feuille de papier (ou un tissu) qui comporte des rangées de pochettes. Ces pochettes peuvent être remplacées par des enveloppes. Trois nuages de tailles différentes comportant les mentions "très important", "important" et "peu important" sont placés horizontalement. Une série d'images ou une liste d'interventions qui désignent des situations diverses et sur lesquelles on a besoin d'informations, sont placées verticalement. Cette série d'images peut symboliser les interventions retenues dans le cadre du processus participatif et dont la communauté doit décider lesquelles sont à inscrire au budget en priorité. Cette série peut traduire également les différents critères de choix qui paraissent essentiels aux yeux de la communauté (critères démocratiques, géographiques ou démographiques).
- Des padex ou un grand tableau
- un peu de papier pour chaque groupe
- stylos, crayons, marqueurs et craies

Déroulement:

- Expliquer au groupe le mode de désignation des options (i.e., en introduisant un bulletin de vote dans la pochette correspondant à l'option choisie).
- Invitez les participants à voter.
- Attirez leur attention sur le caractère confidentiel du vote (on peut, par exemple, tourner le tableau pour qu'il ne soit pas visible par le groupe lors du vote individuel).
- Dépouiller le scrutin avec l'aide des participants.
- Analyser ensuite la signification des résultats: par exemple, pourquoi tant, ou si peu de participants préfèrent-ils telle ou telle option? quelles autres options ont leur préférence? Quel est l'incidence de ces choix sur la santé et le bien être?
- En cas d'égalité entre plusieurs options, les départager par un tour de vote.

Questions d'auto-évaluation

A- Système d'élection des délégués

q1. Qui va le déterminer et avec qui?

q2. Comment doit-t-on procéder et quels éléments doit-on prendre en compte?

B- Critères de distribution des ressources

q1. Qui va les déterminer et avec qui?

q2. Comment doit-on procéder et quels éléments doit-on prendre en compte?

Nombre de séances plénières

q1. Qui va le déterminer et avec qui?

q2. Comment doit-on procéder et quels éléments doit-on prendre en compte?

Choix des thèmes de débat

q1. Comment doit-on procéder et quels éléments doit-on prendre en compte?

Outil N° 9: Evaluation du montant et de l'origine des ressources

Objectif:

Cet exercice permet à la collectivité locale de définir les différents montants à affecter au titre du budget participatif, ainsi que l'origine des ressources à mobiliser pour le financement des projets retenus. Au-delà des moyens budgétaires définis par les diverses législations nationales sur les collectivités locales, cet exercice va mettre l'accent sur les nouvelles ressources financières mobilisables en faveur du Budget Participatif.

Matériel:

- image de la collectivité locale
- papier padex
- marqueurs

Déroulement:

- Présenter l'affiche sur le budget de la collectivité locale et animer un débat pour faire comprendre les notions de dépenses et recettes de la collectivité,
 - o Qui sont les personnes? A quoi pensent-elles?
 - o Ces pensées sont divisées en combien de parties?
 - o Que représente la pensée située à droite?
 - o Que représente la pensée située à gauche?
- Animer un débat général sur les notions de recettes, dépenses, annualité, équilibre budgétaire, dépenses obligatoires et dépenses facultatives pour une collectivité

locale

- Répartis ensuite en petits groupes, les participants évaluent les prévisions de dépenses et de recettes de la collectivité locale, et ils les comparent pour établir l'équilibre du budget
- En privilégiant les projets retenus au titre du BP, les groupes réfléchissent aux possibilités et aux moyens de mobiliser les ressources voulues pour leur financement.
- En plénière, les participants partagent le résultat de leurs travaux et débattent des possibilités de mobilisation de ressources
- Terminer l'exercice par une question aux participants sur le montant du budget en cours de leur collectivité locale: chaque personne écrit le montant estimé.

Note à l'attention des facilitateurs:

*Le budget participatif recoupe sur la problématique de l'économie solidaire, puisque celle-ci insiste sur la nécessaire combinaison de trois pôles de financement: **l'économie marchande** (achat et vente de marchandises et de services), **l'économie non marchande** (fourniture de services publics, par exemple) et **l'économie non monétaire** (échanges basés sur la réciprocité, contribution en travail des habitants, etc.)*

*A titre d'exemple, le recensement des nouvelles ressources peut se faire en s'appuyant sur les ressources **publiques/privées** ou sur les ressources **internes/externes**. Les ressources internes à la collectivité locale comprennent celles en **espèces** ou en **nature**).*

A NOTER

Les ressources du budget communal (cas du Sénégal)

En majorité, les ressources communales au Sénégal comprennent les ressources fiscales, les revenus du domaine et du patrimoine communal, les ristournes accordées par l'Etat, les contributions du Fonds de dotation à la décentralisation, les recettes temporaires ou accidentelles, les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement, et d'une façon générale toutes les ressources reçues par les communes, ainsi que celles dont la perception est autorisée par les lois et règlements.

a. Les recettes fiscales

- **Les produits des impôts directs provenant de:** l'impôt du minimum fiscal et taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal; les patentes payées annuellement par les entreprises, commerçants, transporteurs et autres professionnels et la taxe complémentaire y afférente; la contribution foncière sur les propriétés bâties; les surtaxes foncières sur les propriétés non bâties; et les licences
- **Les produits des centimes additionnels** à l'impôt du minimum fiscal et la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal,
- **les produits des taxes communales directes** (taxes sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage, taxe de décapage des égouts, licence à la charge des commerces de boissons en plus du droit de licence),
- **Le produit des taxes communales indirectes** (taxe sur l'électricité consommée, taxe sur l'eau, taxe sur la publicité, taxe sur les établissements de nuit, taxe d'abattage, taxe de visite et poinçonnage des viandes,

taxe de visite sanitaire des huîtres et moules, taxe sur entrées payantes, taxe sur les spectacles/jeux et divertissements, taxe sur les locaux en garni, taxe sur la distribution de carburant (essence, gas-oil ou autre)

b. Les revenus du patrimoine de la collectivité locale:

- **Les revenus du domaine privé** de la collectivité peuvent provenir de la location de bâtiments ou de terrain, la location de souks, cantines, stalles de boucherie, etc.
- **Les revenus tirés du domaine public**, dont: produit des droits de place perçus dans les marchés, foires, abattoirs et parcs à bestiaux; produits des droits de stationnement et d'occupation de la voie publique; produits des terrains affectés aux inhumations et aux concessions dans les cimetières; produits des droits de fourrière, de la taxe sur les terrasses de cafés, balcons et constructions en saillie;
- **Les revenus divers:** 60 pour cent du produit des amendes forfaitaires, le produit des services de vidange, les droits d'alignement et frais de bornage, le produit de l'expédition des actes administratifs et d'état civil, droits de légalisation, droits de séjour de cercueil au dépositaire, produit des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monuments au cimetière, taxe de désinfection et de désinsectisation.

c. Les ristournes accordées par l'Etat

Elles comprennent la part accordée aux communes sur le produit de la taxe sur les véhicules perçue par l'Etat, et la quote-part revenant aux collectivités locales du produit de la taxe sur la plus-value immobilière perçue par l'Etat.

d. Les contributions du Fonds de dotation de la décentralisation

e. Les recettes temporaires ou accidentelles

Il s'agit des dons et legs assortis de charges d'investissement, des fonds de concours, des fonds d'emprunt, du produit de la vente de biens, de l'amélioration ou échange d'immeubles, du produit de la vente d'animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires, et du produit des centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés.

f. Les crédits alloués par le budget de l'Etat ou tout autre organisme public

Ceux-ci se présentent sous forme de fonds de concours pour grands travaux d'urbanisme et dépenses d'équipement, devis et plans de campagne délibérés par le conseil de la collectivité locale.

g. Les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement.

Tableau 3: Principales sources de revenu des collectivités locales au Sénégal

Recettes fiscales	Revenus du patrimoine
Produits des impôts directs • Taxe rurale: impôt du minimum fiscal et taxe représentative du minimum fiscal (TRMF) • Licences • Patentes et taxes complémentaires y afférentes • Contribution foncière sur les propriétés bâties • Contribution foncière sur les propriétés non bâties • Surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties	Revenus du domaine privé immobilier • Location de bâtiments ou de terrains • Retenues de logement et d'ameublement • Produits de location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants, gargotes, cantines
Produits de taxes directes • Taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession • Taxe d'enlèvement des ordures ménagères • Taxe de balayage • Taxe de déversement à l'égout • Licence à la charge des commerçants de boissons en plus du droit de licence • Taxe sur les machines à coudre à usage professionnel	Revenus du domaine public • Produits des droits de place perçus dans les halles, marchés, foires, abattoirs et parcs à bestiaux suivant des tarifs dûment établis • Produits de l'exploitation du domaine des services • Produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique • Produit des droits de voirie • Taxe sur les ventes d'animaux • Produits des terrains affectés aux inhumations • Produits des concessions dans les cimetières • Droits de fourrière • Taxe sur les terrasses de cafés, balcons et constructions en saillie
Produits des taxes indirectes • Taxe sur l'électricité consommée • Taxe sur l'eau • Taxe sur la publicité par panneaux réclame, affiches, enseignes • Taxe sur les établissements de nuit • Taxe d'abattage • Taxe de visite et de poinçonnage des viandes • Taxe de visite sanitaire des huîtres et moules • Taxe sur les véhicules hippomobiles • Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements • Taxe sur les distributeurs d'essence, de gas-oil ou autre carburant	Revenus divers • 60% du produit des amendes forfaitaires et des amendes prononcées par les juridictions répressives du droit commun pour les infractions commises sur le territoire de la collectivité locale • Produit de services • Produit des services de vidange • Droit d'alignement et frais de bornage • Remboursement des frais d'hospitalisation du personnel • Produit des entrepôts frigorifiques • Produit des expéditions d'actes administratifs et d'état civil • Droits de légalisation • Droit de séjour de cercueil au dépositaire • Produit des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monuments aux cimetières • Taxe de désinfection et de désinsectisation

Ristournes accordées par l'Etat et dotations-participations
• Part allouée sur le produit de la taxe sur les véhicules • Quote-part du produit de la taxe sur la plus-value immobilière • Fonds de dotation • Participation des groupements de la collectivité
Recettes d'investissement (art. 252 du Code des Collectivités locales)
Recettes temporaires ou accidentelles • Dons et les assortis de charges d'investissements • Fonds de concours • Fonds d'emprunt • Produit de la vente de biens, de l'aliénation ou de l'échange d'immeubles • Produit de la vente des animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires • Produit des centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés • Crédits alloués par l'Etat ou tout autre organisme public sous forme de concours pour grands travaux d'urbanisme et de dépenses d'équipement suivant les devis et plans de campagne délibérés par le conseil de la collectivité • Prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement

Source: Code d'Administration des Collectivités Locales du Sénégal

Encadré 3: Le budget communal du Mali

A – Les ressources du budget communal

(selon l'art. 180 de la loi 95-034 portant Code des Collectivités territoriales)

1 Les ressources budgétaires: c'est à dire les transferts de l'Etat aux Collectivités Locales

- La Dotation Générale de la Décentralisation: correspond aux ressources que l'Etat doit verser aux Collectivités Territoriales pour assumer les nouvelles compétences qui leur sont transférées. Le principe étant que tout transfert de compétences de l'Etat aux collectivités doit s'accompagner d'un transfert de ressources.
- la Dotation du Fonds de Péréquation: l'idée d'un fonds de péréquation entre communes « riches » et communes « pauvres » repose sur un principe de solidarité inter-communale
- les subventions spéciales de l'Etat destinées au fonctionnement ou à l'investissement.

2 Les ressources fiscales: il s'agit de recettes des impôts d'Etat transférés localement et surtout des impôts locaux:

- les impôts d'Etat transférés aux collectivités
- les impôts et taxes directes qui résultent du produit de base d'imposition par les montants fixés par les délibérations des conseils des collectivités
- les impôts et taxes indirects

3 Les produits par nature: il s'agit des revenus provenant du domaine privé et du domaine public de la commune.

- les produits de l'exploitation et les recettes tarifaires: taxes pour services rendus (service de transport en commun, taxes de voirie, taxes de passage à la gare routière, etc.). Il peut également s'agir de la location de locaux construits par la commune

pour des artisans et/ou des commerçants (ateliers communaux)

- les produits financiers: il semble peu probable, tout au moins pour les premières années de fonctionnement, que la commune ait la capacité de placer des fonds
- les revenus du domaine: il s'agit du domaine public de la commune qui est « inaliénable », c'est-à-dire ne peut être vendu: droit de place sur les marchés, droit d'exploitation de la forêt communale.

4 Les emprunts autorisés qui seront exclusivement destinés au financement des investissements. Les communes peuvent théoriquement emprunter pour financer leurs dépenses d'investissement auprès du système bancaire classique, ou auprès de fonds spéciaux à mettre en place.

5 L'autofinancement brut local constitue un prélèvement des recettes de la section de fonctionnement du budget des collectivités qui sera affecté à l'investissement. Ceci suppose que les recettes de fonctionnement soient supérieures aux dépenses de fonctionnement.

6 Les dons et legs.

7 Les autres ressources: subventions des partenaires extérieurs (cas de la coopération décentralisée).

B – Les dépenses du budget communal (selon art. 181 et 182 de la loi 95-034 portant Code des Collectivités territoriales)

Article 181

Les charges des collectivités comprennent:

- les dépenses de fonctionnement

- les dépenses d'investissement et d'équipement

Article 182

Sont obligatoires pour les collectivités locales:

1. les traitements et indemnités du personnel (salaires et primes diverses) en fonction dans les services des collectivités
2. les frais de fonctionnement des services
3. les primes des assurances obligatoires
4. les cotisations des collectivités aux organismes de sécurité sociale et de

retraite du personnel en fonction dans les services des collectivités

5. les dépenses d'entretien du patrimoine
6. les dépenses pour la qualité et la salubrité de l'environnement
7. l'amortissement et les intérêts de la dette (en cas d'endettement de la commune, le remboursement doit être prévu pour chaque année et fait partie des dépenses obligatoires).

(Source: Fiche 51 du Manuel de formation IRFED, Manuel à l'usage des formateurs et des formateurs des formateurs)

Encadré 4: Cas pratique - Participation financière de la population à Koutaba (Cameroun)

Koutaba est une commune de l'Ouest du Cameroun où le budget participatif a été expérimenté. Une nouvelle approche de gestion communale a permis de trouver un cadre favorable à la participation des populations, qui désormais s'engagent à contribuer de façon efficace à la gestion communale. Cette approche a été facilitée par la mise en place de structures de dialogue appelées Comité de concertation par l'Edile de Koutaba, appuyé par le Programme National de Développement participatif (PNDP).

La particularité de cette expérience est que le budget participatif a résulté du besoin d'assurer le service public tout en faisant participer la population au financement des projets prioritaires de la commune. Les habitants ont d'abord proposé des projets à l'exécutif local. Après le choix des projets prioritaires, le maire a fait appel à l'assistance d'une organisation non gouvernementale, le CIFORD, pour accompagner le Comité de concertation dans le montage financier du projet. Le CIFORD doit prendre en compte les besoins exprimés par le Comité, et surtout les attentes des bénéficiaires après enquête. Enfin, les projets sont soumis à un niveau supérieur (CEPAC) pour examen et adoption finale.

A la fin, il délivre un avis de conformité avant réception définitive de l'ouvrage par le tandem PNDP – Mairie.

Le bureau du Comité se compose comme suit:

- le secrétaire général de Mairie (rapporteur des travaux)
- le Maire, président du CEPAC
- l'autorité administrative
- l'ONG de financement PNDP
- le CIFORD, accompagnateur
- cinq conseillers municipaux, dont le président des commissions des grands travaux et des finances
- les élites des zones concernées

On voit que la mise en place des projets élaborés de manière participative suscite un intérêt manifeste, surtout de la part des populations locales qui s'engagent à faire tout leur possible en matière de mobilisation de ressources.

En 2006, après trois ans d'une fructueuse collaboration, de nombreux micro-projets ont été réalisés, à savoir:

- la Maison de la Femme à Koundja (participation de la population: 700 000 FCFA; PNDP: 10 000 000 FCFA; commune de Koutaba: 2 000 000 FCFA)
- cinq blocs de salles de classe à Koumekie, Kagnan, Njiyit, Koutie et Koumchakap. Coût d'un bloc: 8 000 000 FCFA. Population: 500 000 FCFA; Commune Rurale: 100 000 FCFA.
- case de santé à Mamouwe. Coût: 10 000 000 FCFA; Comité: 900 000 FCFA; Commune Rurale: 100 000 FCFA.
- Marché de Tayandi. Coût: 78 000 000 FCFA; Commune Rurale: 10 000 000 FCFA; PNDP: 68 000 000 FCFA.

Depuis, lors de sa séance de juin 2006, le CEDAC a retenu huit nouveaux projets pour un coût total de 100 millions FCFA.

La Mairie, en rapport avec la population et les agents communaux et sans concours extérieurs, a réalisé 15 ponts dallés, six passages de buse, ainsi que l'ouverture de pistes communales (15 km au total) dans plusieurs quartiers. L'apport de la population s'est élevé à 70 pour cent du coût, et celui de la Mairie à 30 pour cent (apport technique, en personnel et financier).

Outil N° 10: Inventaire des capacités à renforcer

Qu'il s'agisse d'autorités locales ou de personnes qualifiées de la communauté désireuses de promouvoir le BP, il s'agit moins pour elles d'imposer leur expertise que de promouvoir et accompagner une plus grande autonomie de tous ceux qui sont concernés par l'approche du Budget Participatif. Par conséquent, les rôles à assumer vont devoir varier en fonction de la nature des difficultés et problèmes à résoudre aux différentes étapes du processus.

Objectif:

Permettre aux participants de recenser les compétences qui leurs sont nécessaires pour mieux assumer leur mission dans le processus du Budget Participatif. Ces compétences seront classées en trois catégories: savoir (connaissances), savoir faire (aptitudes) et savoir être (attitude et comportement).

Durée: 2 heures

Matériel:

- papier padex
- marqueurs
- étiquettes de plusieurs couleurs

Déroulement:

- recenser les rôles, responsabilités, missions et tâches que chaque membre va devoir assurer tout au long du processus de Budget Participatif
- évaluer les compétences actuelles et les classer sur un tableau en trois rubriques: connaissances, aptitudes et attitudes
- définir les compétences nécessaires pour mieux assurer les diverses missions et tâches
- définir les modalités du renforcement des compétences et les objectifs à atteindre en la matière.

4^e Etape:

DIAGNOSTIC ET DEFINITION DES PRIORITES

Cette quatrième étape marque le début de la phase d'analyse, de diagnostic, puis de sélection des priorités. Les délégués, choisis pour leur bonne connaissance de la collectivité locale, recensent les problèmes et avancent des solutions. Cette étape se termine avec la mise en place du Comité du Budget Participatif, qui doit être représentatif des principales composantes de la collectivité locale.

Outil N° 11 Analyse des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces

L'analyse des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM) permet de renforcer les moyens voulus pour analyser l'environnement externe et interne d'un projet. Il s'agit d'analyser les forces et faiblesses d'une part, et d'autre part, les opportunités et menaces associées à des forces externes ayant une influence sur le processus.

Outil N° 12 Mise en place du Comité du Budget Participatif

Après avoir identifié les interventions à inscrire en priorité au Budget Participatif, on met en place les Comités, qui auront pour tâche de conduire le processus à différentes échelles: village, quartier(s), zone(s). Leurs membres vont représenter leur terroir au Comité établi à l'échelle de la communauté.

Outil N° 11: Analyse des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces

Les forces et faiblesses sont habituellement associées aux initiatives et processus qui font partie de la démarche du Budget Participatif. Les opportunités et les menaces, elles, sont associées à des forces externes ayant une influence sur le processus.

Objectif:

La méthode FFOM, que certains assimilent au procédé SEPO (Succès, Echec, Potentialités et Opportunités), renforce les moyens voulus pour analyser l'environnement extérieur et intérieur d'un projet: forces et faiblesses d'une part, opportunités et menaces d'autre part.

Matériel:

- padex, grandes feuilles de papier ou grand tableau avec les 4 fiches d'analyse
- papier pour chaque groupe
- stylos, crayons, marqueurs et craies

Durée: 2 à 3 heures

Déroulement:

- Répartir les participants en petits groupes (de deux à six personnes). Pour faciliter le travail, les participants peuvent se regrouper selon leur type ou zone de travail, ou suivant leurs rôle et responsabilités (élus, associations, agents des services techniques, secteur privé, etc.);

- Chaque groupe remplira les 4 fiches: 1) forces internes à entretenir, 2) faiblesses internes à combattre, 3) opportunités externes à exploiter et 4) menaces externes à atténuer.
- Demander aux participants de suggérer ensuite ce qu'on peut faire pour entretenir ces forces ou combattre ces faiblesses, pour exploiter ces opportunités et atténuer ces menaces, le tout en vue d'une bonne mise en pratique du BP dans la collectivité locale;
- En séance plénière, animer le débat: les réponses sont-elles similaires ou tout à fait différentes? Qu'est-ce que cela révèle sur les expériences et les perceptions de différents groupes? Y a-t-il des zones de commun accord ou de désaccord total? Les réponses donnent-elles des indices sur les secteurs qui ont besoin d'être renforcés, ou sur les directions à suivre pour les tâches à venir?

Figure 4: Matrice d’analyse FFOM

	Utile pour atteindre l'objectif	Néfaste pour atteindre l'objectif
Interne (attributs du projet)	FORCES	FAIBLESSES
Externe (attributs de l'environnement)	OPPORTUNITES	MENACES

Le format d’analyse FFOM

Fiche 1: Analyse interne (première partie)

	Forces à entretenir	Actions proposées
1		
2		
3		
4		
5		

Fiche 2: Analyse interne (deuxième partie)

	Faiblesses à combattre	Actions proposées
1		
2		
3		
4		
5		

Fiche 3: Analyse externe (première partie)

	Opportunités à exploiter	Actions proposées
1		
2		
3		
4		
5		

Fiche 4: Analyse externe (deuxième partie)

	Menaces à atténuer	Actions proposées
1		
2		
3		
4		
5		

Description des stratégies:

Guide pour les entretiens d'analyse de la situation

- A quels contraintes et défis la collectivité locale doit-elle faire face?
- Comment se manifestent-ils ?
- Quel est le degré de pauvreté, et comment se manifeste-t-elle ?
- Quelle est la catégorie (ou le groupe) le plus affectée?
- Quelle est l'image du Conseil (municipal/local)?
- Quels facteurs sont à l'origine des principales difficultés ?
- Les moyens sont-ils suffisants ou faut-il une assistance extérieure?
- Quelles sont les options définitives à prendre?
- Quels sont les coûts de ces options?

Encadré 5: Cas pratique : Analyse de la situation dans la commune de Guinguinéo (Sénégal)

La ville de Guinguinéo couvre une superficie de 12 km². L'accès à cette commune enclavée se fait par une route de 9km.

A l'occasion d'une démarche de réalisation des ODM à l'échelon local, la collecte des données et le recours au SEPO ont débouché sur une cartographie de la collectivité locale, avec l'aide aussi de l'analyse FFOM - forces internes à entretenir, faiblesses internes à combattre, opportunités externes à exploiter et menaces externes à atténuer. L'étude a permis de définir les actions à entreprendre pour entretenir ces forces ou combattre ces faiblesses, pour exploiter ces opportunités et atténuer ces menaces, afin de réaliser les ODM dans la commune.

La pauvreté à Guinguinéo résulte du niveau des revenus mais aussi du chômage et de la suppression du trafic voyageurs du chemin de fer.

Les contraintes auxquelles fait face la lutte contre la pauvreté à Guinguinéo tiennent à la fragilité du secteur agricole, du fait de la profondeur des nappes phréatiques et de l'irrégularité des pluies. De plus, le secteur productif de la commune est très peu diversifié car l'industrie y est presque inexistante, l'artisanat reste encore traditionnel et l'élevage évolue sous ce faisceau de contraintes. Le service des chemins de fer, jadis fleuron de l'économie locale, est à l'arrêt. Il résulte de cette situation des difficultés en matière d'emploi et de satisfaction des besoins essentiels.

Pour combattre ces faiblesses, les cinq recommandations suivantes ont été formulées: rétablir, si possible, le trafic ferroviaire; désenclaver la commune en construisant une route reliant Kahone à Mboss et passant par Guinguinéo, et une autre reliant Guinguinéo à Ngathi; installer des usines de conservation et de transformation des produits comme la pastèque, le maïs, le manioc, etc., pour créer des emplois et fixer les populations, notamment les jeunes, frange de la population la plus touchée par l'exode vers les grandes villes; lancer un projet agricole pour les jeunes, notamment un projet d'embouche et des activités de micro-jardinage pour les femmes; et assurer une formation professionnelle pour lutter contre l'échec scolaire.

Le paludisme et le SIDA constituent des problèmes majeurs dans la commune. La cause en serait les insuffisances conjuguées de la politique de prévention, des campagnes en faveur d'un changement des comportements, et de la diffusion de moustiquaires imprégnées. Au centre de santé local, le dépistage et les antirétroviraux (ARV) sont gratuits, et des associations locales accompagnent les personnes vivant avec le VIH. Contraintes supplémentaires: les populations craignent de se faire dépister par peur de la stigmatisation sociale, et le coût des moustiquaires imprégnées est encore jugé trop élevé pour une lutte efficace contre le paludisme. Entre autres recommandations et priorités, les représentants locaux ont cité des campagnes en faveur du dépistage volontaire, et un accès plus facile aux moustiquaires imprégnées en réduisant le coût. A ce sujet, certains participants à l'atelier SEPO ont proposé d'acheter des moustiquaires au PNLP pour 600 FCFA/pièce afin de les revendre aux habitants.

Quant à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, la commune de Guinguinéo jouit d'une situation relativement satisfaisante. Cependant, une contrainte demeure pour l'accès à l'eau des populations: la lenteur de la procédure d'abonnement auprès de la Sénégalaise Des Eaux (SDE). Par ailleurs, le coût des branchements sociaux, malgré la subvention de l'Etat (moins de 14 000 FCFA) est jugé élevé par certains habitants.

Pour la gestion des ordures ménagères, la collecte s'est arrêtée dans le courant de l'année 2000, lors de la fin du contrat avec l'AGETIP. Les dépôts sauvages avaient alors proliféré, créant un véritable problème d'environnement. La participation citoyenne à la gestion de la commune fut lancée à l'initiative de la municipalité, et un forum organisé en août 2003 avec les populations. Une commission itinérante a pu recueillir l'opinion des citoyens sur les problèmes de la ville, ainsi que des propositions de solution. Par exemple, c'est à la demande des populations que l'exploitation de la navette Dakar-Guinguinéo-Dakar a commencé en 2003, à la suite d'une recommandation prioritaire du forum.

Outil N° 12: Mise en place du Comité du Budget Participatif

Objectif:

Après avoir sélectionné les projets à inscrire en priorité au Budget Participatif, il faut constituer les Comités qui auront pour tâche de conduire le processus dans les villages, quartiers et zones. Les membres choisis à cette occasion représenteront leur terroir ou îlot respectif à l'échelon de la communauté qui est celui du Comité du budget participatif.

Durée: 30 mn

Matériel:

- Liste des interventions et projets à mettre en œuvre dans le cadre du BP
- Cahier des charges du Comité
- Profil des membres du Comité
- Le tableau à pochettes visé à l'Outil N° 9

Déroulement:

- Présenter le rôle, les responsabilités et la mission du Comité
- Présenter le profil des membres du Comité, par référence aux caractéristiques énumérées à l'Outil N° 2
- Présenter les interventions et projets choisis
- Demander à chaque groupe de désigner un membre pour le représenter éventuellement au CBP
- Faire cocher le nom du membre choisi par le groupe.

Profil des membres du Comité

Pour être membre du Comité, il faut :

- Avoir des compétences dans un des domaines et projets visés par l'action choisie
- Etre assez disponible pour participer tout au long du processus aux activités de planification et programmation des activités, suivi/évaluation
- Etre capable de rendre compte à la collectivité
- Etre désigné de manière consensuelle par les composantes de la collectivité
- Etre résident de la collectivité
- De préférence, être alphabétisé (un avantage, non une obligation)

Mission du Comité

Le Comité a pour mission de:

- Entériner l'inventaire des besoins en formation et en assistance technique de la collectivité locale
- Participer à l'élaboration du cahier des charges des prestataires de services
- Participer au recensement des prestataires de services potentiels
- Inventorier, avec la collectivité locale et les partenaires, les sources potentielles de financement des priorités
- Suivre la mise en œuvre des activités prioritaires
- Assurer la liaison technique avec l'Organisme d'Appui à la mise en œuvre du Budget Participatif

A NOTER

1 - Le diagnostic participatif dans le processus du BP

On ne peut lancer une démarche de BP sans connaître le milieu auquel il va s'appliquer. Le Diagnostic Participatif et la bonne compréhension de la Collectivité Locale et de son environnement demeurent donc des préalables incontournables pour la bonne maîtrise du cycle d'élaboration du Budget Participatif.

Il s'agit de faire apparaître les grands problèmes de la collectivité en amenant ses principales composantes à en analyser les caractéristiques (physiques, humaines, socio-économiques, financières, etc.). Le diagnostic Participatif doit permettre d'assurer la collecte de l'information, l'analyse des données puis la programmation.

2 - Principes du diagnostic participatif

Le travail de diagnostic, qui constitue la première étape de la mise en pratique du Budget Participatif, doit respecter cinq principes majeurs:

a. Le diagnostic est participatif:

- Les différentes parties prenantes sollicitées participent activement au diagnostic;

- Elles font part de leurs réactions et s'approprient les conclusions;

b. Le diagnostic est rapide:

- En quelques jours, il dégage les grandes lignes de la situation de la collectivité
- Le profil ainsi dégagé est celui du moment;

c. Le diagnostic est exigeant: il demande de la disponibilité, de l'engagement, de la sincérité et un esprit positif;

d. Le diagnostic est pertinent:

- C'est un outil de gestion et d'aide à la décision;
- Il doit transformer la perception que la collectivité a d'elle-même;
- Il doit amener la collectivité à se remettre en cause;

e. Le diagnostic est confidentiel:

- Les résultats du diagnostic sont la propriété de la collectivité, qui est seule habilitée à les mettre à la disposition de ses partenaires.

3 - Méthodologie du diagnostic participatif

Elle conditionne en grande partie le bon

Repères théoriques

- Les perceptions et les réalités sont plurielles, rendant ainsi complexes les situations,
- La maîtrise de l'environnement des Collectivités Locales est essentielle pour l'efficacité dans l'action,
- Si habitants d'une collectivité Locale connaissent les problèmes de leur terroir, ils peuvent les transformer en opportunités

Le diagnostic de la situation d'une collectivité locale devant s'engager dans le processus du Budget Participatif revêt deux aspects essentiels :

- a) La collecte d'informations : pour effectuer une collecte d'informations dans une collectivité locale, l'équipe chargée du diagnostic peut utiliser plusieurs méthodes Parmi ces celles-ci on peut compter : l'entretien, l'observation directe, la recherche documentaire, les forums communautaires, etc. Les données à collecter peuvent être qualitatives, quantitatives, historiques, démographiques.
- b) L'analyse des données: pour systématiser les données recueillies, décrire la situation de la collectivité locale et analyser les facteurs explicatifs des observations faites.

déroulement de la démarche. Pour mener celle-ci à bien, il est souhaitable que le facilitateur travaille avec une équipe réduite – deux à trois personnes – choisie parmi ceux qui sont chargés de l'exécution des différentes tâches d'administration et de gestion au sein de la collectivité. La sélection se fera en fonction du profil personnel et des objectifs visés.

Le mandat de cette équipe et les résultats attendus doivent être précisés et les responsabilités clairement partagées en fonction des compétences et du potentiel de chacun.

Enfin, avant de réaliser le diagnostic, l'équipe doit fixer à titre indicatif la démarche d'ensemble qui lui semble adaptée, en répondant aux questions suivantes:

- Quelles sont les principales étapes à suivre?
- Qui sont les parties prenantes impliquées à chaque étape?
- Quelles sont les dispositions à prendre avant, pendant et après chaque étape?
- Quelle est la meilleure période pour réaliser le diagnostic?

4 - Importance de la planification participative

Grâce au budget participatif, les populations s'engagent dans la gestion des affaires de leur collectivité, contribuant ainsi au renforcement de la démocratie locale. Les forums où l'on débat des projets prioritaires sont l'occasion de rendre aux populations un pouvoir d'initiative et de décision dans la définition et la mise en œuvre des programmes qui concernent leur propre avenir. La population joue ainsi un rôle majeur dans le diagnostic de la situation, avant de s'engager dans la définition des objectifs et des actions à mener – puisque nul ne connaît mieux qu'elle les problèmes auxquels elle est confrontée. C'est pourquoi l'information et la sensibilisation permanentes et à grande échelle des populations sont indispensables si l'on veut s'assurer leur pleine participation.



Forum des délégués : les discussions ne sont pas toujours faciles autour des priorités

La démarche devra être participative durant tout le processus, pour permettre à chacun de faire valoir ses idées et opinions. L'adhésion des populations, et donc le succès du processus, passe par le respect de certains grands principes, notamment:

- le droit à l'information, à l'expression, à la liberté d'opinion pour toutes les parties prenantes et partenaires, et la liberté d'association (art. 19 et 20 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme);
- le respect de l'autre et de ses opinions au cours des réunions de sélection des priorités; le respect des minorités, donc la pratique de la tolérance;
- la non-discrimination, (art. 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme);
- la démocratie et la participation de tous aux affaires de la localité (art. 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme);
- le souci d'équité, de justice, la bonne gestion et la transparence dans la gestion et la mise en œuvre du programme, avec leur corollaire: la lutte contre la corruption.

Bon nombre de programmes n'ont pas réussi faute d'avoir observé certains de ces principes.

Pour résumer: la prise en compte des besoins essentiels des populations, leur participation effective et celle de la société civile, assortie du droit de se réunir, du droit à l'information,

de la liberté d'opinion et d'expression, leur responsabilisation de bout en bout, leur information permanente, l'obligation de rendre compte pour les parties prenantes, tout cela va rendre le programme plus clair, plus transparent, plus cohérent, donc conforme à la bonne gouvernance, ce qui est un gage de sa réussite.

5 - Les critères de priorité en Afrique

De façon générale, on remarque qu'en Afrique, la sélection des projets prioritaires dans le cadre du BP donne une place considérable au consensus entre parties prenantes. Les délégués arrivent à s'entendre sur les besoins les plus pressants dans tel ou tel quartier ou village. Cependant, en cas de désaccord, on fait intervenir des critères d'arbitrage. Par exemple, dans certaines communautés rurales, la contribution des villages à la taxe rurale est prise en compte, ce qui permet d'accepter le financement d'un projet. Les délégués peuvent

aussi s'entendre pour accepter un projet moyennant une contrepartie de la part du quartier ou village demandeur.

L'analyse du processus de sélection des priorités fait apparaître des avantages et certains inconvénients.

La sélection des priorités est une bonne occasion de placer les populations devant les responsabilités nouvelles qui sont les leurs dans le cadre du BP et d'inciter à la concurrence « positive » entre les différents quartiers dans la manière de participer à la gestion locale. Certains auteurs parlent à cet égard de « participation citoyenne », d'autres de « participation de proximité » puisque suscitée par un engagement en fonction d'intérêts sectoriels (voir Yves Cabanne, Document de base,)

D'un autre côté, ce processus, qui a tendance à conditionner le financement des projets, semble être en contradiction avec certains principes du budget participatif, notamment le principe de solidarité. En effet, ce principe

Tableau 4: Matrice de répartition du BP selon les critères (La Joya de los Sachas, Orellana, Ecuador)

Zones paroissiales (quartiers)	Population	Besoins de base non satisfaits (BBNS)	Attentes satisfaites (AS)	TOTAL	%	Budget
Rumipamba	2	4	2	8	11	54 775 USD
3 de Noviembre	6	3	1	10	13.7	68 493 USD
Lago San Pedro	4	4	2	10	13.7	68 493 USD
Enokanki	2	2	0	4	5.4	27 397 USD
San Sebastian del Coca	10	3	1	14	19.1	95 890 USD
San Carlos	8	2	1	11	15.1	75 342 USD
Pompeya	2	4	2	8	11	54 795 USD
Union Milangrena	4	3	1	8	11	54 795 USD
TOTAL				73	100	500 000 USD

Source: *Cómo hacer un Presupuesto Participativo? Guía Practica, Saya Saulière, 2005*

Colonne 1: faire la somme des éléments suivants: Population + BBI + AS

Colonne 2: faire une simple règle de trois: $(10: 73) \times 100 = 13,69$

Colonne 3: faire une simple règle de trois: $500\ 000 \times (13,7: 100) = 68\ 493$

n'est pas respecté si l'on refuse (par exemple) un projet à un quartier ou village nécessiteux qui n'a pas les moyens d'assurer la contrepartie requise.

Par ailleurs, dans bien des pays africains le code des collectivités locales ne semble pas adhérer à l'idée d'une discrimination dans l'accès aux services sociaux de base au sein d'une même collectivité, même lorsqu'il s'agit d'inciter le citoyen à participer aux initiatives publiques ou à payer taxes et impôts.

6 - Les critères de priorité en Amérique Latine

Même si en Afrique le processus du BP fait appel à des critères de priorité assez fiables, il faut noter qu'ils sont moins précis que ceux mis en pratique en Amérique Latine. En effet, à Porto Alegre (Brésil), le budget est réparti en fonction du nombre de pauvres, alors qu'en Afrique les critères de la pauvreté ne sont pas encore bien fixés. En combinant l'inventaire des services de base non satisfaits avec le nombre de pauvres, on obtient un indice des besoins réels dans chaque quartier, ce qui permet de corriger la situation en fonction des recettes fiscales disponibles.

Tableau 5: Matrice des priorités du BP à Porto Alegre (Brésil) en 2005

CATÉGORIE QUARTIER	01 Ingénierie souterraine	02 Eau et assainissement	03 Logement	04 Bitumage	05 Education	06 Assistance Social	07 Santé	08 Transport	09 Aires de loisirs	10 Sports et loisirs	11 Éclairage public	12 Eco. Dev. Tax, Tourisme	13 Culture	14 Reha. Environmental
01 HUMAITÁ	3	8	413	6	312	211	9	1	2	5	4	110	7	0
02 NOROESTE	5	211	413	1	9	8	312	3	2	7	4	110	6	0
03 LESTE 5	5	6	413	7	312	211	110	4	1	3	2	9	8	0
04 LOMBA DO PIN.	7	8	110	413	211	9	312	5	4	2	6	3	1	0
05 NORTE	9	312	413	8	211	7	110	2	0	6	4	5	3	1
06 NORDESTE	5	211	413	1	9	8	312	3	2	7	4	110	6	0
07 PARTENON	5	8	413	211	312	110	9	4	3	1	2	6	7	0
08 RESTINGA	2	6	211	9	413	312	8	3	4	5	1	110	7	0
09 GLORIA	9	8	312	7	413	110	211	3	1	5	2	0	4	6
10 CRUZEIRO	6	7	413	9	312	110	211	3	0	4	2	5	8	1
11 CRISTAL	5	9	413	6	7	8	110	3	0	2	1	312	211	4
12 CENTRO-SUL	6	7	413	110	312	211	9	2	4	8	1	5	3	0
13 EXTREMO-SUL	4	5	413	110	211	9	312	7	2	6	1	3	8	0
14 EIXOBALTAR	5	9	413	8	312	110	211	4	1	6	3	7	2	0
15 SUL	110	9	211	312	413	7	8	5	4	6	3	1	0	2
16 CENTRO	2	7	413	6	312	110	8	4	3	5	1	211	9	0
TOTAL	188	831	5856	1235	4120	1565	2283	56	33	78	39	1001	283	14

Source: Ville de Porto Alegre

7 - La difficile sélection des priorités en Afrique

7.1 - L'absence de maîtrise des ressources

Les collectivités locales africaines n'ont pas une bonne maîtrise des ressources disponibles, ce qui rend les populations dépendantes de bailleurs qui ne tiennent pas toujours leurs promesses. En outre, ce phénomène conduit à la surestimation des demandes par les délégués, et même à la proposition de projets fantaisistes, du fait de la méconnaissance des disponibilités budgétaires des collectivités locales.

pas de la compétence des collectivités locales. Il convient de souligner que lors de la sélection des projets prioritaires, et même si les demandes formulées relèvent bien des compétences décentralisées, il faut canaliser les propositions. En d'autres termes, il s'agira de préciser si l'on va mettre l'accent sur les travaux de réfection ou de réparation, la formation, l'emploi, le développement économique local. Ces précisions doivent intervenir lors de la détermination des règles.

7.2 - L'ambiguïté de la notion d'éligibilité des demandes

La notion d'éligibilité des demandes n'est pas bien comprise dans certains processus de BP en Afrique et il faut donc la clarifier. Certains participants aux forums formulent des demandes qui ne relèvent

Tableau 6: Grille de synthèse des problèmes à Fissel (Sénégal)

Problèmes	Hommes	Femmes	Total	Priorité
Manque d'eau	22	22	44	1e
Travaux pénibles des femmes	7	14	21	2e
Eloignement des structures de santé/Accès aux soins	8	9	17	3e
Manque de financement	9	7	16	4e
Analphabétisme	1	8	9	5e
Manque de formation professionnelle	1	7	8	6e
Manque de semences/engrais	5	2	7	7e
Manque/Absence de clôture à l'école	7	0	7	7e
Absence de clôture de la case de santé	6	1	7	7e
Nombre de classes insuffisant	5	1	6	10e
Absence de boutiques au village	5	1	6	10e

Source : IED Afrique, 2005

Encadré 6: Cas de la planification participative du développement à Glazoué (Bénin)

Glazoué est une municipalité principalement rurale de quelque 90 000 habitants, située au sud du Bénin, à environ 200 km au nord de Cotonou, capitale économique du pays. L'Initiative de planification participative a visé à faire participer la population à l'élaboration du plan de développement municipal, afin de mobiliser son soutien (financier) et de dynamiser le développement local. L'initiative a été lancée par le Conseil municipal et la mairie de Glazoué. Parties prenantes: les membres du Conseil, des ONG, l'administration locale et la population, avec l'appui de la coopération néerlandaise (SNV).

Origine de l'expérience

La planification participative prônée par le SNV vise à renforcer les capacités et l'appropriation à l'échelon local. Grâce à la participation de la population tout au long du processus et au rôle important des autorités locales et du Comité directeur local, la population de Glazoué s'est approprié la démarche. C'est désormais son plan et elle en est fière. Maintenant, il s'agit de trouver les ressources humaines et financières pour assurer sa mise en œuvre. Une population motivée constitue déjà la moitié de la réponse.

Enseignements tirés

- Un développement local réussi commence par des individus compétents et motivés.
- Chaque municipalité – riche ou pauvre – peut élaborer un plan qui corresponde à ses besoins, conforme aux capacités et ressources locales, et qui réponde aux besoins de la municipalité.

Réaction de participants

Le Maire de Glazoué: « ...maintenant, nous pouvons dire, c'est NOTRE plan, et c'est ce que NOUS proposons de faire. Nous croyons fortement avoir créé une compréhension commune et la volonté de rassembler nos forces pour mettre en œuvre cet ambitieux plan ». Le Président de l'Association de développement des citoyens de Glazoué: « SNV a principalement mis l'accent sur la réalité d'aujourd'hui: que rien ne sera réalisé si la municipalité et si nous, ses citoyens, ne prenons pas nos responsabilités. Nous avons fait ce plan, et c'est à nous de trouver les ressources nécessaires pour son exécution. Nous ne pouvons attendre des autres qu'ils le fassent pour nous ».

Source: Bulletin Toolkit Citizen Participation. Auteur: Lara Yocarini, conseillère en gouvernance locale, SNV Bénin. Document présenté lors de la Conférence Africités 2003 à Yaoundé (Cameroun), par Sef Slootweg et Guy Weinsou.

5^e Etape:

FORMATION D'ALLIANCES ET DIALOGUE DANS LE CADRE DU BP

Diverses catégories de parties prenantes ont des intérêts légitimes à faire valoir lors d'une démarche de Budget Participatif. Il est essentiel que les autorités locales et autres responsables de l'initiative du BP recensent ces parties prenantes et déterminent dans quelle mesure elles sont favorables ou opposées à l'initiative. Cette cinquième étape permet de définir les alliances à nouer pour assurer le soutien le plus large possible au processus. Il convient d'abord à ce stade de trouver des alliés potentiels et d'analyser leur intérêt, avant de faire mieux connaître les projets, de définir les contributions à mobiliser, etc.

Outil N° 13 Identification des alliés

Cet exercice aide au recensement de vos alliés et opposants potentiels au moment où vous cherchez à nouer des alliances pour le budget participatif dans votre collectivité locale

Outil No 14 Promouvoir les interventions et projets inscrits au Budget Participatif

Il s'agit par là de mobiliser un maximum de ressources externes en complément des financements locaux pour les interventions et projets inscrits au Budget Participatif.

De quoi s'agit-il?

Une alliance est un partenariat entre deux ou plusieurs parties qui poursuivent des objectifs convenus. La formation d'une alliance s'accompagne habituellement d'un processus de négociation entre les divers partenaires pour préciser les objectifs, les règles de base en matière d'éthique, les domaines d'action conjointe et l'entente sur les modalités de la coordination et de la collaboration dans le cadre de l'alliance.

La formation d'alliances stratégiques est l'un des moyens les plus efficaces pour mettre en œuvre une politique au niveau local. Ce choix est d'autant plus indiqué et opportun en présence d'une démarche novatrice comme le BP. Il appartient donc aux parties prenantes locales de privilégier le dialogue, de nouer des relations entre elles et de susciter la participation de toutes les forces vives de la communauté.

En Afrique, les us et coutumes des différentes régions s'accordent sur l'idée selon laquelle « les hommes peuvent faire ensemble ce qu'ils ne peuvent pas faire individuellement ».

La formation d'alliances autour du BP peut dépasser le cadre de la collectivité locale et rassembler des citoyens de différentes collectivités locales ou de différents pays. C'est ainsi qu'on parle de réseau

national ou international du BP. On note en Afrique francophone l'existence d'alliances qui agissent à l'échelle nationale. Ces réseaux permettent le dialogue entre participants locaux et se traduisent par des alliances solides et dynamiques, dont les membres sont en permanente concertation.

A cause de la diversité des alliés et des différentes sensibilités qui les animent, l'équipe chargée de mettre en place le budget participatif dans la collectivité locale doit tenir compte des principes de collaboration et de consensus lors de la formation d'alliances.

Deux principes pour la formation d'alliances: la collaboration et le consensus

i) Collaboration

La collaboration amène des intervenants, qui ont des points de vue différents à l'égard d'un problème, à explorer leurs différences de manière constructive en recherchant des solutions qui ne sont pas nécessairement celles qu'ils avaient en tête pour commencer. La collaboration comporte la résolution conjointe de problèmes et la prise de décisions en commun sur un sujet donné.

ii) Consensus

Le consensus est un accord de fond qui se mesure au degré de consentement qu'apportent les participants à l'une des positions suivantes:

- Je souscris à la proposition
- Je peux m'accommoder de la proposition
- Je ne suis pas d'accord ou je reste indécis.

Le silence n'équivaut pas au consentement.

La mise en place d'une alliance entre intervenants stratégiques se heurte souvent au désaccord de certains qui peuvent s'opposer à un aspect particulier du projet tout en admettant le bien-fondé du reste. D'où le besoin, pour l'équipe de pilotage, de privilégier le consensus, et pour cela de prendre le temps d'expliquer les grandes lignes du projet tout en étant réceptif aux critiques et suggestions. Pour ne pas compromettre le consensus entre alliés, il faut engager des discussions franches et ouvertes.

Eléments essentiels à comprendre par le facilitateur

Le facilitateur doit comprendre les éléments fondamentaux qui sont liés à la formation d'alliances. Pour savoir quels sont ces éléments, on peut se poser quatre questions:

- Quels sont les critères d'évaluation d'une alliance?
- Quels sont les avantages de la collaboration avec des alliés?
- Quels sont les inconvénients d'une alliance?
- Comment peut-on pérenniser une alliance?

Comment former une alliance

Pour la mise en pratique du Budget Participatif dans une collectivité locale, l'équipe de pilotage doit se poser les questions suivantes:

- Qui devrait faire partie de l'alliance?
- Comment peut-on rencontrer les éventuels membres de l'alliance?
- Comment inciter les alliés à s'approprier les objectifs de la mise en œuvre du BP?

Etape N° 1: Qui devrait faire partie de l'alliance?

Avant tout, il faut recenser les alliés potentiels en s'intéressant aux individus et organisations qui visent les mêmes objectifs que le projet, ou qui pourraient avoir un intérêt particulier à ce qu'il soit réalisé. On va donc, au début, « ratisser large » et rester très ouvert. Les alliés potentiels peuvent en effet appartenir à différents secteurs ou avoir différents statuts:

- Associations sportives et culturelles
- Collectifs pour l'avancement des femmes
- Organisations de bienfaisance
- Organisations non gouvernementales
- Universités
- Syndicats
- Gouvernement
- Municipalités
- Partis politiques

- Secteur privé
- Moyens d'information, etc.

Etape N° 2: Comment rencontrer les éventuels membres de l'alliance?

Il est important d'établir dès le départ des relations ouvertes reposant sur la confiance. Pour commencer à instaurer un tel climat avec des alliés potentiels, on peut notamment:

- Partager l'information
- Collaborer à des projets d'intérêt mutuel et commun
- Assister à leurs réunions et les inviter à assister aux vôtres,
- Les aider à réaliser tel ou tel projet particulier
- Les aider à présenter leur travail à divers publics

Etape N° 3: Comment inciter les alliés à s'approprier les projets du BP?

Une fois que vous connaissez mieux un allié potentiel, discutez du projet avec lui. Soyez ouvert à ses suggestions et ses idées: s'il est d'accord avec vous et adhère au même objectif, il sera mieux disposé à vous aider.

Outil N° 13: Identification des alliés

Objectif:

Montrer comment identifier alliés et opposants possibles pour mettre en pratique le budget participatif dans votre collectivité locale

Durée: 90mn

Matériel:

- padex, grandes feuilles de papier ou grand tableau
- stylos, crayons, marqueurs et craies

Déroulement:

- Répartir les participants en petits groupes (deux à six personnes).
- Chaque groupe se concerte et remplit les deux fiches ci-dessous: identification des alliés et identification des opposants
- Chaque groupe présente ses réponses en séance plénière
- Animer un débat sur les similitudes et différences entre les groupes et la raison des différences;

Fiche N° 1: Identification des alliés

N° Questions

- 1 Qui y gagnerait si votre objectif était atteint ? Que gagnerait-on ?

- 2 Qui profiterait de vos efforts ? _____
- 3 Qui soutient déjà le thème/objectif ? _____
- 4 Quelqu'un va-t-il retirer un bénéfice financier au cas où l'objectif est atteint ? Si oui, qui est-ce?

- 5 Quels sont les organismes, ministères ou entités publics qui bénéficieront de la réalisation de l'objectif ?

- 6 Existe-t-il des groupes religieux qui soutiennent l'objectif? _____
- 7 Les représentants du gouvernement ont-ils quelque chose à gagner politiquement ou financièrement de la réalisation de l'objectif ? _____
- 8 Certains représentants du gouvernement s'opposent-ils d'un point de vue philosophique au thème/objectif? _____
- 9 Quels pourraient être vos opposants dans le secteur privé/commercial ?
Le secteur des ONG ? _____
Le secteur des loisirs ? _____

Fiche N° 2: Identification des opposants

N° Questions

- 1 Existe-t-il des organisations ou des individus qui s'opposent à votre objectif ? Qui sont-ils? _____
- 2 Quels sont les groupes qui perdront si votre objectif est atteint? _____
- 3 Quelqu'un perdra-t-il financièrement si l'objectif est atteint ? Qui?_____
- 4 Des groupes religieux pourraient-ils s'opposer à l'objectif?_____
- 5 Quels sont les organismes, ministères ou entités publics qui ont quelque chose à perdre si l'objectif est atteint? _____
- 6 Les représentants du gouvernement ont-ils quelque chose à perdre politiquement ou financièrement si l'objectif était atteint? _____

Encadré 7: Cas de l'Alliance Inter-Africaine du Budget Participatif (AIA-BP) pour la gouvernance des collectivités locales et le suivi participatif des politiques publiques

L'Alliance Interafricaine du Budget Participatif (AIA-BP) est un réseau d'échanges d'expériences, de méthodes, de connaissances et de savoir faire. Elle mobilise des citoyens, des experts, des structures, des villes et des élus attachés à promouvoir le BP.

L'AIA-BP est née d'une série de débats et de concertations entre les municipalités, l'Agence de Coopération des Municipalités Brésiliennes (représentée par la Mairie de Caxias do Sul), la Municipalité de Montevideo (Uruguay - siège de Mercociudades, l'organisation des villes de l'Hémisphère sud-américain; , ces deux municipalités ayant une longue expérience du Budget Participatif), la Coordination pour l'Amérique Latine et les Caraïbes du Programme de Gestion Urbaine, ONU-HABITAT, le Partenariat pour le Développement Municipal, ASSOAL pour le Développement Local, le Réseau DRD Cameroun et le Réseau National des Habitants du Cameroun (RNHC).

La conférence Africités 2003 avait été le point de départ du développement de l'AIA-BP, notamment avec la signature d'une lettre d'intention pour le partenariat et l'échange entre les principales parties prenantes du Budget Participatif en Amérique du Sud et les élus d'Afrique.

Depuis décembre 2003, plusieurs communes africaines se sont engagées à mettre en place des Budgets Participatifs, avec le soutien de nombreuses institutions.

La séance spéciale d'Africités 2006 (Nairobi, Kenya) sur le Budget Participatif a donné l'occasion de mesurer le chemin parcouru, de renforcer les échanges engagés depuis 2003 à Yaoundé, de s'engager en faveur de la mise en réseau des divers intervenants, et de jeter les bases d'un développement élargi du budget participatif en Afrique.

Un réseau a donc vu le jour à cet effet, s'appuyant sur les recommandations de toutes les rencontres antérieures, sous l'impulsion d'ASSOAL, du PDM/MDP et de la FPH.

Outil N° 14: Promotion des projets du Budget Participatif

La promotion du Budget Participatif passe par diverses phases, dont notamment la planification, la « vente » de projets, l'analyse des besoins de financement et des modalités de soutien et la recherche proactive de fonds.

A- La planification

1. Analyse de la situation

La planification/programmation est l'une des composantes majeures de la promotion d'un projet inscrit au BP. Il faut en effet, d'entrée de jeu, s'assurer que l'on comprend parfaitement la situation de la commune (collectivité locale) quant aux capacités de mobilisation des ressources financières internes et externes. Il s'agit donc de connaître les modes de financement et les ressources de la commune et de chercher, en établissant un calendrier précis, les occasions de promouvoir les projets locaux auprès des *bailleurs de fonds* potentiels.

Pour ce faire, on utilisera les méthodes suivantes:

- **Analyse des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM)** propres à la **collectivité locale**, aux partenaires de la démarche de BP et aux bailleurs potentiels. Cet exercice permettra d'adopter l'approche la mieux adaptée aux FFOM de chaque collectivité locale.
- **Etablir l'organigramme des bailleurs du secteur et analyser les déficits de financement au niveau local** pour recenser les bailleurs intervenant ou susceptibles d'intervenir dans le secteur du projet concerné. Il peut s'agir de bailleurs bilatéraux et multilatéraux, mais aussi du secteur privé et d'organismes de l'Etat ou ses démembrements à l'échelon régional. A ce stade, on veillera aussi à recenser et analyser les déficits ou écarts

de financement constatés dans le secteur du projet concerné.

- **Recenser les manifestations ou événements propices** à la promotion du projet, tout en veillant à prendre en compte les particularités de la collectivité locale. Ces occasions peuvent inclure la cérémonie de lancement du Budget Participatif, la caravane de presse, les spectacles, les manifestations sportives, les visites des autorités nationales ou régionales à la collectivité locale, la cérémonie inaugurale d'une infrastructure ou d'un équipement, une rencontre des bailleurs de fonds, etc.
- **Procéder à l'inventaire des ressources disponibles**, non seulement financières, matérielles et humaines mais aussi les bonnes relations qui peuvent exister déjà avec un bailleur potentiel.
- **Etablir un calendrier de promotion du projet concerné** (ou feuille de route) où apparaissent clairement les différentes phases du processus.

2. « Vendre » un projet

Le projet visé dans le cadre du Budget Participatif doit être vu sous l'angle d'un produit à commercialiser. Il s'agit de rentrer en concurrence avec d'autres pour gagner sa part des ressources mises à disposition par les partenaires potentiels. Autrement dit, il vous revient de donner à ceux-ci l'envie de financer votre projet plutôt que tel ou tel autre qui leur est soumis. Dans cette optique, votre projet doit être aussi attrayant que possible. Il est donc recommandé de mettre en valeur la démarche participative dans la définition et la sélection du projet, ainsi que la bonne adaptation de celui-ci aux besoins et attentes de la population.

3. Evaluation des besoins de financement

Les promoteurs d'un projet feraient bien d'indiquer aux bailleurs potentiels le montant des fonds disponibles pour la mise en œuvre du projet et celui des déficits de financement. Les bailleurs doivent aussi être au fait de ce

qui est réalisable et à la portée de chacun des partenaires, et les écarts de financement doivent être comblés dans les délais fixés. Par ailleurs, les bailleurs étant très regardants sur la bonne gestion des ressources allouées, vous devez pouvoir leur montrer comment vous allez procéder pour parvenir à un bon rapport coût/efficacité.

A cet effet, il est recommandé de disposer de prévisions concernant non seulement les sommes requises pour la mise en œuvre du Budget Participatif dans son ensemble, mais aussi pour le détail des projets et interventions qui y sont inscrits. Il est en outre conseillé d'avoir un calendrier des besoins de financement.

4. Inventaire des modalités de soutien

Il est essentiel que les bailleurs potentiels soient mis au courant des procédures à suivre pour s'engager et apporter leur appui. La démarche de promotion doit alors préciser les différents canaux par lesquels cela peut se faire (que le soutien soit en nature ou financier). Les financements peuvent aussi passer directement par la commune, le/s partenaire/s à l'échelon local ou tout autre partie prenante qui utilise le Budget Participatif pour orienter ses interventions dans la collectivité locale. Les activités de promotion du Budget Participatif doivent toutes mettre l'accent sur ces modalités de soutien.

5. Promotion du Budget Participatif

La promotion a pour objet essentiel d'amener les bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux, Etat et secteur privé) à apporter leur appui au Budget Participatif local. Une fois ce dernier adopté, il faut pouvoir en faire valoir le bien-fondé tant sur le fond (nature des projets, etc.) que sur la forme (bonne méthodologie). Il est aussi recommandé de procéder, de temps à autre, à une nouvelle présentation du projet auprès des bailleurs éventuels afin qu'ils le gardent bien à l'esprit.

Cette phase constitue l'étape la plus visible du processus de promotion: elle engage votre crédibilité et votre réputation, mais

elle fait aussi appel à l'adhésion de tous les intervenants impliqués dans le processus de BP. Par ailleurs, loin d'être une activité marginale et isolée, la promotion doit être alimentée par des messages attrayants et soutenue par les moyens appropriés.

B - Occasions d'information et de sensibilisation

1. Cérémonie de lancement du BP

Après la mise au point et l'approbation du budget local, il s'agit de l'événement le plus important de toute la démarche. Il est à cet égard recommandé de procéder en six étapes, comme suit:

- **1^{re} Etape:** Le Comité du BP se met en rapport avec les principaux bailleurs pour les informer du Budget Participatif et les impliquer dans le processus de promotion à titre de soutien financier ou moral.

- **2^e Etape:** Organisation de la cérémonie de lancement, de concert avec les "Promoteurs du Budget Participatif". Une attention particulière sera accordée à la liste des invitations, à la date et au lieu, ouverture, présentations / communications, documents à distribuer, etc., sans oublier les responsables coutumiers

Rédaction de brochures expliquant le Budget Participatif. Elles comporteront les éléments suivants: bien-fondé, objectif, durée de l'exercice, montant total, budget de la première année, part contributive de la Collectivité Locale et mécanisme de suivi.

- **3^e Etape:** Envoyer une lettre d'invitation à l'ensemble des parties prenantes. Cette lettre mettra l'accent sur la démarche participative utilisée pour l'élaboration du budget local et sera accompagnée de la brochure.

- **4e Etape:** Annonce à l'avance de la cérémonie par les moyens de communication (presse, radio, TV) à destination du *public* mais aussi pour attirer l'adhésion d'autres bailleurs potentiels à travers le pays. L'objectif poursuivi est d'attirer un maximum d'intervenants potentiels et de responsables à la cérémonie.
- **5e Etape:** La cérémonie de lancement ouvre diverses occasions:
 - Présenter le Budget Participatif, en privilégiant le bien-fondé, la démarche participative, les projets concernés, le mécanisme de suivi/évaluation et le programme d'action annuel.
 - Susciter et enregistrer l'intérêt porté au Budget Participatif, et permettre à tous les participants de mieux comprendre le mécanisme de fonctionnement de cet outil de développement.
 - Recueillir l'avis des bailleurs sur les moyens d'améliorer la démarche, notamment en ce qui concerne la bonne gestion, l'évaluation des résultats, la coordination, l'engagement/adhésion de la communauté, le mécanisme de responsabilité et le processus d'évaluation périodique.
 - Nouer des contacts pour des relations futures.
- **6e Etape:** Assemblées générales/populaires en vue d'un impact plus grand et pour une meilleure implication de toutes les parties prenantes, y compris la population.

2. Autres événements

En fonction des ressources et capacités de la collectivité locale, bien d'autres manifestations peuvent être organisées pour promouvoir le Budget Participatif et susciter l'intérêt des donateurs. On peut notamment songer à organiser une « caravane du Budget Participatif », des spectacles, des manifestations sportives, des visites de porte à porte, etc. Le Comité du Budget Participatif peut aussi tirer parti

des cérémonies/manifestations inscrites au calendrier national ou international (Journées Mondiales de l'Eau, de l'Habitat, Journée de la Femme, fête de l'Indépendance, etc.).

Ne point perdre de vue la complexité des événements visant à collecter des fonds, afin de bien les préparer. De façon générale, et quelle que soit la nature de la manifestation, cinq intervenants principaux sont à prendre en compte: la *Collectivité Locale*, les *partenaires de la mise en œuvre du Budget Participatif*, les bailleurs de fonds, le public et les *moyens d'information*. L'organisation de ces événements passe par trois étapes.

1e étape: Avant la manifestation

Veiller à:

- Disposer d'une idée claire de l'événement et de ses implications
- Planifier l'événement
- S'assurer de l'engagement des diverses parties prenantes
- Evaluer le coût total
- Rechercher les possibilités d'appui/financement
- Mobiliser le budget
- Se munir des autorisations voulues, d'un dispositif de sécurité et d'une assurance si besoin est
- Préparer le matériel et autres documents nécessaires
- Information/sensibilisation à propos de la manifestation
- Répétition avec les parties prenantes.

2e étape: Le Jour 'J'

Le jour même de l'événement, il faut veiller à ce que tout se déroule convenablement. Cela implique:

- Une réunion préalable pour rappeler les rôles et responsabilités de chacun
- Confirmer la présence des participants (y compris les journalistes)
- Vérifier les dispositions à prendre en cas d'urgence.

3e étape: Après la manifestation

Après l'événement, les principales activités sont les suivantes:

- Remercier les participants, ceux qui ont apporté leur soutien et les autorités
- Organiser une réunion de bilan (pour répertorier les points positifs et négatifs)
- Inventorier les enseignements tirés de l'expérience
- Organiser le suivi des résultats.

C - Les démarches auprès des bailleurs de fonds

1. Le forum des bailleurs de fonds

Il comporte sept étapes.

- **1e étape:** A la suite de la cérémonie de lancement et autres manifestations, les communes doivent élaborer une fiche pour chacun des projets à exécuter au cours de la première année. Ces fiches doivent comporter les caractéristiques principales du projet, à savoir: objectifs, besoins, emplacement, montant du crédit budgétaire, méthodologie, activités/ résultats, bénéficiaires, incidence sur la population, système de suivi/évaluation, degré d'adhésion, contributions de la commune et de la population, et programmes d'action.
- **2e étape:** La collectivité locale se met en rapport avec les bailleurs pour recenser les projets/interventions qu'ils sont prêts à soutenir. Les deux parties s'accordent sur la façon d'accorder les modalités de soutien avec les procédures et conditions particulières à chacune. Ces premiers projets sont destinés, lors du forum des bailleurs de fonds, à susciter l'intérêt d'autres donateurs.
- **3e étape:** Le Comité du BP se met en rapport avec le comité des bailleurs pour l'organisation du forum (liste des participants, date et lieu, cérémonie d'ouverture, communications/ présentations, documents à distribuer, etc.).
- **4e étape:** Envoi, au moins un mois à l'avance, des lettres d'invitation aux participants (bailleurs potentiels), avec le programme d'action de la première année et les fiches de projet.
- **5e étape:** Désignation, par le Comité du Budget Participatif, d'un/e responsable des contacts avec les participants, pour s'assurer que les documents sont bien reçus et pour fournir de plus amples informations sur le forum. Inventorier toutes les questions et les transmettre au responsable de la commune et au comité des bailleurs pour la prise de mesures idoines.
- **6e étape:** Le forum des bailleurs est une excellente occasion de présenter et discuter les projets prévus pour l'année suivante. Les présentations doivent être claires, concises et directes. Toutes les données et informations doivent être fournies pour permettre aux bailleurs de disposer des détails voulus. Tout commentaire, toute question ou information manquante sera enregistré/e pour répondre aux besoins des donateurs dans les délais les plus brefs possibles. Les membres du comité des bailleurs profiteront de cette occasion pour déclarer, de façon officielle, l'intérêt qu'ils portent à certains projets en particulier. Cela amènera probablement d'autres bailleurs à manifester à leur tour leur propre intérêt.

Les objectifs de ce forum se résument comme suit:

- susciter un intérêt pour des projets particuliers et surtout s'assurer de l'engagement des bailleurs
 - évaluer comment structurer les projets pour les adapter aux conditions des bailleurs
 - nouer et consolider les partenariats
 - convenir d'un système de suivi (structure, processus et calendrier)
 - amener les bailleurs et la commune à mettre en place un comité de facilitateurs qui servira de groupe consultatif de suivi de l'ensemble du processus, y compris les évaluations périodiques.
- **7eme étape:** Désignation d'un/e responsable pour veiller au suivi des conclusions et des engagements pris lors du forum des bailleurs de fonds, avec production d'un rapport mensuel.

2. Visites aux bailleurs stratégiques

Il n'est pas courant de voir les bailleurs déclarer leur intention de soutenir un projet lors d'une réunion publique. En général, ces fora leur servent d'introduction générale. Des entretiens face à face sont recommandés pour permettre des débats plus précis et des décisions plus concrètes. Après le forum des bailleurs, le Comité du BP devras'appuyer sur l'organigramme des bailleurs déjà existant pour organiser une série de visites aux donateurs potentiels.

Les visites gagneront à être entreprises par le Comité du BP et l'autorité locale. Il est important de prendre en compte tous les intervenants potentiels, plutôt que de se limiter à ceux qui ont déjà manifesté leur intérêt pour le Budget Participatif ou des projets bien définis. On obtient ainsi un contact direct propre à susciter des occasions de débattre en profondeur du Budget Participatif et/ou des projets qui y

sont inscrits.

3. Visites au secteur privé

Les sociétés et sites de production implantés sur le territoire de la collectivité locale peuvent apporter leur contribution à la satisfaction des besoins des populations pauvres, au titre de la responsabilité sociale de l'entreprise. Le dispositif de promotion du BP veillera donc à les répertorier et à leur rendre visite. Ces visites devraient leur permettre d'apprécier l'incidence de leur éventuel appui non seulement sur la population locale, qui constitue au moins une partie de leur clientèle, mais aussi sur leurs propres résultats. En effet, les bonnes relations sociales avec les populations ne sont-elles des garants de réussite dans les affaires? Cela contribuera à améliorer à la fois leur réputation et leur intégration dans la communauté. On peut aussi inviter les entreprises à participer à un forum des bailleurs de fonds du secteur privé.

4. Mise au point de propositions

Au vu des résultats obtenus et des enseignements tirés de ces visites, élaborer et soumettre des propositions officielles auprès des différents bailleurs, y compris du secteur privé. Le bailleur potentiel ou des individus qualifiés pourront aider à la mise au point de propositions de contributions financières et de négociation des conditions. Un/e responsable sera chargé du suivi de ces propositions auprès des donateurs potentiels concernés.

5. Autres activités de mobilisation des ressources

Pour combler les déficits de financement, le Comité du BP a la latitude de recourir à divers moyens, y compris les suivants:

- Evénements ou manifestations

L'organisation de manifestations peut

promouvoir le Budget Participatif tout en collectant directement des fonds. De tels événements peuvent relever du sport, des loisirs, des dîners de collecte de fonds, de marches collectives, etc.

- **Boîtes de collecte de fonds**

Les lieux publics tels que les mosquées, les églises, l'hôtel de ville, etc., peuvent accueillir des boîtes de collecte de fonds. Elles devront comporter un message clair, attrayant et intéressant si l'on veut encourager le public à contribuer par ce canal au financement du Budget Participatif.

- **Jumelages**

La recherche de soutiens au Budget Participatif peut aussi passer par des jumelages entre communes riches et plus démunies, à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

- **La diaspora**

Elle peut constituer une source de financement du Budget Participatif de la collectivité locale d'origine. On trouve dans les grandes villes (à l'intérieur et hors du pays) des associations de ressortissants d'une localité donnée. Les communes devraient trouver les moyens de faire valoir leur Budget Participatif auprès de ces groupes d'émigrés internes et externes, en vue d'obtenir des appuis en nature ou financiers. Ces groupes peuvent aussi contribuer à la promotion dans leur localité d'accueil à l'étranger.

6 Rôles et responsabilités des parties prenantes

Le succès de la promotion du Budget Participatif va dépendre des compétences et aptitudes du Comité du BP. C'est dire que tout au long de la mise en œuvre, chaque collectivité locale va s'assurer

qu'elle dispose du personnel et des ressources voulus pour assumer ses tâches en utilisant les méthodes appropriées. Une bonne analyse de départ doit mettre les collectivités locales et le Comité du BP en mesure d'évaluer les besoins de renforcement des capacités du personnel et des moyens financiers, ainsi que les actions à entreprendre. Il faut en outre une définition très claire des rôles respectifs de la commune et des partenaires dans la mise en œuvre du BP.

- **Les collectivités locales**

Elles sont au cœur du processus, puisque la responsabilité régalienne du budget, participatif ou non, leur incombe. Elles seront responsables de la promotion du BP auprès des donateurs potentiels, ainsi que du mécanisme de suivi/évaluation. On attend des collectivités locales qu'elles fassent pleinement usage des mandats politique, administratif et de coordination dont elles sont investies pour se faire reconnaître aux niveaux central et local, pour avoir une bonne maîtrise de toutes les ressources locales et des structures souhaitables, et pour solliciter tous les soutiens.

- **Organismes d'appui et partenaires pour la mise en œuvre**

Ces organismes et partenaires ont pour rôle de collaborer étroitement avec la collectivité locale pour promouvoir le Budget Participatif. Cette collaboration s'impose dans toutes les composantes du processus. Du fait de leur proximité avec les collectivités locales, de leur expertise et de leur expérience du terrain, ces organismes et partenaires peuvent contribuer à améliorer la qualité et la sincérité des messages de promotion du BP. Ils peuvent en outre prendre part à la mise en œuvre des projets inscrits au BP.

- **Les leaders d'opinion et des communautés**

Cette catégorie détient un pouvoir important et une grande influence sur les populations qui lui sont attachées. Il est par conséquent recommandé de passer par ces personnages influents, surtout pour la diffusion d'informations et les campagnes de sensibilisation destinées à susciter l'engagement des communautés concernées.

- **Les organisations de base de la société civile**

Selon les objectifs déclarés qui sont les leurs, on peut mobiliser les OCB pour diffuser des messages bien définis d'information et de sensibilisation sur les projets retenus en priorité par le Budget Participatif. De plus, ces organisations peuvent aider à la collecte des contributions de la communauté, qu'elles soient en nature ou en espèces.

Outre les compétences techniques et les capacités matérielles, le personnel concerné par le processus devra faire preuve d'autres aptitudes personnelles et sociales, y compris:

- L'engagement en faveur de la cause
- La créativité
- La bonne volonté
- La force de persuasion
- La patience
- La diplomatie.

6^e Etape:

MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PARTICIPATIF

Une fois élaboré selon la méthode participative, le projet de budget est voté par le conseil local avant d'être transmis à l'autorité administrative.

La proportion du budget soumise à la démarche participative intègre alors le tableau budgétaire à double entrée prescrit par les lois de décentralisation, et prend en compte l'ensemble des autres chapitres budgétaires qui n'ont pas été soumis à la procédure participative.

Au stade de l'exécution des projets inscrits au Budget Participatif, les principes d'imputabilité en matière de dépenses publiques et de transparence des décisions devront être respectés. En fonction des circonstances, l'exécution pourra passer par diverses modalités comme l'appel d'offres, les partenariats public-privé municipaux, la contribution de la communauté, etc.

Outil N° 15 Les contrats pour la réalisation des équipements

A cette occasion, les parties prenantes au BP définissent ensemble les possibilités de mobilisation des ressources externes nécessaires au financement des interventions décidées de manière participative.

Outil N° 16 La contribution de la communauté

La mobilisation de la communauté peut se traduire par une contribution ou une contrepartie en nature ou en espèces à la réalisation des équipements et infrastructures inscrits au budget participatif.

Cet exercice montre comment recenser et analyser les contributions non fiscales qui peuvent émaner de la communauté locale.

Outil N° 15: Les contrats pour la réalisation des équipements

Les ressources mobilisées peuvent s'avérer insuffisantes par rapport aux besoins de financement des infrastructures et équipements inscrits au Budget Participatif. Il faut dès lors explorer d'autres formes de contribution. A cet égard, le partenariat public-privé représente une des principales options pour des collectivités locales soucieuses de faire participer davantage le secteur privé au financement et à l'exploitation des équipements et infrastructures.

D'autre part, les ressources locales mobilisées pour le financement des infrastructures et équipements locaux doivent être administrées selon les principes de responsabilité en matière de dépenses publiques et de transparence dans les différentes étapes du processus de

décision.

A cet égard, le Comité du Budget Participatif peut envisager de mettre en jeu la concurrence, en passant par les grandes étapes suivantes:

1. Annonce publique de l'intention de rechercher un partenaire pour la réalisation de l'équipement
2. Distribution du formulaire d'appel d'offres (cahier des charges inclus) et d'un projet de contrat aux soumissionnaires potentiels
3. Soumission des offres par les entreprises
4. Analyse des offres du point de vue technique et financier
5. Présentation publique des résultats
6. Sélection d'une entreprise et signature d'un contrat.

Encadré 8: Le financement des infrastructures fait en général appel à diverses formules

- *Contrat de services: attribué à une société privée pour la réalisation de tâches bien définies*
- *Contrat de gestion: un opérateur privé perçoit un montant forfaitaire en échange de l'exécution de certaines tâches de gestion*
- *Contrat d'affermage: la collectivité locale confie à un opérateur privé l'intégralité de l'exploitation et de l'entretien de ses installations dans une zone géographique et pour une durée bien définies*
- *Contrat BOT (Build Operate Transfer): un prestataire privé conçoit, construit et exploite l'équipement pour une durée définie tout en fournissant des prestations à la collectivité locale.*
- *Contrat de concession: un opérateur privé se voit attribuer le droit contractuel d'utiliser l'infrastructure existante pour offrir les biens et services aux usagers.*

Outil N° 16: La contribution de la communauté

Objectif:

Aider les communautés et les principaux intervenants à analyser et évaluer, à l'aide de méthodes simples, leur propre situation avant de choisir à bon escient la façon dont ils vont contribuer (hormis par la fiscalité) à la réalisation des infrastructures et équipements inscrits au Budget Participatif.

Durée: 60 à 75mn

Matériel:

- enveloppes
- liste des principaux intervenants: Conseil local (autorités locales), Etat (agents déconcentrés), organismes d'appui (ONG), secteur privé (entreprises), etc. Cette liste est dressée dans une colonne verticale
- liste des ressources et apports pour la construction de l'équipement: sable, eau, béton, ciment, métal, main d'œuvre, etc. (NB: on peut recourir à des symboles représentant les intervenants, les tâches et apports divers)
- morceaux de papier (bulletins de vote).



Déroulement:

- installer le tableau en expliquant à l'assistance le mode de sélection des options (on introduit un bulletin dans l'enveloppe correspondant à l'option choisie)
- tourner le tableau et attirer l'attention sur le caractère confidentiel de l'exercice
- procéder au dépouillement du scrutin avec l'aide de membres du groupe
- en séance plénière, analyser la signification des données recueillies, la faisabilité de chaque option, les modalités pratiques à mettre en place pour son application, etc

7^e Etape:

SUIVI ET EVALUATION DE L'EXECUTION DU BUDGET PARTICIPATIF

Il s'agit, dans cette dernière étape de la démarche systémique, de mesurer l'avancement des activités par rapport au programme prévu et les effets de l'innovation sur la situation dans la collectivité locale. Le suivi sera permanent tout au long du processus, et en fonction des circonstances l'évaluation se fera de manière régulière à mi-parcours et au terme du cycle.

Les éléments du budget qui n'auront pas fait l'objet d'exécution seront inventoriés et on en rendra compte à la population. On pourra éventuellement, de manière participative, les inscrire au projet de budget suivant.

Outil N° 17 Evaluation des projets inscrits au Budget Participatif

Les participants envisagent les meilleurs moyens d'évaluer les interventions et les réalisations conduites au titre du Budget Participatif.

Outil N° 18 Analyse des résistances et contraintes dans l'exécution du Budget Participatif

La démarche du Budget Participatif n'a pas que des adeptes. Certains membres de la communauté peuvent pour diverses raisons ne pas souhaiter la mise en place d'un budget participatif, et ce pour des motifs qui leur semblent légitimes.

Le suivi: de quoi s'agit-il?

Le *suivi* consiste à fournir et à utiliser des informations permettant à la direction du projet de juger de l'évolution, de l'exécution et de prendre à temps les décisions qui s'imposent selon le programme prévu. Il s'agit également de veiller à ce que les intrants du projet soient effectivement fournis et utilisés comme prévu, et qu'ils aient les effets escomptés.

Ainsi, dans la mise en pratique du BP, deux aspects du suivi sont à retenir:

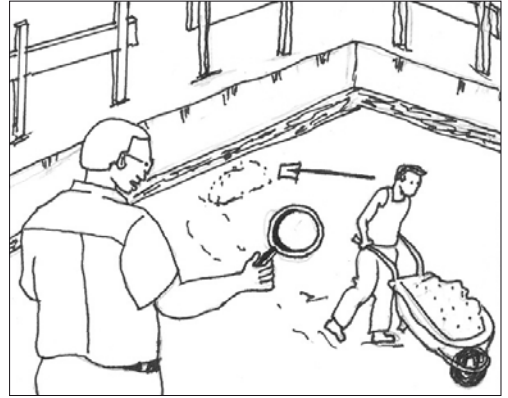
- i) le suivi joue une fonction de veille permanente, dans la mesure où il accompagne l'initiative durant l'exercice budgétaire et permet de repérer et de diagnostiquer les écarts par rapport aux prévisions;
- ii) Le suivi se concentre en général sur les deux grands types de contraintes: la réalisation des objectifs, et la consommation des ressources ou le coût d'ensemble.

L'évaluation, quant à elle, permet de répondre aux trois questions suivantes:

- i) Le projet a-t-il atteint les objectifs prévus ou non?
- ii) En quoi le projet est-il efficace ou non?
- iii) L'incidence du projet a-t-elle été positive ou négative?

Qui doit s'en charger?

Etape fondamentale du cycle du BP, le suivi/évaluation s'inscrit dans une dynamique participative et durable. Il donne aux intervenants locaux des occasions privilégiées d'échanges et d'apprentissage collectif. C'est pourquoi il est préférable de faire participer autant de parties prenantes que possible à ce processus. Si le groupe mandaté pour le suivi/évaluation du BP est exclusivement composé des principaux instigateurs du processus (comité de suivi, élus locaux, etc.) on parlera de suivi ou d'évaluation interne. Si le travail de



suivi/évaluation est assuré par des individus ou organisations externes à la collectivité locale, on parlera d'un processus externe. Dans tous les cas, ceux qui s'en chargeront doivent au préalable élaborer des indicateurs de suivi et d'évaluation pour améliorer les résultats du processus.

Cette démarche, qui consiste à faire participer la population au suivi/évaluation, a été longtemps utilisée dans le cadre de programmes de développement sous le nom de « suivi/évaluation communautaire participatif ». A cet égard, remarquons que certaines des démarches appliquées en Afrique sont comparables au BP même si elles n'en portent pas le nom. Les collectivités locales déjà familières de ces méthodes s'adaptent donc plus facilement au BP.

Le suivi/évaluation communautaire participatif (SECOP) voit les parties prenantes d'une communauté définir, mettre en œuvre et administrer, de manière participative, un cadre général et un dispositif de suivi/évaluation adapté aux besoins de développement local. Le SECOP vise une bonne utilisation des ressources internes et externes, humaines et matérielles de la communauté, mais aussi l'appropriation par les populations du processus de développement rural décentralisé. L'échantillonnage au hasard et la triangulation font partie intégrante du suivi/évaluation participatif et garantissent la validité et la fiabilité des résultats. Les personnes qualifiées participant au projet jouent plutôt un rôle

de facilitateurs du SECOP. Celui-ci doit aller de pair avec un plan local de communication (s'appuyant sur les relations sociales). Le SECOP comprend deux phases: le suivi communautaire participatif et « l'évaluation communautaire participative ».

Comment procéder?

La conduite du suivi s'appuie sur:

- i) des entretiens avec les participants à l'activité concernée sur les lieux des réalisations; et
- ii) la consultation des documents relatifs au projet/programme à examiner, et l'évaluation de la mesure dans laquelle les recommandations relatives au suivi ou à l'exécution de l'activité ont été suivies.

A cet égard, on pourra trouver utile de dresser un tableau de suivi périodique, comme ci-dessous.

Pour procéder à l'évaluation il faudra:

- i) mesurer le degré d'avancement des activités par rapport au calendrier prévu, ainsi que les effets de cette démarche innovante sur le milieu ambiant
- ii) inventorier les difficultés auxquelles se heurte l'exécution
- iii) s'interroger de façon critique sur le mode de fonctionnement du comité de pilotage.

L'évaluateur du BP doit donc se poser un certain nombre de questions pour bien prendre la mesure, par rapport aux objectifs prédéfinis, des indicateurs et de l'incidence d'un projet sur le milieu ambiant et au sein de la communauté:

- Quels sont les indicateurs qui permettent d'appréhender le degré de réalisation par rapport aux prévisions?
- La démarche prévue pour chaque activité est-elle respectée? Qu'est ce qui a été fait? Comment expliquer les écarts?
- Quelles propositions conviendrait-il de faire pour améliorer les choses?

Tableau 7: Suivi de la période

Activité	Prévu (indicateur)	Réalisé (indicateur)	Ecart	Observations (actions à entreprendre)

Outil No 17 : Evaluation des effets du Budget Participatif

Objectif:

Au moyen d'un ensemble d'instructions destinées à guider la réflexion, le présent exercice donne aux participants l'occasion de mettre au point une méthode pour évaluer les effets du Budget Participatif.

Durée: 90 minutes

Déroulement:

- Annoncez aux participants qu'ils vont apprendre à évaluer l'efficacité d'un service municipal.
- Répartir les participants en trois groupes et attribuer à chacun l'un des services suivants:
 1. Désensablement des rues et de la voirie
 2. Collecte des ordures ménagères
 3. Appui aux associations sportives et culturelles
 4. Organisation et gestion des secours aux nécessiteux
 5. Gestion et entretien des équipements sanitaires
- Distribuez aux participants les feuilles de travail ci-jointes et invitez-les à s'en servir pour guider leur réflexion. Accordez-leur environ 45 minutes pour élaborer leur plan.
- En assemblée plénière, chaque groupe présente son plan. Encourager les participants à dire ce qui leur plaît dans chaque plan et à formuler aussi leurs réserves.

FEUILLE DE TRAVAIL

Encadré 8: Évaluation des services municipaux

Service: _____

Groupe: _____

1. Indiquez à qui sera confiée l'évaluation, et les raisons de ce choix.
- _____
- _____
2. Indiquez l'objectif du service municipal concerné (le résultat qu'on attend du service au sein de la collectivité) et les mesures ou critères que vous comptez utiliser pour évaluer le rendement (selon le cas, évaluation de la propreté, de la rapidité, de la sécurité, des coûts, de la fiabilité, etc.).
- _____
- _____

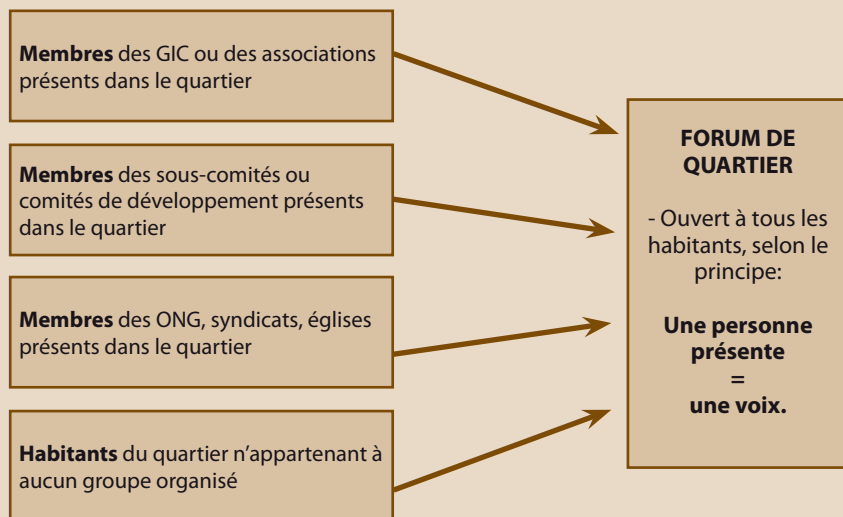
Objectif

Mesures pour l'évaluation

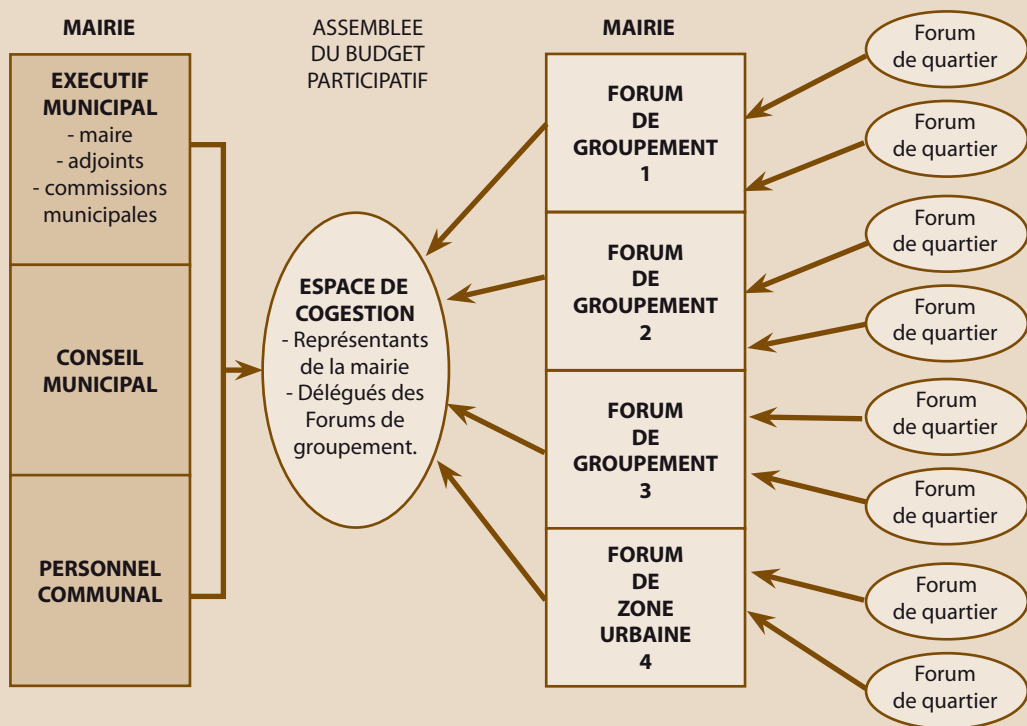
- a. _____
- b. _____
- c. _____
- d. _____
3. Indiquez, relativement à chacune des mesures que vous venez d'énumérer, la ou les méthode/s de collecte des données (recours à des observateurs qualifiés, enquêtes auprès de la population, enquêtes sur place auprès des usagers, entretiens en tête-à-tête) que vous recommandez d'utiliser pour évaluer les résultats.
- _____
- _____
4. Indiquez comment les données recueillies vont être analysées, et de quelle façon les résultats seront communiqués au Comité du Budget Participatif.
- _____
- _____
5. Indiquez les liens qu'il convient d'établir entre le processus d'évaluation et la façon dont le Comité du Budget Participatif établit ou modifie le budget, planifie et contrôle le travail des gestionnaires, et stimule ou examine le rendement du personnel.
- _____
- _____

Figure 5: Cas pratique
Les divers dispositifs de suivi/évaluation à Batcham (Cameroun)

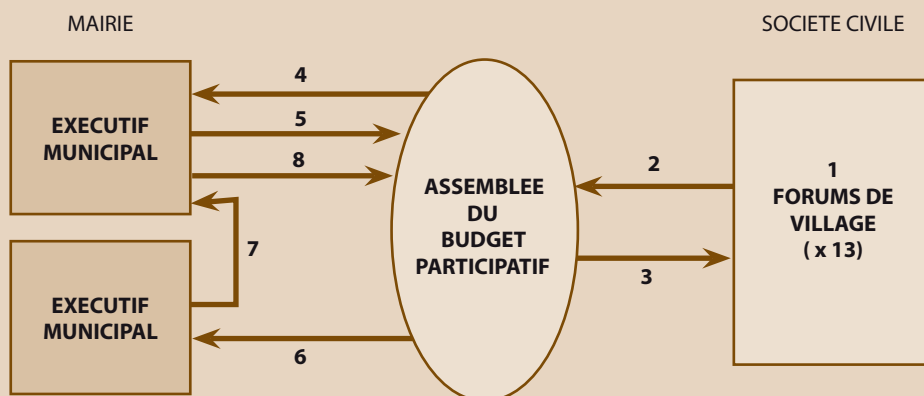
Organisation des citoyens à l'échelle d'un quartier



Organisation des citoyens à l'échelle de la commune rurale



Coordination SE



1. Recensement des besoins et mise au point de projets dans les forums de village.
2. Présentation des projets ; débats ; sélection des projets et des priorités par les délégués de village et les représentants de la mairie au sein de l'Assemblée du budget participatif. Elaboration de la liste définitive des projets retenus pour l'exercice à venir. Etude de faisabilité et planification.
3. Retour de cette liste dans les forums de village pour information et validation.
4. Transmission de la liste à l'exécutif municipal pour élaboration du budget communal.
5. Validation du projet de budget par l'assemblée du budget participatif.
6. Transmission au conseil municipal pour vote.
7. Retour du budget pour exécution.
8. Installation des commissions participatives de recherche de financements et de suivi/évaluation des projets

Encadré 10: Cas de l'évaluation participative à Ndiagianiao (Sénégal)

La Communauté rurale (CR) de Ndiagianiao (Sénégal) compte 37 villages répartis en trois sous-zones: nord (8 villages), Sandock (14 villages), Ndinga (15 villages) avec une population d'environ 45 000 habitants au total. Elle compte 32 conseillers et 8 commissions techniques

Les activités de développement sont menées avec les Groupements de Promotion des Femmes (GPF) et les jeunes en relation avec le Comité de Concertation et de Gestion (CCG). La CR a adopté un Plan Local de Développement (PLD), un plan local de communication, un plan de formation et un plan annuel d'investissement.

Les projets suivants ont été réalisés: construction de deux postes de santé, deux logements de sages-femmes, trois cases de santé, rénovation du logement de l'infirmier, et un relevé topographique pour 12 villages.

Déroulement pratique sur le terrain

Trois groupes spécialisés chacun dans un domaine appliquent les méthodes auxquelles ils ont été formés. Pour Ndiagianiao, il s'agira de définir les modalités pratiques de suivi du budget élaboré de manière participative.

Après la présentation des participants, la séance de terrain est organisée en quatre parties:

- présentation de la carte de la CR pour mieux situer les projets dans l'espace
- fiche de description du processus de BP
- rôles et responsabilités du comité de suivi du Budget Participatif
- échange d'expériences et d'idées.

Le comité de suivi est composé de sept membres qui ne sont pas conseillers ruraux. La CR est divisée en trois zones, avec double représentation des membres du comité par zone et par catégorie socio-démographique (femmes, jeunesse, 3^{ème} âge sont représentés).

Le comité de suivi a les fonctions suivantes:

- sensibiliser au suivi et à la mobilisation des recettes locales (taxes rurales, impôts locaux)
- se familiariser avec la structure du budget
- suivi de l'exécution du budget
- accès aux délibérations du conseil rural,
- rôle de facilitateur entre la CR et les populations, et mobilisation sociale
- rendre compte aux populations sur le budget voté et approuvé et sur les critères d'élaboration.

Diverses questions peuvent faciliter l'évaluation des indicateurs de suivi du BP:

- quelles sont les compétences du Comité de Concertation et de Gestion (CCG)?
- Combien de femmes élues compte le Conseil Rural?
- Comment procéder au suivi participatif en tenant compte des groupes vulnérables?
- Comment est organisé le règlement des conflits?
- Existe-t-il un code de conduite de la CR?
- Comment est assurée la mise en œuvre du plan de communication dans le budget participatif?

(Source : IED, mars 2004, Dakar (Sénégal))

Éléments de synthèse

Principaux motifs de résistance ou d'acceptation face à la démarche du budget participatif :

1. Ignorance : « je ne vois pas le besoin d'une large participation à l'élaboration du budget local »
2. Doute sur les capacités à introduire le changement : « je sais qu'il ya un manque de participation populaire dans l'élaboration du budget local, mais je n'y peux rien »
3. Doute sur les valeurs « je suis d'accord sur le principe du Budget Participatif, mais j'ai des doutes »
4. Peur du changement « oui au Budget Participatif, mais les risques me font peur »
5. Besoin d'aller de l'avant : « je suis intéressé, je veux en savoir plus sur le Budget Participatif »
6. Appropriation et engagement « oui, je suis d'accord sur les principes, je veux essayer l'approche du Budget Participatif »
7. Leader ou promoteur du BP « oui, je suis convaincu par l'approche du BP, je suis prêt à l'essayer pour le prochain budget »

A NOTER

Les expériences conduites dans différentes circonstances montrent que l'application du BP en Afrique francophone se heurte à des contraintes d'ordres divers :

- Les élections démocratiques – en exigeant le vote majoritaire pour la désignation d'un délégué ou d'un conseiller – écartent du processus de décision des personnes porteuses de légitimité sociale (chefs religieux, chefs coutumiers, chefs de quartier, chefs de village, etc.) qui peuvent estimer devoir être élues d'office. En n'intégrant pas cette catégorie, on risque d'encourager son hostilité aux comités de BP, alors que la reconnaissance sociale dont elle jouit lui confère une capacité de nuisance considérable.
- La pratique répandue du clientélisme sous toutes ses formes amène les populations à se ranger systématiquement derrière un leader politique.
- Le faible niveau de formation des délégués des comités ne facilite pas la compréhension des procédures techniques du budget participatif.
- La diversité des langues pose des problèmes de communication et de compréhension des règles par les différents intervenants.
- Le retard dans l'urbanisation et le manque d'infrastructures créent un déséquilibre entre les ressources disponibles et les besoins exprimés.
- La participation des femmes aux décisions reste timide (le nombre de femmes conseillères est encore limité, particulièrement en milieu rural).

Encadré 11: Difficultés dans la mise en pratique du BP à Dedzendorouan (Cameroun)

Au Cameroun, Dedzendorouan a dû faire face à diverses difficultés tout au long de la mise en œuvre de son BP. Les contraintes ont été les suivantes:

- *La faible capacité de vision des élus locaux, qui ont avant tout considéré le budget participatif et la lettre d'intention comme un instrument de recherche de financements extérieurs*
- *Le désistement des communes de Yaoundé II, Mfou et Sa'a, qui n'ont participé ni aux rencontres ni à la mise en œuvre de la lettre d'intention*
- *L'anticipation par rapport au cadre juridique: le Budget Participatif a été lancé dans les deux communes avant l'adoption des lois sur la décentralisation, ce qui a justifié certaines réticences des représentants des services déconcentrés de l'Etat*
- *L'insuffisance des ressources allouées à l'animation et au suivi de la lettre d'intention et du dispositif*
- *Absence d'échanges réels avec les villes sud-américaines ayant déjà l'expérience du BP*
- *Faibles contacts et échanges avec divers organismes: PDM, PGU, l'Association des villes et communes du Cameroun, le MINATD, ONU-HABITAT, l'Alliance Internationale des Habitants*

Source, ASSOAL, 2006

Encadré 12: Contraintes dans la mise en œuvre du BP à Ambalavao (Madagascar),

Contrainte N°1 : non recevabilité des intervenants communaux

Contrainte N° 2 : mauvaise gestion communale

Contrainte N° 3 : faiblesse dans l'application du plan Communal de développement

Contrainte N° 4 : relations limitées entre commune et citoyens

Contrainte N° 5 : mauvaise qualité des services communaux

Source : SAHA, 2006

Outil N° 18: Analyse des résistances et contraintes dans l'exécution du Budget Participatif

Objectif:

La mise en œuvre du Budget participatif va avoir des répercussions importantes sur les comportements et les pratiques: transparence des procédures, communication, engagement du plus grand nombre, etc. Dans les collectivités où des pratiques peu orthodoxes ont cours, certains peuvent avoir diverses raisons de ne pas souhaiter la mise en œuvre du Budget Participatif.

Le présent outil permet de recenser les types de résistance les plus courants, pour en mieux distinguer la nature et le degré. A partir de là, on peut déterminer la bonne démarche à suivre avec des interlocuteurs réceptifs et avec d'autres plutôt hostiles.

Durée: 1h à 1h30

Matériel:

- un tableau noir ou du papier journal sur lequel on dessine une échelle montrant les différents paliers ou motifs de la résistance et de l'acceptation vis-à-vis du BP.
- une affiche avec un message traduisant la ferme intention d'adopter le Budget Participatif

Déroulement:

- demander aux participants de réfléchir au besoin de s'engager dans le processus budgétaire (réponses écrites sur des affichettes, ou orales mais inventoriées par écrit)
- regrouper les réponses similaires et engager le débat sur les différentes catégories de réponses recueillies
- examiner les meilleures façons de répondre

à chaque catégorie de réactions

- invitez les participants à citer des exemples de résistance à l'application du Budget Participatif et qui mettent en cause des croyances, des valeurs et des attitudes sanctionnées par les pratiques dans la localité
- Faites remarquer que souvent les croyances ne sont pas exprimées ouvertement devant quelqu'un qui n'est pas de la communauté; si ces croyances ne sont pas clarifiées ou discutées avec respect, celui qui y adhère ne sera pas prêt à accueillir le point de vue d'une personne venant de l'extérieur.

Les expériences conduites dans différentes circonstances montrent que l'application du BP en Afrique francophone se heurte à des contraintes d'ordres divers:

- Les élections démocratiques – en exigeant le vote majoritaire pour la désignation d'un délégué ou d'un conseiller – écartent du processus de décision des personnes porteuses de légitimité sociale (chefs religieux, chefs coutumiers, chefs de quartier, chefs de village, etc.) qui peuvent estimer devoir être élues d'office. En n'intégrant pas cette catégorie, on risque d'encourager son hostilité aux comités de BP, alors que la reconnaissance sociale dont elle jouit lui confère une capacité de nuisance considérable.
- La pratique répandue du clientélisme sous toutes ses formes amène les populations à se ranger systématiquement derrière un leader politique.
- Le faible niveau de formation des délégués des comités ne facilite pas la compréhension des procédures techniques du budget participatif.
- La diversité des langues pose des problèmes de communication et de compréhension des règles par les différents intervenants.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

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

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

Articles

- Humberto ANDREATTA, *Le budget participatif de Porto Alegre*, Mairie de Porto Alegre, Porto Alegre, 1998.
- Lorraine BEAUPRE, *Renouveau municipal de Québec, projet de démarche budget participatif* (8 pages), août 2004.
- Sidiki DAFF, *La Problématique de la solidarité et de l'inclusion sociale vue du Sénégal*, CERPAC, Dakar 2004.
- Ministère de l'intérieur et des Collectivités locales du Sénégal, « Recueil des textes de la décentralisation », Dakar, 2003, 310p.

Références audiovisuelles

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

Site Internet:

Cameroun www.devloc.org

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

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

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

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

ISBN 978-92-1-131958-3
HS/976/08F

Le budget participatif en Afrique - Guide pour la formation en pays francophones
Tome II: Méthodes et Approches



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



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