

## **Embrasser la participation locale : La construction de la démocratie en Afrique à partir des territoires**

*Nunya, adidoe, asi metunee o.  
(Proverbe Akan du Ghana)*

*La sagesse est comme un arbre de Baobab,  
Une seule personne ne peut pas l'embrasser.*

Dakar, la capitale du Sénégal, pays au paysage exubérant et symbolisé par ses majestueux baobabs, a accueilli environ 5000 personnes en décembre 2012 pour le Sommet Africités. Avec pour devise « Construire l'Afrique à partir de ses territoires », l'événement a été le théâtre d'intenses débats sur les plus divers problèmes, défis et solutions pour la gouvernance locale de la région. L'Africités comme l'espace par excellence de réflexion et rencontre des autorités locales en Afrique. La dimension de l'événement marque le poids des municipalités dans le développement, leur capacité d'articulation internationale et l'intensité de l'échange entre les villes africaines.

L'Afrique est un continent plein de richesses naturelles et qui est parvenu à mettre en place des politiques publiques réussies et reconnues internationalement.<sup>1</sup> Cela étant, persistent des problèmes sociaux et des institutions faibles. Le continent est marqué par l'instabilité politique, les autoritarismes, la corruption, le manque d'infrastructures, les interventions militaires internationales et l'extrême pauvreté.

Des partenariats récents entre les pays émergents et l'Afrique contribuent à configurer une nouvelle scène dans les relations internationales en Afrique, dont les effets s'étendent jusqu'aux gouvernements locaux. La Chine mène une nouvelle vague d'investissements, marqués par des projets d'exploitation de ressources naturelles et la construction d'infrastructures.<sup>5</sup> La Turquie et le Brésil ont également suivi cette ligne d'investissements, mais à une moindre échelle. L'action brésilienne, depuis le gouvernement de Lula, se distingue en incluant une dynamique de transferts de connaissance dans les domaines où ce pays connaît le succès, comme les politiques agricoles et de santé.<sup>6</sup>

Les organisations internationales, de son côté, s'engagent dans la promotion des Objectifs du Millénaire et aspirent à l'éradication de la pauvreté. Ayant pour objectif de construire et renforcer les institutions aux différents niveaux de l'État, elles insistent sur des solutions basées sur les principes de la « bonne gouvernance » et la dissémination des « bonnes pratiques ».

Dans cette nébuleuse de innovations, recommandations et transferts, se distingue le Budget Participatif, une politique publique destinée à inclure les citoyens dans le processus d'allocation budgétaire.

Développée dans la ville de Porto Alegre au Brésil en 1989 et élue « bonne pratique » par l'ONU en 1996, le Budget Participatif prend force progressivement en Afrique. Ses succès en Amérique Latine incluent, l'encouragement à la participation politique et au contrôle social, le renversement de priorités des politiques publiques, l'augmentation de la transparence politique et la promotion de la justice sociale.<sup>7</sup> En Afrique sub-saharienne cette pratique s'enracine à partir de 2003, quand des collectivités du Sénégal et du Cameroun ont initié des expériences. L'expansion du Budget Participatif dans ce continent se traduit par la construction de la démocratie à partir d'une des bases de l'État : les gouvernements locaux.

## **Le Budget Participatif : tendances en Afrique sub-saharienne**

L'internationalisation du Budget Participatif est entrée dans un processus de croissance vertigineuse. En 2010 un rapport de l'Agence Allemande de Coopération (GIZ) a compté environ 1500 expériences, dites genuines, au monde.<sup>8</sup> Avec les lois nationales, qui ont rendu le Budget Participatif obligatoire au Pérou, en Equateur, en République Dominicaine et en Pologne, ce nombre devrait augmenter encore plus. Sur le continent africain, la prolifération de cette politique de gouvernance participative a atteint 162 cas. Des pays comme le Cameroun, Madagascar, le Mozambique et le Sénégal ont embrassé cette idée et ont développé des expériences avancées, ayant en perspective augmenter amplement le numéro d'expériences en échelle nationale.

Le professeur Yves Cabannes de l'University College London estime qu'en cinq ans les cas doubleront et qu'en dix ans ils pourraient augmenter encore, pour atteindre le millier d'expériences. Les évidences suggèrent que l'expansion des Budgets Participatifs en Afrique a atteint un point irréversible.<sup>9</sup>

La confluence d'une série de facteurs a permis l'ancrage des Budgets Participatifs en Afrique. La volonté politique des autorités locales a été indispensable pour le succès et la pérennité du Budget Participatif. La coopération internationale, de son côté, stimule l'échange et offre son soutien technique. L'Organisation des Nations Unies et la Banque Mondiale ont promu des rencontres régionales et publient du matériel technique pour soutenir les nouvelles pratiques. En outre, la coopération internationale aide à subsidier certains programmes de Budget Participatif. Les Organisations Non-Gouvernementales sont aussi fondamentales dans la formation des cadres. En Afrique francophone, ENDA-Tiers Monde, basée au Sénégal, et ASSOAL, au Cameroun, travaillent comme des catalyseurs pour former de nouveaux spécialistes en Budget Participatif, aidant à conférer plus d'autonomie aux expériences récentes.

Certaines expériences innovent associant la participation à l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), une combinaison qui semble être désormais incontournable. Au cours de l'Africités, trois cas de cette nature ont été présentés. Dans la région du Sud-Kivu dans la République Démocratique du Congo, un projet pilote, soutenu par la Banque Mondiale, a introduit la participation par les messages SMS. Le citoyen par le biais du téléphone portable peut obtenir informations sur l'évolution des politiques publiques, voter en priorités d'infrastructure et surveiller le processus budgétaire. À Yaoundé – 6, au Caméroun, une pratique similaire a vu le jour et a déjà fait des émules à Nairobi au Kenya.

L'usage de la technologie a contribué à inclure dans la vie politique les populations qui vivent dans des régions reculées, parfois isolées dans les localités rurales, observe Boris Weber, du secteur de la gouvernance de l'Institut de la Banque Mondiale.<sup>10</sup>

Le Budget Participatif a acquis une relation particulière avec la recette municipale en Afrique. Des spécialistes, comme Jules Dumas de l'ONG Assoal, et des autorités locales du Cameroun ont assuré que le dispositif permet d'augmenter la revenue des municipalités<sup>11</sup>. Le constat est que, connaissant la destination des ressources publiques et le processus d'allocation budgétaire, le citoyen se sent plus confiant pour contribuer en payant des impôts.

Le foisonnement rapide des Budgets Participatifs a composé un tableau de différents significats, réussites et tendances dans le continent africain.

## **Vers une croissance durable des Budgets Participatifs en Afrique**

Les réussites parvenues à l'Africités ont contribué à rendre cet espace un centre de discussion, réflexion et dissémination du Budget Participatif. À Dakar, la Charte

Africaine de Participation Citoyenne a été adoptée, elle « énonce une série de principes directeurs et de modalités définissant les conditions d'exercice d'une citoyenneté plus active au sein des collectivités locales africaines ». A également été créée l'Observatoire International de la Démocratie Participative en Afrique, une succursale régionale de l'observatoire dont le siège est à Barcelone. Lors de la séance de lancement, étaient présents des ministres du Sénégal et plus de 150 participants de 16 pays d'Afrique, d'Europe et d'Amérique Latine.

En outre, le premier accord de coopération entre une ville africaine, Yaoundé et une ville latino-américaine, Porto Alegre, a été signé en présence de l'Ambassadrice du Brésil au Sénégal, du Secrétaire Général de Cités et Gouvernements Locaux Unis en Afrique et le Secrétaire Général du réseau Metropolis.

Depuis l'édition de 2009, des expériences de Budget Participatif sont primées, servant de tremplin pour les nouvelles pratiques. À Dakar, la Communauté Rurale de Ampassy Nahampoana a été primée.

Le Budget Participatif de cette communauté a contribué pour rendre l'action publique plus transparente, suite à une augmentation significative de la recette qui a dérivé de la découverte des ressources minières dans la région. Le Madagascar, qui vit une situation politique troublée, suite à un coup d'État qui eut lieu en 2009, envisage d'augmenter en échelle, avec l'implémentation de 150 nouvelles expériences. Dans la même perspective, le Sénégal a songé à la création d'une loi nationale sur le Budget Participatif. Les initiatives révèlent un mouvement pour produire un effet de levier sur la démocratie à partir des territoires.

Il est nécessaire, toutefois, de rester prudent face à l'augmentation des expériences. Le coordinateur de l'ONG Enda-Tiers Monde, Mamadou Bachir Kanouté, insiste que en augmenter en échelle, le Budget Participatif, l'augmentation exponentielle du nombre d'expériences de Budget Participatif implique des risques en termes de perte de qualité et exige une attention renforcée.<sup>13</sup> En effet, un certain nombre de pratiques se présentant comme des Budgets Participatifs ne sont en réalité que de simples processus de consultation de la population sur les investissements publics, tandis que la prescription de Porto Alegre suggère un rôle plus actif de la société au processus de définition du Budget.

L'implantation du Budget Participatif est une action publique ambitieuse, qui implique des dépenses significatives en termes d'énergie et ressources. Dans plusieurs cas il est nécessaire de former des cadres et engager des consultants externes, mais aussi mobiliser et engager la société dans le processus budgétaire. En dépit des efforts, la durabilité des expériences n'est pas toujours garantie. En Amérique Latine, et surtout en Europe, le nombre des expériences avortées a sensiblement augmenté ces dernières années. Il est nécessaire de créer des mécanismes qui assurent la continuité des expériences et leur autonomie.

Les cas de succès comme d'échec sont utiles pour tirer des leçons. Il est indispensable, en ce sens, de capitaliser l'apprentissage et synthétiser l'information des pratiques, d'un côté, et assurer un suivi des expériences, de l'autre pour garantir leur qualité et analyser leur évolution. En outre, il est nécessaire de veiller à ce que le Budget Participatif ne devienne pas un avatar des intérêts économiques privés internationaux ou l'otage des enjeux politiques locaux. L'introduction de cette nouvelle politique doit prendre en compte aussi la conservation de la culture des communautés.<sup>14</sup>

L'échange avec des régions plus expérimentées, comme l'Amérique latine, est un élément important pour perfectionner les politiques de gouvernance participative. Un premier pas a été effectué dans ce sens avec l'accord mis en place entre une ville brésilienne et une autre camerounaise. La collaboration des centres de recherche peut également s'avérer fructueuse et faciliter le transfert, l'évaluation et l'observation de nouvelles pratiques.

Pour agir sur le plan local c'est important de penser de manière large et globale. Il est nécessaire de transcender les frontières du temps et de l'espace de façon à tirer

des leçons des expériences réalisés ailleurs et promouvoir une scène de politiques publiques sédimentés sur des bases durables.

Osmany Porto de Oliveira est doctorant en Science Politique, à l'Université de São Paulo et à l'Université de Paris 3 - Sorbonne Nouvelle/IHEAL, et chercheur du Centre Démocratie et Action Collective du CEBRAP. Il termine sa thèse sur la circulation internationale du Budget Participatif, pour laquelle il a réalisé des missions de terrain dans différentes villes de plusieurs pays : Afrique du Sud, Brésil, Équateur, Espagne, France, Mozambique et Sénégal. Il est auteur de *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*, publié par les Éditions de l'IHEAL/CREDA en 2010.

Article publié pour le Secrétariat Technique de l'OIDP le 13/02/13.

---

<sup>1</sup> À titre illustratif, l'économie du Ghana a connu une croissance d'environ 14 % en 2011, le Madagascar, île connue pour sa méga-diversité biologique, abrite de vastes gisements pétrolier et miniers e a L'ONU a enregistré en novembre de l'année dernière une baisse de plus de 50% des nouvelles infections de HIV dans les 25 des pays de la région.

<sup>5</sup> Au Vème Forum sur la Coopération Sino-Africaine le Président chinois, a promis prêter plus de 20 billions de dollars aux pays africains dans les prochains trois ans.

<sup>6</sup> Les politiques agricoles, dans le secteur du coton, au Bénin, Burkina Faso, Tchad et Guinée Bissau, et dans les politiques de santé, comme avec la construction d'une fabrique de rétroviraux pour le combat au HIV au Mozambique.

<sup>7</sup> Brian Wampler, 201???

<sup>8</sup> Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2010.

<sup>9</sup> Intervention de Yves Cabannes no Africités.

<sup>10</sup> Entretien réalisé le 08/12/12 em Dacar.

<sup>11</sup> Entretien réalisé le 08/12/12 em Dacar.

<sup>13</sup> Intervention de Mamadou Bachir Kanounté no Africités.

<sup>14</sup> J'emprunt l'expression utilisé par David Recondo, De l'acclamation au vote individuel : les avatars de la démocratie participative dans les communautés indiennes du Mexique.