



**International
Institute for
Environment and
Development**

Programme Zones Arides

Dossier no. 135

Décentralisation et participation citoyenne

**Evaluation participative
de la décentralisation
et amélioration de la
transparence budgétaire**

Bara Guèye

Mars 2005



Décentralisation et participation citoyenne

Evaluation participative de la
décentralisation et amélioration de
la transparence budgétaire

Bara Guèye

Dossier no. 135

A propos de l'auteur

Bara Guèye est socio-économiste, spécialisé dans les questions de développement rural. Il travaille au sein de l'équipe du Programme Zones Arides de l'IIED depuis une dizaine d'années et est actuellement coordonnateur du Programme IIED Sahel basé à Dakar, au Sénégal. M. Guèye, qui est formateur et chercheur, a principalement axé son travail sur la promotion des méthodes participatives en Afrique de l'Ouest. Plus récemment, il a également participé à des recherches ayant trait à l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest, à la GRN et à la gouvernance locale. Vous pouvez contacter M. Guèye par email à : baragueye@sentoo.sn

Liste des sigles et abréviations

ACDI	Agence Canadienne pour le Développement International
ARED	Associates in Research and Education for Development
ASDI	Agence Suédoise pour le Développement International
CLUSA	Cooperative League of the United States of America
CR	Communauté Rurale ou Conseil Rural
EP	Evaluation Participative
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAGERNA	Programme Gestion des Ressources Naturelles par l'Auto-promotion
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women

Table des matières

1. Introduction	1
2. Décentralisation et participation citoyenne	3
3. Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation participatif de la décentralisation	7
3.1 Identification des acteurs en jeu	7
3.2 Définition d'une stratégie d'apprentissage	9
3.3 Outils et méthodes pour conduire la réflexion	14
4. De l'analyse à l'action : l'adoption du budget participatif pour répondre aux exigences de transparence	23
4.1 Introduction au budget participatif	23
4.2 Les étapes du budget participatif	24
5. Quelques défis	32
6. Conclusion	36
Bibliographie	38

1. Introduction

L'exercice effectif de la participation doit s'appuyer sur des mécanismes opérationnels qui permettent aux citoyens de contrôler effectivement la mise en œuvre des programmes de décentralisation. Créer une plateforme pour permettre un dialogue continu entre tous les acteurs, sous-tendu par une analyse collective et une identification des actions à initier, constitue un préalable en vue de l'instauration d'un système de démocratie participative véritable. Aujourd'hui tous les programmes qui interviennent dans la promotion de gouvernance locale sont unanimes à reconnaître que ces mécanismes de participation conditionnent en grande partie l'impact des programmes de décentralisation.

Dans cette perspective, plusieurs approches et méthodes sont aujourd'hui en train d'être expérimentées et diffusées par les organisations de coopération multilatérale (en particulier Banque Mondiale, PNUD, UNIFEM) ou bilatérale (ACDI, GTZ, ASDI, etc.) et les ONG (IIED, OXFAM, CLUSA, IDESA, etc.). Sans être exhaustif, on peut notamment citer : les outils sur la traçabilité des dépenses publiques, les jurys de citoyens, les forums d'interpellation publique, le genre et le budget national, le budget participatif, le suivi participatif de la performance des programmes publics, l'évaluation par la communauté de la performance des services de base, la revue budgétaire par les citoyens, etc. Comme on le voit, même si la finalité reste la même, les portes d'entrée peuvent être multiples et variées.

La réflexion qui suit est tirée d'une expérience sur le budget participatif, menée à Fissel et Ndiaganiao, deux communautés rurales situées dans la région de Thiès au Sénégal. Il faut toutefois préciser que le processus n'a pas démarré au même moment dans les deux sites, ce qui explique les différences dans les itinéraires suivis. En effet, le programme de renforcement de la participation citoyenne a été initialement lancé en 2001 à Fissel, avec l'évaluation participative de la décentralisation (EP) comme porte d'entrée. L'initiative sur le budget participatif initiée plus tard (en 2003) dans les deux communautés rurales est un résultat de ce processus initial. Cette expérience entre dans le cadre du Programme « Réussir la Décentralisation » initié par le Programme Zones Arides de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) depuis

2000 au Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal, grâce à un appui financier de l'Agence Suédoise pour le Développement International (ASDI) et l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA). Ce programme vise entre autres à contribuer à la mise en place d'un contexte politique et institutionnel favorable à l'émergence d'un pouvoir local démocratique et transparent, à développer des institutions locales inclusives et participatives et à renforcer les capacités des citoyens afin de les rendre capables de participer et d'influencer les décisions prises aux niveaux central et local.

Pour restituer les moments clés de ce processus d'apprentissage dans les deux communautés rurales, le présent document sera structuré en trois grandes parties. La première partie donnera un aperçu conceptuel sur la décentralisation et le contrôle citoyen. La deuxième présentera de façon résumée la mise en place du processus d'évaluation participative de la décentralisation à Fissel, tandis que la dernière partie décrira le processus de mise en place du budget participatif dans les deux communautés rurales.

2. Décentralisation et participation citoyenne

La décentralisation est devenue une option politique largement répandue en Afrique francophone même si l'importance du transfert des pouvoirs et de compétences reste très variable d'un pays à un autre. La décentralisation est un système de dévolution de pouvoir de l'Etat central vers des structures situées à des échelons inférieurs. Elle constitue un instrument de renforcement de la démocratie et de la participation citoyenne à la gestion des affaires locales. Selon Rondinelli (dans MacLean, 2003) :

La décentralisation est un mouvement de réforme politique et administrative permettant de céder en nombre variable et selon des dosages différents, des fonctions, des responsabilités, des ressources et des pouvoirs politiques et budgétaires aux échelons inférieurs de l'Etat ; c'est à dire aux régions, districts, aux municipalités et aux organes émanant de l'administration centrale. Il peut aussi s'agir d'une cession de fonctions et de responsabilités à des institutions parapubliques ou privées.

Mais pour que la décentralisation soit politiquement effective, il est important que ceux à qui ces pouvoirs sont transférés soient élus démocratiquement. Une telle définition laisse entrevoir plusieurs modèles ou types de décentralisation selon l'importance ou le degré de transfert de pouvoirs et de responsabilités. Les circonstances et contextes qui conduisent à l'adoption ou au renforcement des processus de décentralisation sont multiples et variés et constituent des facteurs déterminants dans le choix des itinéraires empruntés par différents pays. Dans ce cadre, le renforcement des luttes démocratiques avec l'avènement des conférences nationales, les revendications identitaires menées par des groupes se sentant marginalisés ou exclus du pouvoir de décisions, l'argument de l'efficacité associé à une décentralisation de la gestion des ressources, la perte de légitimité du pouvoir central dans certains pays du fait des conditions particulières de conquête du pouvoir, le dépérissement de l'Etat prôné par les politiques d'ajustement structurel des années 1990, l'essoufflement ou l'incapacité de l'Etat central à faire face à ses obligations, sont autant de facteurs ayant joué un rôle plus ou moins important dans l'accélération ou le renforcement des processus de décentralisation.

Il faut rappeler qu'en Afrique de l'Ouest francophone, la décentralisation en milieu rural est relativement récente, à l'exception de quelques pays

comme le Sénégal où l'existence des communautés rurales remonte à 1972. La prudence voire le scepticisme affichés par certains pays pour une accélération du processus de décentralisation en milieu rural peut trouver son origine dans un certain nombre de considérations. Premièrement, dans certains pays, les institutions traditionnelles gardent encore des pouvoirs importants et constituent des contrepoids pour les nouvelles institutions mises en place dans le cadre de la décentralisation, au point de les affaiblir et de remettre en question leur légitimité et leur efficacité. Deuxièmement, l'argument de la faiblesse des compétences des populations locales est souvent avancé pour justifier la frilosité affichée par les pouvoirs publics dans le transfert de certaines compétences aux collectivités locales. Troisièmement, les rapports de force entre le pouvoir politique et les autres acteurs en jeu constituent des facteurs importants qui influencent de façon conjoncturelle les types de réformes ou de politiques décidées par l'Etat central. C'est ainsi qu'on remarque dans certains pays que, sur la base de décisions répondant davantage à des intérêts politiques ponctuels qu'à des considérations techniques pertinentes, des changements sont apportés dans le dispositif institutionnel. C'était le cas notamment au Sénégal, lorsqu'en 1996, pour faire face à la perte de contrôle sur les grandes agglomérations urbaines de la région de Dakar, mais également du fait de dissensions internes, le parti au pouvoir avait décidé la création des communes d'arrondissement.

Sur le plan pratique, le système de démocratie représentative, très louable dans son principe, renferme un certain nombre de biais et d'imperfections qui empêchent une bonne participation de la population. En effet, les institutions nées de la décentralisation n'ont pas toujours réussi à renforcer la représentation à la fois numérique et stratégique de certains groupes vulnérables dans les sphères de décisions. Dans certains cas, elles ont plutôt contribué à transposer au sein des organes de gestion des collectivités locales, les types de rapports de pouvoirs caractéristiques des structures sociales en place dans les communautés locales. Ainsi, par différents mécanismes, les élites traditionnelles qui contrôlent le pouvoir social se retrouvent au cœur du dispositif des institutions de gouvernement local.

La faible présence des femmes dans les conseils municipaux et surtout ruraux constitue une parfaite illustration de cet état de fait. Au Sénégal, malgré la longue expérience acquise dans la mise en œuvre de la décentralisation, les femmes qui constituent l'électorat le plus dynamique

1. La division des grandes communes de Dakar, Pikine, Rufisque et Guédiawaye en plusieurs communes d'arrondissement (43 au total) permet d'avoir des unités territoriales plus faciles à organiser politiquement mais également de rapprocher davantage les élus des électeurs afin de permettre une meilleure prise en compte de la demande sociale.

représentent encore moins de 10 % des conseillers ruraux et seule une communauté rurale sur 320 est dirigée par une femme. Pour différentes raisons, les femmes en milieu rural entrent difficilement en compétition avec les hommes pour l'accès aux postes de conseillers. Par ailleurs, dans certains pays, le système électoral ne permet pas aux membres de la société civile de se présenter aux élections locales comme candidats indépendants. Une telle situation exclut de la gestion des collectivités locales une frange importante de la société. Enfin, beaucoup de collectivités locales n'ont pas réussi à mettre en place des mécanismes inclusifs de gestion qui permettent aux citoyens de participer effectivement à la prise de décisions. La crise de confiance qui en résulte se traduit souvent par une faible appropriation des actions initiées. Cette situation n'est pas étrangère à la difficulté que rencontrent beaucoup de collectivités locales dans la collecte de la taxe rurale et dans la mobilisation des ressources pour le financement du développement local.

Ces imperfections liées au système de démocratie représentative posent la problématique de l'élargissement de la base de la participation citoyenne à travers la création de nouveaux espaces d'expression. En effet, un processus participatif peut réduire le risque d'erreurs dans le secteur public. La prise en compte des besoins de la société civile peut éviter les malentendus, améliorer la communication et la circulation de l'information, favoriser l'intégration des préoccupations et des intérêts des citoyens dans les mécanismes de planification, et améliorer les retombées politiques pour les élus grâce à une amélioration de la performance des programmes mis en place (Hentic et Bernier, 2000). La participation citoyenne ne renvoie pas seulement à un principe éthique mais elle constitue également un moyen pour renforcer la performance des programmes mis en place. Elle concerne l'ensemble des actions, mécanismes, processus mis en place par les citoyens à titre individuel ou à travers leurs organisations en vue de contrôler l'action publique ou d'obliger les structures chargées de sa mise en œuvre (Etat, collectivités locales) à rendre compte de leurs décisions. Une plus grande participation citoyenne peut créer les conditions pour éviter une re-centralisation du pouvoir qui se traduit par un accaparement des organes de décisions par une élite locale. Par ailleurs, elle permet de renforcer la pertinence, l'efficacité et l'efficacité des programmes grâce à l'adoption d'un système de planification et de gestion plus participatif. Elle entraîne également une plus grande transparence dans la gestion des ressources financières. Toutefois la mise en place d'un système réellement participatif nécessite au moins trois conditions pour être effectif. D'abord, il est nécessaire que le contexte institutionnel au niveau central soit favorable à une expres-

sion concrète des principes qui sous-tendent la participation. Au Sénégal le renforcement de la démocratie et l'adoption depuis plusieurs décennies d'une politique de décentralisation offrent une opportunité pour le renforcement de la participation citoyenne. Ensuite, les structures qui travaillent à promouvoir la participation citoyenne doivent disposer de procédures et de mécanismes inclusifs permettant aux populations d'avoir une influence réelle sur les décisions prises. Enfin, les citoyens doivent disposer des aptitudes et capacités nécessaires pour influencer les décisions qui les concernent directement.

Encadré 1. La décentralisation au Sénégal en bref

La décentralisation est un phénomène assez ancien au Sénégal, car la création des premières communes remonte au 19^{ème} siècle. Par contre, les premières communautés rurales ont été mises en place à partir de 1972, à travers une démarche progressive qui aura duré 10 ans avant que toutes les régions du pays ne soient touchées. Il existe aujourd'hui 320 communautés rurales au Sénégal, réparties dans 11 régions administratives. Au niveau urbain on compte 67 communes (de ville) et 43 communes d'arrondissement.

Depuis 1972, la consolidation du processus de décentralisation a connu plusieurs étapes dont certaines méritent d'être soulignées. Durant la première phase, de 1972 à 1990, on note une omniprésence de l'administration dans la gestion des collectivités locales. Le pouvoir des autorités administratives, en particulier celui du sous-préfet, était particulièrement important car celui-ci était le principal ordonnateur de budget. Il aura fallu attendre 1990 pour voir cette tutelle pesante s'alléger, avec le renforcement des pouvoirs des présidents de CR qui deviennent désormais les ordonnateurs de budgets à la place du sous-préfet qui n'exerce désormais plus qu'un contrôle de légalité a posteriori. Durant la même période le statut des communes a connu un changement important, avec le renforcement des pouvoirs du maire qui devient l'organe exécutif à la place de l'administrateur de la commune qui était un fonctionnaire de l'Etat. Mais la grande rupture est intervenue en 1996, avec l'érection des régions en collectivité territoriale et le transfert de neuf compétences² aux collectivités locales. Toutefois, les élus continuent de déplorer le fait que ce transfert de responsabilité ne s'est pas accompagné d'un transfert concomitant de ressources, d'où leur incapacité à assumer pleinement leurs nouvelles prérogatives. Toutefois malgré ces écueils, l'extension des domaines de compétences des collectivités locales soulève des questions de gouvernance d'autant plus importantes et cruciales que les capacités à la fois institutionnelles et individuelles pour les prendre en charge font souvent défaut. En effet, la faible performance des collectivités locales résulte en grande partie de la non effectivité d'un transfert conséquent de ressources de l'Etat. C'est pourquoi la faiblesse des capacités institutionnelles des communautés rurales constitue une donnée de taille à prendre en compte dans tout effort de renforcement de la participation citoyenne.

2. (a) Environnement et gestion des ressources naturelles ; (b) santé, population et action sociale ; (c) jeunesse, sport et loisirs ; (d) culture ; (e) éducation ; (f) planification ; (g) aménagement du territoire ; (h) urbanisme et habitat ; (i) domaines.

3. Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation participatif de la décentralisation

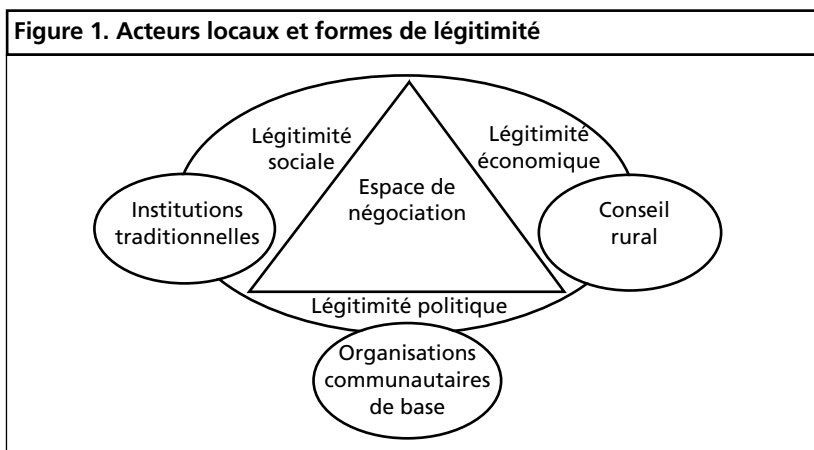
L'introduction de l'évaluation participative de la décentralisation à Fissel répond au souci exprimé par les populations de participer plus activement à la définition et la mise en œuvre des programmes de développement local initiés par leur conseil rural. Trouver une réponse à cette demande passe nécessairement par le renforcement des capacités méthodologiques des différents acteurs afin qu'ils soient capables d'évaluer et de suivre la qualité des services qui leur sont offerts mais également et surtout de formuler et de développer des mécanismes pour la mise en œuvre et le suivi des actions de changement à initier. Comme on le voit, l'évaluation participative n'est pas une fin en soi et sa pertinence doit être mesurée par rapport aux changements qu'elle contribuera à créer. Sa conduite doit être basée sur des critères collectivement choisis et pertinents afin que les changements qui seront initiés soient adaptés. La première étape dans la mise en œuvre de ce processus de renforcement de capacités porte sur l'identification des acteurs clés devant participer au processus d'apprentissage.

3.1 Identification des acteurs en jeu

Etant donné la multiplicité et la diversité des organisations qui interviennent dans la communauté rurale, il est difficile de les prendre toutes en compte, d'où l'importance de partir d'une cartographie institutionnelle locale dont l'exploitation a permis d'identifier un nombre limité d'acteurs stratégiques dont la participation dans le processus d'évaluation participative s'avère indispensable. Cette analyse a permis d'identifier plus de 30 acteurs institutionnels intervenant dans la communauté rurale et l'analyse de leurs rôles et responsabilités dans le renforcement de la participation citoyenne a permis d'identifier trois groupes d'acteurs stratégiques locaux devant constituer le noyau dur du processus de réflexion. Il s'agit du conseil rural, des institutions traditionnelles et des organisations communautaires de base (voir figure 1). Ces trois groupes représentent trois formes de légitimités et de pouvoirs qui influencent considérablement le processus de décisions au niveau local et la participation communautaire. La première forme de légitimité est politique. Elle est détenue par le conseil rural qui est investi du pouvoir légal de gestion de la collectivité locale grâce notamment à la mobilisation et l'allocation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des programmes

contrôle citoyen. Mais comme les réflexions menées au cours de l'analyse institutionnelle l'ont montré, la frontière entre ces trois formes de légitimités est particulièrement poreuse et il n'est pas rare de voir dans ces différentes structures des personnes avec plusieurs « casquettes » (élu local, représentant du pouvoir coutumier et leader d'organisations communautaires de base). Afin d'éviter les confusions des rôles, il est important que les personnes ayant de tels statuts puissent définir clairement à quel titre se fait leur participation dans le processus d'évaluation. Cela permet également d'éviter que la réflexion ne soit totalement monopolisée par un nombre limité de personnes.

A ces trois groupes stratégiques locaux constituant le noyau dur du groupe d'apprentissage, il faudra également ajouter l'administration et les structures d'appui technique. Ils participent au processus d'apprentissage mais n'ont pas les mêmes formes de légitimités.



3.2 Définition d'une stratégie d'apprentissage

Comment les décisions sont-elles prises ? Par qui ? Quel est le degré de participation des populations dans l'élaboration des programmes de décentralisation ? Quelles sont les stratégies développées par les élus pour rendre leurs décisions transparentes ? Quels sont les supports et outils qu'ils utilisent pour rendre leurs actions transparentes, visibles et accessibles ? Comment les populations sont-elles tenues informées des décisions prises ? Ce sont là autant de questions critiques dont l'évaluation par les acteurs

locaux eux-mêmes peut conduire à des actions de changements durables. Afin de donner aux différents acteurs locaux, en particulier ceux appartenant aux groupes les plus vulnérables, l'opportunité de contribuer à influencer les décisions au niveau local, l'approche des groupes d'apprentissage a été adoptée. Elle renvoie à un mécanisme inclusif d'apprentissage impliquant les différents acteurs clés agissant à différents niveaux et échelles. Toutefois pour qu'un groupe d'apprentissage sur l'évaluation de la décentralisation puisse fonctionner tout en respectant les exigences de pertinence, d'inclusion et de durabilité, un certain nombre de préalables ou conditions doivent être réglés :

- Tous les membres du groupe doivent avoir un intérêt vis à vis de la problématique qui structure l'apprentissage. Cet intérêt peut découler du fait que les différentes organisations ou personnes participantes mènent des actions que la participation à un processus d'apprentissage mutuel pourrait aider à renforcer ; ou alors qu'elles sont directement affectées par de telles actions et pourraient par conséquent les rendre plus efficaces grâce à leur participation à la réflexion collective.
- Les acteurs qui s'engagent à participer dans le groupe doivent accepter de soumettre leurs propres perceptions et pratiques à la réflexion et à l'analyse collectives. En effet, il ne s'agit pas de focaliser l'analyse sur un acteur donné, mais plutôt d'apprendre mutuellement les uns des autres, de partager des pratiques et des expériences en vue de les enrichir. Par conséquent, être porteur d'une pratique ou d'une expérience à partager constitue une condition de base pour participer utilement au groupe d'apprentissage.
- Les attentes, rôles et responsabilités des différents participants au groupe d'apprentissage doivent être clairement définis de sorte à mettre en évidence les complémentarités à bâtir dans la conduite du processus et anticiper par la même occasion les incompréhensions qui pourraient découler d'un manque de lisibilité des rôles. A Fissel, cette réflexion a été menée à travers l'application de la grille d'analyse des 4R (voir tableau 1).
- Il est important que les prérogatives propres à chaque acteur soient reconnues par les autres. Dans le cadre de la participation citoyenne, une telle condition est d'autant plus importante que la participation ou le contrôle citoyens ne doivent pas être compris comme une forme d'usurpation des pouvoirs légalement détenus par les élus. La synergie entre la légalité et la légitimité doit être entretenue tout en respectant les prérogatives de chacun.

- Pour pouvoir participer, il est important d'en avoir les capacités et les aptitudes. C'est pourquoi l'accent a été mis dès le début sur une mise à niveau des membres du groupe d'apprentissage sur des thèmes aussi divers que le contenu de la décentralisation ou les rôles et responsabilités des élus et des citoyens dans un processus décentralisation. Par ailleurs, afin de faciliter l'appropriation du processus par les acteurs locaux, une équipe de 14 animateurs communautaires a été constituée et ses membres formés aussi bien sur le contenu de la décentralisation que sur le processus méthodologique de suivi-évaluation participatif ou les techniques d'animation. Ils ont été choisis sur la base des critères suivants: (1) les aptitudes en matière de communication, (2) la maîtrise de l'écriture du français ou d'une des deux principales langues locales (Sereer et Wolof), (3) une disponibilité et une volonté à consacrer du temps au processus. Leur rôle consiste à faciliter les réflexions menées par le groupe d'apprentissage, organiser et animer des forums dans les villages pour informer, former les populations ou appuyer ces dernières dans toute réflexion entrant dans le cadre de la mise en place du système de suivi, assurer la mise en œuvre du système de suivi-évaluation, coordonner la collecte des données, organiser les sessions d'analyse, assurer le suivi de la mise en œuvre des actions identifiées et capitaliser les acquis du processus.
- La définition d'une approche méthodologique qui prend en compte la diversité des acteurs et de leurs capacités doit être définie. A Fissel, l'accent a été mis sur l'utilisation d'outils de visualisation dans l'animation des groupes d'apprentissage. Ce choix est justifié par la nécessité de permettre à tous les participants de pouvoir non seulement participer à la réflexion mais également de disposer de supports de capitalisation (voir figures 1, 2, et 4, et encadré 4).

	Droits (Rights)	Rôles et responsabilités (Responsibilities)	Relations (Relations)	Retombées (Returns)
Conseil Rural	<ul style="list-style-type: none"> ● Mobiliser les ressources ● Gérer les ressources ● Représenter la communauté rurale ● Prendre des décisions ● Que nos prérogatives soient reconnues 	<ul style="list-style-type: none"> ● Rendre compte aux populations ● Mettre en place des procédures et outils pour informer ● Être disponible ● Se former ● S'informer 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avec les populations, bâtir un partenariat basé sur la complémentarité ● Avec l'administration, obtenir un appui en ressources et en capacités ● Avec les structures d'appui, bénéficier d'un renforcement de capacités 	<ul style="list-style-type: none"> ● Décisions efficaces ● Confiance restaurée ● Augmentation des ressources
Populations	<ul style="list-style-type: none"> ● Être informées ● Avoir accès aux décisions ● Contrôler les décisions ● Être dotées des capacités pour contrôler ● Participer à l'allocation des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contribuer (payer la taxe rurale) ● Reconnaître les prérogatives des élus ● Aller chercher l'information ● Se former ● Veiller à la participation des groupes vulnérables en particulier les femmes 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avec le conseil rural, bâtir un partenariat basé sur la complémentarité ● Avec l'administration et les structures techniques, bénéficier d'un renforcement des capacités techniques 	<ul style="list-style-type: none"> ● Être mieux informées ● Accès à de meilleurs services ● Capacités citoyennes renforcées ● Pouvoirs des groupes vulnérables renforcés
Administration	<ul style="list-style-type: none"> ● Contrôle de légalité ● Contrôle de l'utilisation des ressources publiques ● Être informée des décisions 	<ul style="list-style-type: none"> ● Appui au renforcement des capacités des élus ● Appui au renforcement des capacités des citoyens ● Informer les différents acteurs sur les textes et lois ● Transfert effectif de compétences et de ressources 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avec les élus, information mutuelle sur les décisions prises ● Avec les populations, appui au renforcement de leurs capacités ● Avec les structures d'appui technique partenariat technique et fourniture 	<ul style="list-style-type: none"> ● Administration plus proche des populations ● Efficacité des programmes
Structures d'appui	<ul style="list-style-type: none"> ● Suivre et évaluer les programmes qu'elles appuient ● Être informées de l'utilisation des ressources allouées au conseil rural et aux OCB ● Participer au choix des actions à appuyer 	<ul style="list-style-type: none"> ● Appui au renforcement des capacités des élus ● Appui au renforcement des capacités des citoyens ● Informer les différents acteurs ● Veiller à une participation des groupes vulnérables 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avec conseil rural : information mutuelle et partenariat ● Avec administration : information mutuelle et partenariat technique ● Avec les populations : appui technique avec contribution des populations 	<ul style="list-style-type: none"> ● Bonne allocation des ressources ● Programmes conformes aux besoins

3. La grille des 4R (Rights, Responsibilities, Relations and Returns) est un outil intéressant de négociations de ces R, appliquée à Fissel au moment de la planification du processus.

Encadré 2. Paroles d'une animatrice

Quand les formateurs de l'IIED sont arrivés, nous avons pensé que tout allait être si technique que jamais nous n'y comprendrions quoi que ce soit. Mais ils nous ont dit qu'ils ne viennent pas avec des connaissances bien faites pour nous les imposer. Tout doit venir de nous. Ainsi responsabilisés et impliqués dans le processus, nous sommes vite sortis de notre réserve. Pour le premier jour de formation nous avons donc évalué la participation des populations dans le développement local, défini ce qu'est le suivi et l'évaluation, les rôles et capacités des animateurs dans la décentralisation et identifié les étapes pour un bon suivi et évaluation dans le domaine de la décentralisation. Je suis rentrée de cette première séance satisfaite et convaincue, avant même que l'on entame réellement le programme de travail. Les ateliers se sont ensuite succédé avec un rythme soutenu. La formation se déroule toujours bien. On note une amélioration à chaque session. Aussi bien du point de vue de la démarche que de la participation des uns et des autres. Sans qu'on s'en rende compte, ces exercices ont renforcé nos capacités en matière de technique d'animation. Souvent, les agents de l'IIED viennent en compagnie d'autres personnes pour nous entretenir sur des thèmes particuliers ou pour échanger avec nous. C'était le cas lorsqu'ils sont venus avec des techniciens de l'ARED, du PAGERNA et même quelqu'un venu du Mali. Ce jour là on nous fait comprendre qu'un atelier était organisé à Dakar sur le suivi évaluation participatif. La même chose que ce que nous faisons. Raison pour laquelle nos hôtes du jour sont venus échanger avec nous, recueillir notre histoire avec l'IIED. La fin de cette phase de la formation a abouti à l'application de ce que nous avons appris au niveau de villages-tests. La communauté rurale de Fissel compte vingt-huit villages. Dans chaque village une réunion communautaire est organisée afin d'identifier les acteurs de la décentralisation. Avec eux, on fait ressortir le thème qui les intéresse pour en situer l'impact dans la communauté, à l'image des connaissances acquises avec l'IIED, voir s'ils participent au développement local et déterminer leurs objectifs. Une fois nos cibles identifiées, on passe aux focus groups. Les femmes d'un côté, les hommes de l'autre, les jeunes de même. Cette division s'explique par le fait qu'au milieu des hommes, les femmes ne parlent pas. Les jeunes aussi, pour respecter le droit d'aïnesse se taisent. Cette façon de procéder nous permet de mieux saisir les attentes des uns et des autres, d'avoir les réponses à nos questions. Après les forums villageois, nous nous sommes retrouvés au centre de Langomack, pour une séance de critiques, pour voir comment les populations perçoivent notre approche. Dans deux villages nous avons dû retourner à deux reprises, faute d'avoir pu réunir l'assistance souhaitée. Pour y parvenir enfin, nous étions obligés de faire du porte à porte pour sensibiliser les populations. Mais s'il y a des villages où les sessions ont regroupé quarante-cinq participants, dans d'autres on a mobilisé jusqu'à cent vingt et une personnes. Dans chaque village on faisait en sorte qu'un noyau dur de dix personnes soit choisi, pour mieux vulgariser à leur niveau le programme.

Au cours d'un des ateliers sur le suivi évaluation participatif, nous avons parlé du retard de la femme dans le processus de la décentralisation, du développement en général. J'ai pris la parole, mais sans me laisser terminer ma pensée, un homme m'a coupée pour lancer : *« La femme est sous la tutelle de l'homme et doit l'être. Que la femme soit au même pied d'égalité que les hommes n'est pas possible »*. Sans tenir compte de ces objections, je continue : *« Nous sommes faibles parce que les hommes nous empêchent d'avancer. Vous venez vous-même de l'affirmer »*. Le président de la communauté rurale

objecte : « en réalité les femmes ne sont pas prêtes. Dans une assemblée elles peuvent parfois tripler en nombre les hommes, au lieu de donner leur avis, elles croisent les bras et laissent les hommes parler. Parfois ce sont même les hommes qui leur demandent de prendre la parole ». Et je relance : « Ce qu'il faut pour les femmes, c'est de gagner la confiance des hommes. Moi par exemple, c'est ce que j'ai fait. Pour que je devienne conseillère rurale aujourd'hui, j'ai dû me battre afin de gagner la confiance de mon époux. Après cela, je me suis dit qu'il n'est plus question, quand j'ai une opinion, de ne pas la partager avec les autres. C'est le raisonnement que nous femmes devons avoir. Il nous manque encore de l'audace ». Cette volonté de s'affirmer, d'exister auprès des hommes devient de plus en plus une réalité. Il faut seulement la forger. A mon niveau, l'IIED y a beaucoup contribué. C'est avec ses formations que j'ai maîtrisé la manière dont on s'y prend pour faire participer les groupements féminins et les faire contribuer financièrement. La possibilité que nous a offert le programme d'aller vers les autres, d'échanger des expériences sur les difficultés rencontrées et les acquis enregistrés est aussi intéressante. Et aujourd'hui, je fais tout mon possible pour assurer le relais au niveau de mon quartier.

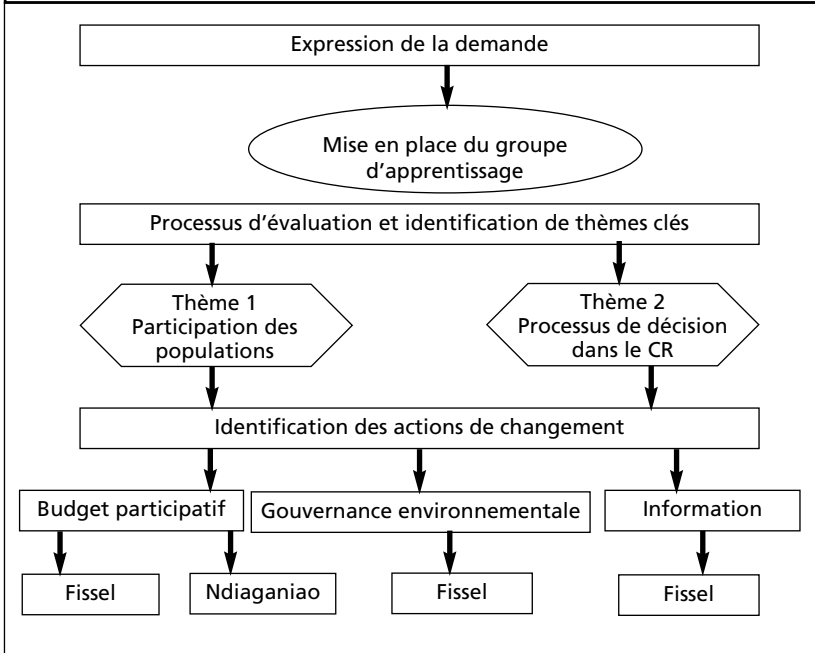
Source : Extrait et adapté du journal d'Astou (2003).

3.3 Outils et méthodes pour conduire la réflexion

La figure 2 résume le processus d'apprentissage qui a été suivi et montre comment l'évaluation participative de la décentralisation qui a été développée à Fissel a conduit à l'initiation de certains axes de changement tel que le budget participatif dont le processus de mise en œuvre à Fissel et à Ndiagianiao.

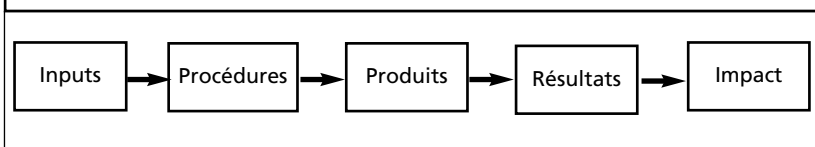
L'évaluation participative permet d'orienter l'action des élus dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins et préoccupations des populations. Elle va au-delà d'un simple mécanisme de contrôle, car bien comprise et bien appliquée, elle constitue un bon instrument de renforcement de la légitimité des élus, dans la mesure où une amélioration de la performance de leur action peut incontestablement peser de façon positive dans la balance au moment où ils devront solliciter à nouveau les suffrages de leurs concitoyens.

Figure 2. Processus d'évaluation participative



Sur le plan conceptuel, le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale se déroulent à travers une chaîne de causalité mettant en relation des inputs, des procédures et processus, des produits, des résultats et des impacts (figure 3).

Figure 3. Logique et niveaux d'analyse dans un système de suivi de la décentralisation



Les inputs. Il s'agit de l'ensemble des ressources financières, humaines, matérielles voire intellectuelles qui sont mobilisées et dont la transformation en actions ou programmes permet de prendre en charge les objectifs et préoccupations des populations. Leur importance et leur diversité ont

une influence directe sur l'importance des programmes développés. La plupart des collectivités locales vivent sous perfusion grâce aux contributions de l'Etat, des bailleurs de fonds, des ONG et de la coopération décentralisée. Cette dépendance envers l'extérieur est d'autant plus pesante que les structures décentralisées ne parviennent pas à mobiliser convenablement les ressources locales. Les inputs constituent un élément critique dans la mesure où ils conditionnent en grande partie les autres éléments de la chaîne de causalité. Ils correspondent ainsi à un premier niveau sur lequel un processus de suivi peut être appliqué pour voir l'évolution de la nature des ressources, leur quantité, leur origine, leur utilisation, etc. Un suivi et une évaluation des inputs renseigne également sur l'évolution de la capacité des collectivités locales à générer des ressources pour financer le développement local.

Les processus ou procédures. Ils renvoient aux mécanismes de prise de décisions mis en place pour gérer les ressources de la collectivité locale, en d'autres termes pour transformer les inputs en actions ou programmes. Ils renseignent également sur la capacité de la collectivité locale à développer un mode de fonctionnement basé sur l'inclusion. Le système de suivi et d'évaluation permet de voir l'évolution de la nature des procédures mises en place. Le type d'acteurs en jeu, leurs rôles et responsabilités, les relations qu'ils entretiennent entre eux, leurs compétences et leur volonté ou disposition à faire partie d'un processus inclusif et participatif constituent un ensemble de facteurs qui vont influencer la nature des processus qui seront mis en place.

Les produits. Ce sont les éléments tangibles qui résultent des actions menées par les collectivités locales. Les produits renvoient essentiellement aux réalisations concrètes qui peuvent toucher des domaines aussi divers que les infrastructures, les activités de renforcement de capacités ou celles ayant trait à la gestion des ressources naturelles, les supports et outils développés pour la diffusion de l'information, etc. Beaucoup de systèmes de suivi et d'évaluation conventionnels mettent l'accent sur les produits qui permettent de montrer comment les ressources ont été utilisées. Mais si le suivi-évaluation des produits peut renseigner sur les réalisations tangibles, il ne donne pas d'indication sur les aspects plus qualitatifs liés à ces réalisations, d'où l'importance d'avoir des critères portant sur les résultats.

Les résultats. Leur analyse permet une appréciation plus qualitative des produits. Ils font partie des repères les plus importants pour apprécier

l'effet des différents programmes sur les différents acteurs. A titre d'exemple, s'il est important d'évaluer le nombre d'infrastructures réalisées par les collectivités pour avoir une idée sur l'utilisation qui a été faite des ressources financières, il est certainement encore plus important de comprendre comment ces infrastructures fonctionnent, au profit de quels groupes et avec quels types d'offres de services. Le suivi et l'évaluation des résultats permet une appréciation sur des aspects aussi divers que l'utilité et la pertinence des produits, le degré et le type d'utilisation, leur qualité, leur efficacité, l'équité dans l'accès, etc.

Les impacts. Ils sont relatifs aux changements durables induits par les programmes de décentralisation dans l'amélioration des conditions de vie des populations. L'évaluation des impacts constitue l'un des aspects les plus complexes. En effet, l'impact est une conséquence différée de l'action et sa manifestation peut quelquefois se situer hors de l'horizon temporel de certains systèmes de suivi lorsque ceux-ci portent sur des programmes à court terme. Par ailleurs, les impacts constatés peuvent découler d'un effet combiné de plusieurs programmes, d'où la difficulté de déterminer la contribution d'un programme quelconque dans ces changements.

Le degré de prise en compte des éléments de cette chaîne de causalités varie d'un système de suivi à un autre. Certains systèmes sont orientés vers un aspect spécifique, alors que d'autres optent pour une approche prenant en compte les différents éléments de la chaîne. A Fissel l'accent a été mis sur le suivi-évaluation des *processus et procédures* comme porte d'entrée.

Choix des thèmes

Le choix des thèmes sur lesquels porte l'évaluation participative de la décentralisation a été fait à travers un forum local d'évaluation de la décentralisation à Fissel. Le diagnostic effectué au cours de cet atelier a permis de mettre en exergue les problèmes suivants :

- des insuffisances dans le domaine de **l'information et la communication**, en particulier la difficulté de rendre accessibles les décisions prises par le conseil rural aux populations, le faible niveau d'information des populations sur le fonctionnement du conseil rural, l'absentéisme de certains conseillers qui se trouvent ainsi dans l'impossibilité de rendre compte à leurs mandants.
- **l'exclusion** de certains acteurs tels que les femmes et les jeunes dont la participation au processus de prise de décisions reste particulièrement faible.

- le faible **impact de la décentralisation** dans l'amélioration des conditions de vie des populations, ce qui pousse les groupes les plus vulnérables à se tourner vers des stratégies de survie individuelle, renforçant ainsi leur exclusion et leur marginalisation.

Sur la base des résultats du forum, les acteurs ont retenu deux entrées thématiques portant sur les processus et procédures et dont l'évaluation permettra d'identifier des actions de changement de nature à améliorer la performance de la décentralisation. Ces axes thématiques portent sur (1) la participation des populations dans le processus de décentralisation et (2) le processus de décisions au sein du conseil rural. Le choix de ces axes est justifié par le fait que les membres du groupe d'apprentissage ont estimé que la participation des populations et le processus de prise de décisions au sein du conseil rural constituent deux paramètres importants qui s'influencent mutuellement et qui ont une très grande incidence sur l'impact de la décentralisation. L'encadré 3 montre les critères choisis pour chaque thème.

Encadré 3. Critères d'évaluation retenus

Critères relatifs au thème sur la participation des populations

- Niveau d'information des populations sur les décisions prises par le conseil rural
- Implication des populations dans les décisions du conseil rural
- Nature des rôles et responsabilités assumés par les populations
- Participation des femmes dans les instances de décisions (nombre et rôles)
- Nature et importance de la contribution des populations dans la prise en charge des actions
- Capacité organisationnelle des populations
- Nature des aptitudes et compétences des populations

Critères relatifs au thème sur le processus de décisions au sein du conseil rural

- Existence d'outils pour rendre compte des décisions
- Existence d'outils de planification
- Existence d'outils de diffusion de l'information
- Diversité des outils
- Nombre des délibérations
- Nature et diversité des ressources dont dispose le conseil rural
- Fréquence des réunions du conseil rural
- Degré de mise en œuvre des décisions prises
- Degré de participation de tous les élus dans la prise de décisions
- Types de procédures pour gérer les ressources financières
- Régularité et ponctualité des élus dans les réunions
- Accessibilité des supports d'information par la population

Encadré 4. Résumé du processus d'évaluation des critères retenus

- Le groupe d'apprentissage organise un forum d'évaluation des critères en utilisant un outil de visualisation (voir figure 4) dont l'application est basée sur l'adoption d'un système de notation utilisant une échelle graduée de 1 à 10. Le choix des critères est d'abord fait en sous-groupes (*focus groups* des acteurs clés) avant qu'une synthèse à l'échelle de l'ensemble du groupe d'apprentissage ne soit effectuée. En outre, l'accent est mis sur le choix des critères les plus importants.
- Une analyse critique est ensuite effectuée pour identifier les raisons ou facteurs qui justifient les appréciations faites sur chaque critère. Les éléments sont synthétisés en points forts et points faibles (voir tableau 2). Cette analyse est extrêmement importante car elle permet de cerner les raisons qui expliquent les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la décentralisation.
- Des axes prioritaires de changement sont dégagés.
- Des groupes de travail sont ensuite mis en place pour approfondir la réflexion sur les axes retenus comme porte d'entrée pour lancer les actions de changement. La réflexion du groupe de travail porte sur les objectifs visés, les activités à mener, les responsables, la stratégie de mise en œuvre, et éventuellement la date ou la période de mise en œuvre. Ce travail a abouti à la mise en place d'un agenda axé autour de trois axes de changement relatifs (1) au budget participatif, (2) à la gouvernance environnementale et (3) au renforcement de la conscience citoyenne par une meilleure maîtrise des droits et obligations. Chacun de ces axes a été confié à un groupe de travail. Comme déjà mentionné, la troisième partie de ce présent document présente les résultats du groupe de travail sur le budget participatif.
- La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'action de changement.

Photo 2. Evaluation des critères relatifs à la participation à Fissel



Figure 4. Exemples d'outils d'évaluation du fonctionnement du conseil rural (A) et de la participation au processus de décisions (B)

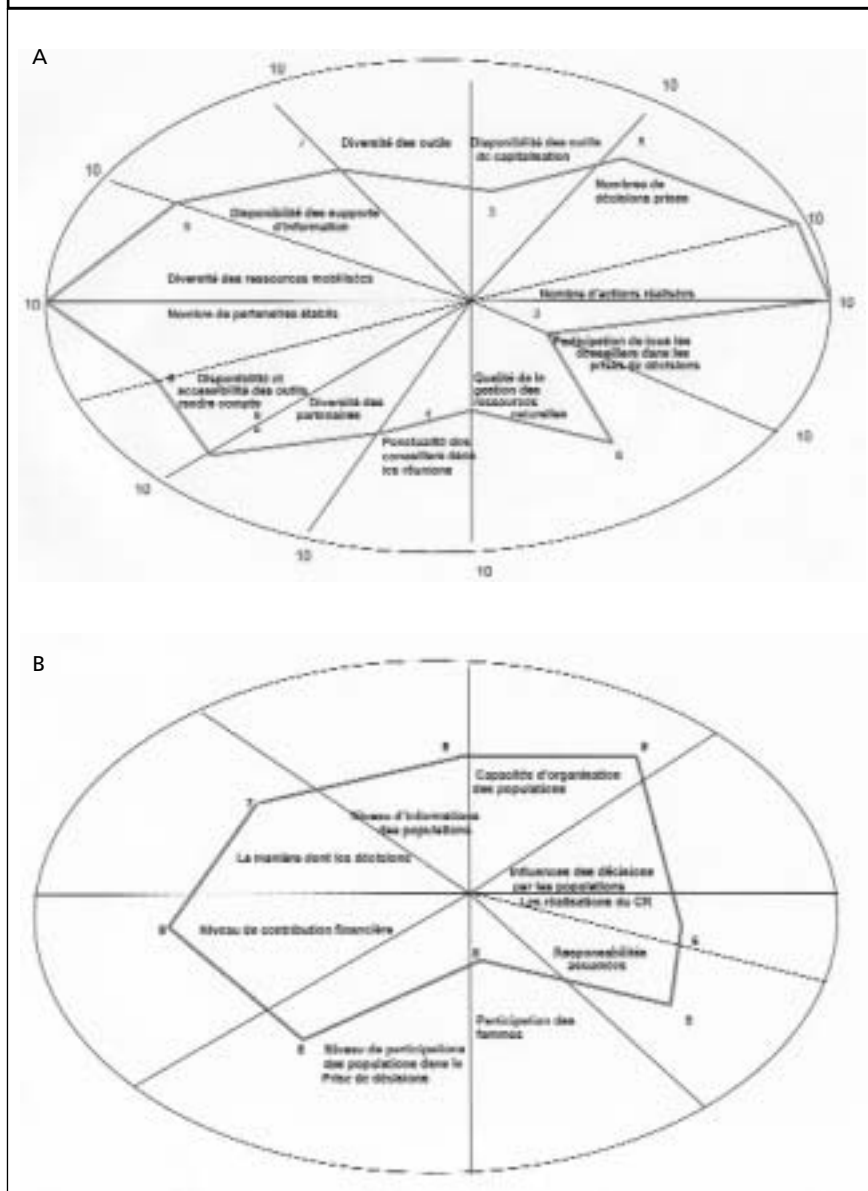


Tableau 2. Grille d'analyse qui accompagne l'évaluation des critères portant sur le processus de décision à Fissel

Critères	Faiblesses	Acquis
Fréquence des réunions du conseil rural	<ul style="list-style-type: none"> ● Difficulté de réunir les conseillers ruraux ● Chaque conseiller prend en charge son transport et sa nourriture pour assister aux réunions ● Difficulté d'abreuver les chevaux lorsqu'on se déplace en charrette ● Dissensions au sein du conseil ● Convocation tardive ● Difficultés pour atteindre le quorum ● Difficulté de parvenir à un consensus/accord du fait des dissensions politiques 	<ul style="list-style-type: none"> ● Les décisions sont consignées dans des documents ● Respect des textes dans la prise de décisions ● Décisions souvent bien mûries ● Les décisions s'appuient sur les idées de tout le monde ● Bon niveau d'information des conseillers sur les décisions prises
La participation des conseillers dans les réunions	<ul style="list-style-type: none"> ● Certains conseillers ont plusieurs autres fonctions ● Eloignement de certains villages ● Non prise en charge des frais de déplacement pour participer aux réunions ● Faible maîtrise par certains conseillers de leurs rôles et responsabilités ● Manque de motivation ● Certains conseillers sont présents mais ne parlent pas ● Information ou convocation tardive ● Absentéisme de certains conseillers ● Niveau de formation des conseillers varié ● Certains conseillers s'intéressent seulement à certaines activités ● Certains conseillers sous-estiment l'impact de leur présence ● Ignorance des droits et devoirs 	<ul style="list-style-type: none"> ● Maîtrise des procédures de délibérations ● Développement des capacités de prises de décisions ● Ceux qui sont présents expriment leurs points de vue
Nombre de partenaires au développement	<ul style="list-style-type: none"> ● Les conditions exigées par certains partenaires ne sont pas conformes aux capacités/moyens du conseil rural ● Difficulté du conseil à mobiliser les ressources financières auprès de la population ● Faible capacité en gestion financière 	<ul style="list-style-type: none"> ● Amélioration de la formation des populations ● Diversification des programmes de développement ● Développement de l'économie locale

Critères	Faiblesses	Acquis
Existence d'outils de planification et de gestion	<ul style="list-style-type: none"> ● Faiblesse des moyens ● Nombre réduit de partenaires au développement ● La décentralisation des responsabilités n'est pas accompagnée de la décentralisation des moyens ● Absence de moyens de déplacement ● Les supports existants ne sont pas accessibles à tous les conseillers ● Les supports existants ne couvrent pas toutes les compétences ● Faible valorisation des langues nationales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existence d'un siège fonctionnel ● Existence d'équipements pour l'organisation des réunions ● Certains conseillers disposent de compétences en matière de planification ● Disponibilité et capacité d'initiative du président du conseil rural ● Disponibilité de certains supports
Existence de moyens pour la diffusion des informations	<ul style="list-style-type: none"> ● Manque de ressources financières ● Manque de moyens de déplacement ● Eloignement des villages ● Faible niveau d'alphabétisation ● Tout le monde n'écoute pas régulièrement la radio communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existence d'une radio communautaire ● Existence des marchés hebdomadaires ● Disponibilité du secrétaire communautaire ● Existence de documents qui consignent les décisions
Gestion des ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> ● Eloignement du « coffre-fort », le trésor des collectivités locales ● Procédures de décisions lourdes ● Populations à la base pas impliquées dans le suivi de la gestion des ressources de la CR ● Seuls les conseillers sont formés à la gestion financière ● Certains conseillers n'ont pas le niveau de formation nécessaire 	<ul style="list-style-type: none"> ● Actions conformes aux décisions prises ● Conseillers généralement bien informés sur les décisions prises ● Les décisions sont transparentes
Disponibilité de supports pour rendre visibles les décisions prises	<ul style="list-style-type: none"> ● Accès difficile aux documents dans lesquels sont consignées les décisions prises ● Supports de diffusion peu diversifiés ● Supports de diffusion des décisions en français et non traduits en langues nationales ● Absence du réflexe des populations d'aller vers l'information 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existence des animateurs ● Plusieurs décisions font l'objet d'affichage ● Plusieurs décisions sont diffusées à travers la radio communautaire
La nature/ diversité des ressources disponibles	<ul style="list-style-type: none"> ● Possibilités limitées de génération de ressources au niveau local ● Enclavement de la zone (peu d'intervenants) ● Faiblesses de ressources naturelles à valoriser ● Faible taux de recouvrement de la taxe rurale 	<ul style="list-style-type: none"> ● Appui de l'Etat et des partenaires ● Efforts entrepris au niveau local pour former les populations dans les activités de génération de revenus ● Actions de protection de l'environnement

4. De l'analyse à l'action : l'adoption du budget participatif pour répondre aux exigences de transparence

4.1 Introduction au budget participatif

Le concept et la pratique du budget participatif sont assez nouveaux en Afrique francophone et les rares expériences qui existent sont pour l'essentiel à un stade expérimental. La plupart des expériences sur le budget participatif s'inspirent de celle initiée depuis 1989 par la commune de Porto Alegre au Brésil. Le budget participatif renvoie à un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi budgétaires dans lequel les différents acteurs clés débattent, analysent, priorisent et suivent les décisions portant sur les dépenses et investissements publics. Les acteurs clés comprennent entre autres : les conseillers municipaux ou ruraux, les représentants des structures de l'Etat, les chefs traditionnels et coutumiers, les membres des organisations de la société civile, les membres des organisations communautaires de base, les bailleurs de fonds, le secteur privé, les ONG.⁴

Le processus du budget participatif comprend trois types de consultations parallèles, à savoir : (1) les assemblées de quartiers ou de villages selon les cas, (2) les forums thématiques et (3) les rencontres de délégués pour une coordination à l'échelle de la collectivité locale. Ces différentes rencontres se tiennent tout le long de l'année. Elles permettent aux citoyens d'avoir l'opportunité de décider de l'allocation des ressources, de faire une priorisation des différentes politiques sociales de la collectivité locale et de contrôler l'exécution des dépenses. Les programmes ainsi mis en œuvre permettent d'intégrer les citoyens dans le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques, de stimuler des réformes et d'allouer les ressources publiques aux groupes vulnérables qui en ont le plus besoin. Ainsi le phénomène de l'exclusion sociale est directement combattu dans la mesure où les acteurs politiques traditionnellement exclus ont désormais de plus grandes possibilités d'influencer les processus de décisions. C'est pourquoi le budget participatif permet de promouvoir l'apprentissage public et la citoyenneté active, d'atteindre la justice sociale à travers des politiques et une allocation des ressources plus transparentes, et de réformer l'appareil administratif dans les communes et communautés rurales.⁵

4. La grille des 4R (*Rights, Responsibilities, Relations and Returns*) est un outil intéressant de négociations de ces R, appliquée à Fissel au moment de la planification du processus.

5. Cofie-Agama, J. (2001). Participatory budgeting: opening decision making to society. Ministry of Finance, Accra, Ghana.

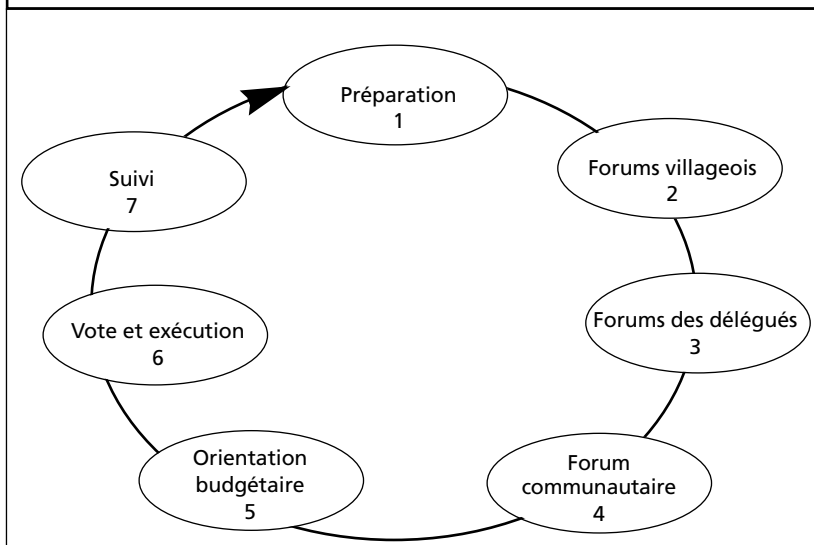
4.2 Les étapes du budget participatif

La mise en place du budget participatif s'appuie sur sept étapes clés (voir photo 3 ci-dessous).

Photo 3. Elaboration d'un budget participatif



Figure 5. Schéma sur le budget participatif à Ndiagianiao



Etape 1 : préparation. Elle constitue une étape critique dans la mesure où il s'agit d'amener les différents acteurs à cerner l'importance d'une telle approche, de définir les rôles et responsabilités des acteurs ainsi que les modalités pratiques de mise en œuvre du système. Etant donné que tous les acteurs découvraient le budget participatif pour la première fois, il était particulièrement important de mettre l'accent sur une bonne information et une sensibilisation afin de lever tous les équivoques sur les rôles et responsabilités, mais également pour mettre en exergue l'intérêt et l'impact potentiel d'un tel système. Bien évidemment, sans une adhésion totale du Conseil Rural, un tel système ne peut pas fonctionner correctement. Durant cette étape, des formations techniques et méthodologiques sur la nomenclature budgétaire et sur le processus du budget participatif ont également été dispensées. Il est important en effet de souligner que la loi organise les différents actes qui concourent à la confection du budget. Il était dès lors important de créer dès le départ les conditions pour que le système à mettre en place réponde à une double exigence de légalité et de légitimité.

Dans le cadre de l'information et la sensibilisation des populations, des visites ont été organisées par les membres des groupes d'apprentissage pour expliquer la nouvelle démarche de planification budgétaire initiée et insister sur les implications qu'elle va avoir en termes de rôles et responsabilités des différents acteurs. En effet, la responsabilité constitue le principe clé du contrôle citoyen. Elle doit se traduire, pour ce qui concerne les élus, par l'instauration de mécanismes transparents pour rendre compte des décisions prises. Pour les populations, le droit d'exiger des comptes doit être assorti du devoir de contribuer à la prise en charge des différents programmes. Dans les différents villages où les sessions d'information ont été tenues, l'exemple de la taxe rurale a été pris pour illustrer comment ce principe de responsabilité doit se traduire en pratique. En effet, les arguments derrière le non-paiement de la taxe rurale disparaissent dès lors que les populations sont dotées des pouvoirs et capacités à influencer le choix des actions à initier par le conseil rural et à suivre et contrôler l'utilisation des ressources financières mobilisées à cet effet.

Etape 2 : forums villageois pour l'identification des contraintes et priorités et l'inventaire des infrastructures existantes. Le système de planification budgétaire participative étant remontant, des forums sont tenus dans tous les villages, afin d'identifier les principales contraintes et les propositions d'actions qui émanent de cette première échelle de pla-

nification. L'organisation de ces forums doit tenir compte de la diversité des besoins selon les groupes. Dans tous les villages, les forums sont tenus séparément avec les hommes et les femmes et souvent les jeunes, pour identifier les problèmes les plus urgents et les actions qui apparaissent plus prioritaires pour la communauté villageoise toute entière. Etant donné le nombre important de villages, il a été décidé que chaque groupe (hommes et femmes) formule un maximum de cinq contraintes clés accompagnées d'autant de propositions d'actions, ce qui fait un total de 10 problèmes et 10 actions prioritaires pour les deux groupes. Les *focus groups* sont suivis d'une réunion de mise en commun au cours de laquelle une synthèse des propositions faites par les femmes et les hommes est effectuée. Au terme de cette réflexion les cinq problèmes les plus importants et les cinq propositions les plus pertinentes sont retenus à travers un processus d'analyse collective et de négociation prenant en compte les réflexions menées séparément par les hommes et les femmes. A l'arrivée, la crainte que les propositions faites par les hommes prévalent au moment de la synthèse s'est révélée injustifiée, car dans la plupart des cas, les problèmes et actions qui arrivent en tête ont été identifiés comme prioritaires par les femmes (voir tableaux 3 et 4).

Le rôle des animateurs pour faciliter les débats est crucial pour éviter les risques de biais. Il est toutefois important durant ces forums, de préciser que cette démarche de planification ne conduit pas nécessairement à la prise en charge de toutes les actions identifiées. Le choix définitif dépendra des ressources disponibles mais également des actions prioritaires qui apparaissent à l'échelle de la communauté rurale à la suite d'une analyse de l'ensemble des propositions villageoises. La décision finale sera prise sur la base de critères définis par les élus et les représentants des villages. Une autre activité importante qui sera déterminante pour le choix des villages bénéficiaires des investissements a porté sur le recensement des équipements existants. Cette information sera utilisée dans la confection d'une carte des infrastructures et équipements de la communauté rurale. Ces forums villageois permettent également aux animateurs d'évaluer les possibilités de participation des populations dans la prise en charge des actions. Au terme des forums villageois, chaque village a proposé deux délégués (un homme et une femme) pour participer à la prochaine étape (forum des délégués), portant sur la synthèse des résultats des différents forums villageois. Ces personnes doivent disposer de bonnes aptitudes en matière d'analyse et de négociation, et être suffisamment informées des enjeux du processus afin de pouvoir expliquer et défendre les propositions faites par leurs villages respectifs.

Etape 3 : forums des délégués. Les délégués choisis par les différents villages doivent se rencontrer pour faire une synthèse des propositions villageoises. Deux axes vont structurer cette réflexion. Le premier porte sur les 10 problèmes qui apparaissent comme étant les plus importants à l'échelle de toute la communauté rurale. L'exploitation des grilles de synthèse villageoise permet d'avoir une idée sur la fréquence ou la permanence de certains problèmes. Le deuxième axe porte sur l'identification des 10 actions prioritaires les plus couramment proposées. Il est important de souligner que les délégués n'ont pas pour rôle d'effectuer un arbitrage mais plutôt de faire un travail de classement à partir d'une exploitation statistique des différentes fiches villageoises. Les délégués devront également faire la synthèse des informations relatives aux équipements disponibles dans chaque village. Ces données servent de base à l'élaboration d'une carte des infrastructures. Les informations qui ont été recueillies ont été confiées à un spécialiste de la cartographie pour l'élaboration de la carte (photo 3). Avec un tel outil visuel, les conseillers ruraux et les délégués des populations disposent d'un support dont l'exploitation sera déterminante au moment du choix des villages qui devront bénéficier des différents investissements. Toutefois, au delà de cet usage ponctuel, la carte constitue également un outil important de suivi.

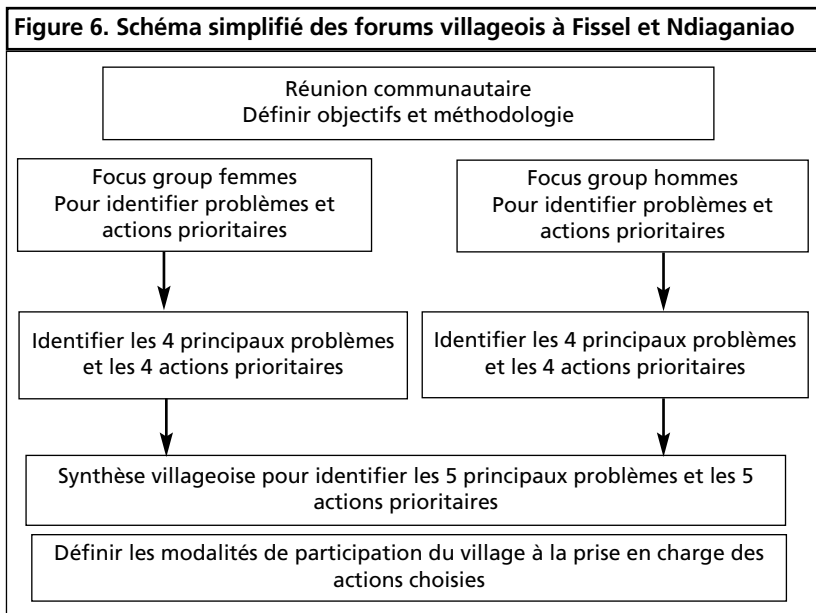


Photo 4. Carte des équipements de la CR de Ndiagianiao



Tableau 3. Grille de synthèse des problèmes à Fissel⁶

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

6. Les chiffres dans les colonnes représentent le nombre de fois qu'un problème a été cité par les groupes d'hommes et de femmes.

Actions	1	2	3	4	Total	Rang
Adduction d'eau	17	4	2	2	25	1 ^e
Dotation des femmes en moulins à mil	2	3	3	3	11	2 ^e
Formation professionnelle des femmes	1	2	2	3	8	3 ^e
Financement	1	4	1	2	8	3 ^e
Construction salles de classes		2	3	1	6	5 ^e
Implantation de cases pour la petite enfance	1	1		4	6	5 ^e
Construction de clôtures pour les écoles	1	3		1	5	7 ^e
Construction de boutiques villageoises	2		3		5	7 ^e
Construction de clôture des cases de santé		2	1	1	4	9 ^e
Construction de classes d'alphabétisation		1	2	1	4	9 ^e
Espaces jeunes			1	3	4	9 ^e

Etape 4 : forum communautaire. Ce forum réunit les délégués et les élus. Il consacre le début de la négociation entre les deux groupes en vue d'arrêter les types d'investissements qui seront pris en charge par le budget en cours d'élaboration. Il a pour objectif de :

- restituer les résultats de la synthèse communautaire aux membres du conseil rural ;
- permettre au conseil rural de présenter le budget d'investissement de l'exercice passé et de présenter les prévisions de recettes de l'année en cours ;
- permettre aux conseillers de faire un exposé technique sur la nomenclature budgétaire telle qu'établie par l'Etat, ceci afin de voir si les propositions faites à la suite des forums villageois sont en conformité avec la nomenclature budgétaire ;
- définir les critères qui devront guider le choix des zones d'implantation des actions ;

7. Les numéros de colonnes 1 à 4 représentent l'ordre de priorité de l'action.

lèmes identifiés par les populations. La présence des délégués à cette session doit aider à cela. En outre, la carte des infrastructures constitue un support important dans l'orientation budgétaire, même si d'autres critères importants devront être pris en compte dans le choix des villages devant bénéficier des actions. L'orientation budgétaire a pour objectif l'adoption du programme d'investissement proposé au cours du forum communautaire. Cette étape est assez importante car les arbitrages peuvent être difficiles et les risques de biais sociologique, politique ou affectif sont réels. Mais le principe même du budget participatif permet de réduire ces biais dans la mesure où la décision du conseil doit s'appuyer sur une proposition construite à partir d'une analyse collective ayant impliqué l'ensemble de la population.

Etape 6 : vote et exécution. Cette étape consacre la validation finale des propositions. Le budget est soumis pour approbation au sous-préfet et l'exécution ne pourra démarrer que lorsque cette approbation est effective.

Etape 7 : suivi évaluation de l'exécution. Une des innovations de taille a été la mise en place d'un comité de suivi composé de personnes membres de la société civile locale. Le rôle du comité de suivi est de contrôler l'exécution du budget à travers :

- Le suivi de l'évolution des ressources et des investissements de la communauté rurale. Ce comité doit travailler en parfaite intelligence avec le conseil rural dont il doit contrôler le fonctionnement tout en évitant d'être son auxiliaire. Il doit également participer à l'information et la sensibilisation des populations et appuyer le conseil rural, en particulier dans son effort d'identification de nouvelles sources potentielles de ressources.
- L'évaluation des outils/mécanismes mis en place pour une bonne diffusion/transparence des mesures prises.
- L'élaboration des supports pour diffuser l'information auprès des populations et organiser le feedback auprès du Conseil Rural.

Pour faciliter la mise en œuvre effective du suivi de l'exécution du budget, l'organisation de revues budgétaires trimestrielles a été retenue. Dans cette perspective, chaque comité de suivi devait mettre en place un système de suivi avec des critères et des outils et travailler avec le conseil rural à la confection de supports adaptés pour diffuser auprès des populations les informations et résultats issus de ces revues.

5. Quelques défis

L'adoption de l'approche du budget participatif par les communautés rurales constitue une grande rupture dans les démarches de planification budgétaire et dans le renforcement de la gouvernance locale et la participation citoyenne. Toutefois, l'institutionnalisation d'une telle démarche va au-delà d'une simple application d'outils et de techniques. Elle suppose des changements fondamentaux dans la culture des organisations locales, dans les attitudes et le comportement des différents acteurs locaux ainsi que dans les processus pratiques de planification et de prise de décisions. Toutefois la réalisation de ces changements entraîne plusieurs défis :

Le défi de la communication et de l'accès à l'information. Afin de créer les conditions pour une bonne participation des populations dans le processus de contrôle citoyen au niveau local, il est essentiel que les informations nécessaires soient non seulement disponibles mais également accessibles pour l'ensemble des acteurs. En effet, l'information et la communication sont à la base des processus de planification et de budgétisation participatives. Ce défi est d'autant plus important qu'en milieu rural, la faible maîtrise des documents écrits en français recommande l'utilisation de supports alternatifs adaptés. Les deux communautés de Fissel et Ndiagianiao ont l'avantage de bénéficier de l'implantation d'une radio communautaire dans la zone. Celle-ci peut jouer un rôle important dans le renforcement de la participation citoyenne et devrait à cet effet constituer un catalyseur dans ce processus d'apprentissage. En outre, une bonne stratégie de communication doit accompagner la mise en œuvre des différentes étapes du budget participatif afin que l'appropriation de cet outil par les citoyens soit facilitée.

Le défi des capacités. Le budget participatif ne se limite pas à un exercice ponctuel de planification budgétaire mais renvoie plutôt à un processus continu de concertation entre élus et citoyens dans lequel ces derniers sont régulièrement tenus informés des décisions prises tout en exerçant leurs droits et devoirs de veiller à ce que leurs avis et recommandations soient pris en compte dans les processus de décisions. Pour créer de telles conditions, il est particulièrement important de mettre en place un programme structuré, cohérent et adapté de renforcement des capacités.

Dans cette perspective, l'engagement et le volontarisme des communautés rurales pour institutionnaliser le budget participatif devront se traduire par une allocation conséquente de ressources pour appuyer une telle approche dont l'impact sur la qualité de la gouvernance locale peut être considérable.

Le défi de l'application à grande échelle. Le processus mis en place à Fissel et à Ndiaganiao garde encore un caractère pilote. Mais il est évident que son institutionnalisation passera nécessairement par son adoption par la plupart des collectivités locales. Pour cela, des mécanismes de partage et de diffusion de l'approche devront être trouvés. Dans ce cadre, et tout en insistant sur les précautions à prendre afin d'éviter une reproduction standardisée et mécanique, l'accent devra être mis sur des actions telles que la mise en réseau et les échanges d'expériences avec les autres communautés rurales, le partenariat avec les programmes qui appuient les collectivités locales à travers l'information et la formation de leur staff à l'approche du budget participatif, la diffusion des résultats de ce processus à travers des canaux adaptés, l'information et l'implication des décideurs, etc.

Le défi de l'engagement des pouvoirs politiques. Cette expérience en est encore à son début et le processus s'est essentiellement limité au niveau local sans une implication directe des autorités administratives. Mais il est important de noter que sans l'appui à la fois « politique » et technique des pouvoirs publics, il sera difficile de parvenir à une adoption large de l'approche du budget participatif. C'est la raison pour laquelle, au niveau local, les conseils ruraux devront développer des partenariats avec les structures administratives déconcentrées. Parallèlement, un mécanisme remontant pour l'information des politiques devra être progressivement mis en place, afin qu'une telle approche puisse à terme être prise en compte dans les processus formels de planification. Pour cela, la mise en œuvre pratique du processus dans les communautés rurales devra être accompagnée d'actions de sensibilisation des décideurs, une attention particulière devant être donnée à la participation des députés à un tel processus d'apprentissage.

Défi de la souplesse. La mise en place et la consolidation d'une approche sur le budget participatif est un processus à long terme. Il est particulièrement important d'adopter une démarche d'apprentissage basée sur la souplesse pour non seulement faciliter l'appropriation du processus par

tous les acteurs, mais également pour éviter que des changements trop importants et brusques au début ne conduisent à des lourdeurs qui pourraient entraîner des résistances. Mais la souplesse suppose la capacité d'adapter le processus à chaque contexte spécifique de sorte à éviter une standardisation rigide. En effet, l'essentiel ne se trouve pas dans le maintien d'une séquence fixe des étapes, mais surtout dans le respect des principes d'inclusion, d'équité, de transparence, d'obligation de rendre compte qui constituent le fondement du budget participatif.

Le défi de la continuité institutionnelle. Un défi majeur de tout processus d'apprentissage impliquant les structures administratives et techniques et les collectivités locales est celui du maintien de la mémoire institutionnelle. En effet, le taux élevé de rotation du personnel administratif et technique ainsi que le renouvellement à intervalle régulier du personnel politique dans les collectivités locales entraîne souvent des problèmes de déperdition dans l'apprentissage. Cette situation découle en grande partie du fait que des mécanismes efficaces de partage ne sont pas toujours en place pour éviter que le départ d'un ou de plusieurs membres du groupe d'apprentissage n'entraîne, comme c'est souvent le cas, une discontinuité ou une rupture dans l'apprentissage. Ce risque est encore plus grand dans les collectivités locales, où des changements importants dans les rapports de force politiques (au sein d'un même parti ou entre partis) peuvent quelquefois se traduire par un changement de toute l'équipe. Il est toutefois difficile de prédire de tels changements. C'est la raison pour laquelle l'accent doit être mis sur le renforcement de la conscience citoyenne des populations qui constituent les leviers immuables du processus d'apprentissage, quels que soient par ailleurs les changements qui pourraient intervenir dans la composition des structures d'appui et des bureaux des conseils ruraux.

Le défi de la « dépolitisation » des décisions. Les collectivités locales sont des structures fondamentalement politiques et les décisions qu'elles prennent peuvent quelquefois souffrir des tensions et clivages qui existent en leur sein. Même si le processus n'a pas eu à faire face à de telles contraintes dans les deux communautés pilotes, il est évident que ce risque potentiel existe dans plusieurs autres collectivités locales et devra par conséquent être pris en compte dans la perspective d'une institutionnalisation de l'approche. En effet, l'effectivité de l'engagement citoyen dépend en grande partie de l'ouverture et de la volonté des collectivités locales à prendre les décisions sur la base des besoins effectivement

exprimés par les populations et non à partir des considérations d'ordre politique. Même si les citoyens doivent jouer leur rôle de sentinelles pour que la structure et l'exécution du budget soient objectives et transparentes, il est évident qu'un tel résultat sera d'autant plus facile à obtenir que les organes chargés de la mise en œuvre des décisions en manifestent une réelle volonté.

6. Conclusion

Bien que l'expérience du budget participatif dans les deux communautés rurales en soit à ses débuts, on peut déjà souligner un certain nombre d'acquis qui laissent entrevoir tout le potentiel qu'une telle démarche peut avoir dans la consolidation du processus de décentralisation au niveau local. D'abord, le système s'est révélé un instrument efficace pour améliorer le niveau de participation des populations grâce à une plus grande visibilité des actions du conseil rural. Les acteurs ont surtout souligné le fait que cette expérience a permis aux populations de mieux comprendre la nature et le fonctionnement d'un budget, qui était jusqu'alors perçu comme l'apanage du conseil rural pour ne pas dire de son président. En ayant une meilleure compréhension du processus budgétaire, le citoyen saisit mieux toutes les opportunités dont il dispose pour mieux contrôler le travail de ses élus. Ensuite, la mise en place du système s'est accompagnée de plusieurs activités de renforcement de capacités sur la décentralisation et la gouvernance locale ; ce qui a permis aux conseillers et aux populations d'avoir une plus grande maîtrise de leurs rôles et responsabilités. Enfin, un des résultats importants de cette initiative a sans nul doute été de montrer aux populations qu'elles ont la capacité non seulement de participer mais surtout d'influencer directement le choix des priorités d'investissements effectués par la communauté rurale. D'ailleurs cette dernière s'attend à ce que ce nouvel état d'esprit se traduise dans les années à venir par une amélioration sensible de la contribution des populations (taxe rurale et autres formes de contributions) dans le financement du développement local.

Le processus du budget participatif comporte toutefois un certain nombre de contraintes. En effet, cette approche, qui repose sur une consultation de tous les acteurs, prend souvent beaucoup de temps. Cette contrainte est d'autant plus ressentie que l'élaboration annuelle du budget doit se dérouler sur une période et selon une durée légalement définies. Les collectivités locales qui adoptent une telle approche se trouvent ainsi écartelées entre le souci de se conformer à la loi et celui lié à la nécessité de donner au processus tout le temps nécessaire pour assurer l'apprentissage et la participation de tous les acteurs. Par ailleurs, les ressources nécessaires pour mener les consultations à la base font souvent défaut. En attendant que cette

pratique soit institutionnalisée et que des moyens soient dégagés dans le cadre du budget de la communauté rurale, les collectivités locales ne bénéficiant pas d'un appui externe pourraient éprouver quelques difficultés pour prendre en charge correctement un tel processus. Enfin, il n'a pas été possible au cours de la première année de mener à terme l'ensemble des sept étapes du processus du budget participatif étant donné que certaines d'entre elles nécessitaient beaucoup de temps pour leur réalisation en particulier lorsque des actions de renforcement de capacités étaient nécessaires. C'est ainsi que les sessions trimestrielles de revue budgétaire devant réunir les conseillers et les membres du comité de suivi n'ont pas pu se tenir régulièrement, comme prévu. Or, ces sessions constituent des moments importants dans le renforcement du mécanisme de transparence. En effet, c'est à travers elles que le travail de contrôle citoyen s'exerce le plus car elles donnent l'occasion aux conseillers de rendre compte à intervalles réguliers des décisions prises.

Comme on le voit, un tel mécanisme prend du temps à s'installer et se consolider, mais ce qui paraît important est la possibilité qui est donnée aux acteurs clés, en particulier les populations, de voir que les opportunités de créations d'espaces d'élargissement de leur participation existent et qu'elles ont désormais le moyen de les saisir. Il est cependant important de souligner que la mise en place du budget participatif nécessite un appui méthodologique rapproché et régulier afin de créer les conditions pour une appropriation durable du système. Cet appui comporte un volet important de formation à la fois sur le contenu de la décentralisation et sur le processus méthodologique de mise en œuvre du budget participatif. Dans ce cadre, un accent particulier doit être mis sur une bonne formation des membres du comité de suivi qui constituent le cœur du système.

Il est permis d'espérer que dans un avenir proche, avec la dissémination du budget participatif, les citoyens ne se limiteront plus seulement à identifier les priorités et à contrôler leur mise en œuvre, mais qu'ils participeront également de façon effective à l'affectation des ressources aux différentes activités, à l'instar de ce qui se fait dans les municipalités où cette approche est solidement institutionnalisée.

Bibliographie

Cofie-Agama, J. (2001). Participatory budgeting: opening decision making to society. Ministry of Finance, Accra, Ghana.

Hentic, Isabelle et Bernier, Gilles (2000). Rationalisation, décentralisation et participation dans la gestion du secteur public des pays en développement. CAFRAD.

MacLean, Melissa (2003). Elaboration d'un programme de recherche sur les dimensions genre de la décentralisation. CRDI.

Wampler, Brian (2000). A Guide to Participatory Budgeting.



Améliorer les conditions de vie des populations des zones arides de l'Afrique : c'est là l'objectif du Programme Zones Arides de l'IIED.

Nos priorités consistent à :

- renforcer les capacités des populations locales à gérer leurs ressources de manière durable et équitable ;
- promouvoir des politiques et institutions qui garantissent des processus de prise de décisions participatifs ;
- intervenir dans des processus internationaux qui favorisent les besoins des populations des zones arides.

Avec différents partenaires d'Afrique et d'Europe, nous menons des recherches sur des thèmes politiques clés concernant directement les populations pauvres, et nous encourageons un dialogue informé sur ces thèmes. Notre travail englobe un large éventail de domaines, allant du foncier et de l'accès équitable aux ressources naturelles à l'avenir des exploitations familiales dans un contexte de mondialisation ; du développement pastoral et de la gestion des ressources naturelles communes à la gestion des ressources transnationales ; de la bonne gouvernance et de l'inclusion sociale aux liens entre les sphères rurale et urbaine ; de l'alphabétisation et de la participation démocratique à l'intégration régionale et aux migrations internationales.

Ces Dossiers constituent un forum d'échange pour les praticiens du développement et les décideurs politiques, leur permettant de partager leurs idées et expériences relatives aux problématiques de développement affectant les populations des zones arides.

Les Dossiers sont publiés en français et en anglais. Ils peuvent être téléchargés sur notre site web à www.iied.org/drylands/pubs/issuepapers.html

**International Institute for
Environment and
Development**
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tél : (+44 20) 7388 2117
Fax : (+44 20) 7388 2826
Email : drylands@iied.org
Site web : www.iied.org

ISSN 1357 9312
ISBN 1 84369 567 7