مجموعة الديموقراطية والحداثة
COLLECTIF DÉMOCRATIE ET MODERNITÉ

TARGA aide
Pour un développement durable

# Le Budget Participatif : des expériences à l'international à sa mise en œuvre au Maroc

## Partie I : Définition du concept et revue des expériences

British Embassy Rabat

# SOMMAIRE

**Avant-propos** ..... **4**

**I- Introduction** ..... **4**

**II- Le Budget Participatif : définition et mise en œuvre** ..... **6**

A) Définition générale ..... 6

B) Les instruments de mise en œuvre du BP ..... 7

1) Cadre légal et réglementaire ..... 7
2) Echelle et dimensions du BP ..... 7
3) Participation citoyenne ..... 9
4) Mécanismes de transparence et de contrôle ..... 11

**III- Le Budget Participatif : un instrument fort de bonne gouvernance** ..... **12**

A) Participation ..... 12

B) Transparence/ reddition des comptes ..... 13

1) Des finances locales plus transparentes ..... 13
2) Le suivi et contrôle des projets issus du BP ..... 13
3) Le BP, un outil efficace de lutte contre la corruption ..... 13

C) Efficacité/efficience ..... 14

1) Efficacité des projets issus du BP ..... 14
2) Amélioration de la fiscalité locale ..... 14

D) Egalité/équité ..... 15

1) Lutte contre les inégalités spatiales ..... 15
2) Lutte contre les inégalités sociales ..... 16

**IV- Quelques expériences caractéristiques de Budget Participatif à l'international** ..... **17**

A) L'expérience de Porto Alegre ..... 17

1) Historique du BP de Porto Alegre ..... 17
2) Déroulement du BP ..... 18
3) Evolution du BP ..... 20

B) Le BP en Europe ..... 21
1) Contexte ..... 21
2) Les expériences en France ..... 22
3) Les BP espagnols ..... 24
4) Synthèse des expériences européennes ..... 25

C) L'expérience péruvienne de législation nationale du BP ..... 25
1) Contexte ..... 25
2) La législation du BP ..... 26
3) Le déroulement du BP ..... 26
4) Les forces du BP péruvien ..... 28
5) Les faiblesses du BP péruvien ..... 29

D) Le BP de New-York ..... 31
1) Contexte ..... 31
2) Déroulement du BP ..... 31
3) Limites du BP new-yorkais ..... 32

F) Le BP en Afrique ..... 33
1) Le développement du BP en Afrique ..... 33
2) L'expérience tunisienne de BP ..... 35
3) Le BP dans la province du Sud-Kivu en RDC ..... 37

**V- Quelques expériences de participation citoyenne au Maroc ..... 40**

A) L'élaboration des PCD ..... 40
1) Contexte ..... 40
2) Mécanismes participatifs pour l'élaboration des PCD ..... 40

B) L'INDH ..... 42
1) Contexte ..... 42
2) Mécanismes participatifs de l'INDH ..... 44

C) Un exemple d'expérience issue d'une initiative locale: le cas de Tiznit ..... 45
1) Contexte ..... 45
2) L'appui aux associations ..... 45
3) Le BP de Tiznit ..... 46

# Avant-propos

Les principes de bonne gouvernance démocratique ont été consacrés au Maroc par la Constitution de 2011 et par le nouveau projet de charte communale: gestion performante du service public, couverture équitable du territoire, égalité d'accès des citoyennes et citoyens aux services publics, participation active des citoyennes et citoyens, transparence, responsabilité et reddition des comptes.

Malgré la référence constante à ces principes dans les textes, des contraintes et des faiblesses limitent leur intégration effective dans l'organisation quotidienne des collectivités territoriales: outils de gestion (matériel, méthodes) peu performants, autonomie financière limitée, poids important de la tutelle, manque de coordination des programmes, etc[1]. Les contraintes d'ordre institutionnel dépendent de la volonté et de la capacité des responsables politiques au niveau central à mettre en œuvre et opérationnaliser les réformes en cours: régionalisation, déconcentration, réforme budgétaire, modernisation de l'administration... Cependant, certaines faiblesses peuvent être surmontées directement par les élus locaux en s'appuyant sur les acquis, les opportunités et les leviers politiques existants.

Le Budget Participatif (BP) est un de ces leviers. Cadre innovant pour accompagner les communes dans ces efforts, il constitue un outil flexible et performant de mise en œuvre effective de la participation citoyenne et de promotion de la bonne gouvernance au niveau local. Dans le cadre du projet sur le *Renforcement de l'engagement des citoyens dans la gouvernance locale* mené en partenariat par le Collectif Démocratie et Modernité (CDM) et l'association Targa-AIDE, une étude a été menée dans le but de définir un cadre général de mise en œuvre du Budget Participatif pour les communes marocaines. Afin de communiquer et d'échanger avec les élus locaux, le personnel communal et les représentants de la société civile sur le travail effectué dans le cadre de ce projet, quatre rencontres régionales ont été organisées durant les mois de novembre et décembre 2014 et février et mars 2015.

Une rencontre nationale a couronné cette première étape qui devrait, dans le cadre d'un prochain projet, déboucher sur une phase d'opérationnalisation à travers la mise en place d'expériences pilotes de Budget Participatif au Maroc.

L'association Targa-AIDE | Le Collectif Démocratie et Modernité

[1] Ces faiblesses et contraintes sont relevées dans l'étude menée par le Collectif Démocratie et Modernité et l'Association Targa-Aide dans le cadre du projet sur la *Bonne gouvernance économique et financière des collectivités territoriales*.

# I- Introduction

Mis en place pour la première fois à Porto Alegre en 1989, le Budget Participatif (BP) est aujourd'hui un phénomène global qui compte près de 2000 expériences dans le monde[2]. Après s'être rapidement propagé en Amérique Latine dans les années 90, il a connu un véritable essor international après le Forum Social de Porto Alegre en 2001. Le BP est aujourd'hui présent dans de nombreux pays, répartis sur l'ensemble du globe : on compte environ 900 expériences en Europe, 880 en Amérique Latine, 80 en Asie et 160 en Afrique[3].

Le Budget Participatif (BP) est un outil de gouvernance locale qui permet l'inclusion des citoyens dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique à travers un ensemble de mécanismes de participation. Du fait de sa popularité et de son développement rapide, le terme « budget participatif » recouvre aujourd'hui une large gamme de dispositifs et de pratiques politiques.

Ce document propose une définition du concept de « Budget Participatif », une revue des expériences de Budget Participatif dans le monde et un bref exposé d'expériences de participation citoyenne au Maroc. Dans un premier temps, une définition générale du BP sera proposée puis, sur la base de l'ensemble des expériences qui ont été étudiées pour ce document, les principaux instruments de mise en œuvre du BP seront exposés. Dans un deuxième temps, les atouts du BP seront revus à la lumière des grands principes de la bonne gouvernance. A la suite de cela, un état des lieux non exhaustif des expériences de BP dans le monde sera présenté. Dans un dernier temps, un bref exposé d'expériences de participation au Maroc se rapprochant du Budget Participatif sera proposé.

[2] *Transnational Models Of Citizen Participation: The Case Of ParticipatoryBudgeting*, Sintomer, Y., Herzberg, C.; Röcke, A., Allegretti 2012; Ici, nous avons pris la médiane des intervalles proposés dans le document. En effet, les critères choisis pour définir si une expérience s'intègre dans la famille du BP peuvent varier (durée minimale de l'expérience, prise en compte des expériences de participation indirecte,etc.).

[3] *Ibid*

# II- Le Budget Participatif : définition et mise en œuvre

## A) Définition générale

Le BP est un outil de gouvernance locale qui permet, à l'échelle d'un territoire, de promouvoir, faciliter et organiser la participation des citoyens dans la prise de décision sur l'allocation des ressources financières publiques. Plus spécifiquement, selon la définition de l'ONG américaine *The Participatory Budgeting Project*, le BP est un « moyen alternatif de gestion de l'argent public et d'engagement des citoyens dans les instances de gouvernement et, plus particulièrement, un processus démocratique dans lequel les membres des communautés décident directement de la façon de dépenser une partie du budget public ».

Une définition plus détaillée du BP[4] propose cinq critères qui correspondent à des pré-requis minimaux auxquels satisfait toute expérience de BP :

1) La participation doit s'articuler autour de problématiques financières, l'enjeu consistant à discuter de ressources limitées.

2) La participation doit se dérouler au niveau de la commune ou municipalité dans son ensemble, ou au niveau d'un arrondissement qui a ses propres compétences politiques et administratives. Ainsi, un fonds de quartier qui n'implique pas une participation aux niveaux sus-cités ne peut pas être considéré comme relevant du BP.

3) Le processus doit être conçu comme une procédure permanente qui sera réitérée chaque année. Ainsi, un mécanisme participatif qui est préalablement planifié en tant qu'évènement unique (e.g un référendum ou une réunion exceptionnels sur des questions financières) ne rentre pas dans la catégorie du BP.

4) Le processus doit s'appuyer sur des mécanismes spécifiques de délibération se déroulant au travers d'internet ou de réunions publiques. Par conséquent, un sondage, si complexe qu'il soit, ne peut pas consister en un BP à lui-seul.

5) Les élus locaux doivent informer la population de l'exécution des propositions issues du BP.

[4] *Transnational Models Of Citizen Participation: The Case Of Participatory Budgeting*, Sintomer, Y., Herzberg, C.; Röcke, A., Allegretti 2012

Ces définitions englobent la très grande majorité des expériences de BP. En dehors de quelques types très particuliers de pratiques se proclamant parfois du BP (e.g. fonds de quartier de quelques milliers d'euros en France), la définition proposée ci-dessus permet de rendre compte de la diversité des outils qui sont mis en œuvre à l'international : certaines expériences de BP apparaissent ainsi relativement limitées en termes de participation citoyenne (ressources budgétaires limitées, priorité à la consultation), alors que d'autres sont beaucoup plus abouties (part du budget plus importante, ateliers citoyens ouverts à tous, etc.).

## B) Les instruments de mise en œuvre du BP

### 1) Cadre légal et réglementaire

Mis à part quelques pays où un cadre législatif national oblige les communes à implémenter le processus du BP (Pérou, Pologne et République Dominicaine), toutes les expériences de BP sont issues directement de la volonté du Maire ou du Conseil Municipal : le BP s'inscrit ainsi dans le cadre de la libre administration des communes. Afin d'exprimer leur implication dans la pérennité du processus, les élus locaux peuvent alors décider de mettre en place des arrêtés municipaux qui consolident des éléments essentiels du processus de BP (assemblées plénières, comité du BP…). De plus, dans certaines expériences (Porto Alegre, Fissel au Sénégal), les élus négocient directement avec les citoyens certaines règles du jeu du BP, notamment le déroulement des réunions plénières, les modalités d'élection des délégués, les thèmes à prioriser pour l'année suivante, etc. Ces discussions annuelles permettent alors l'autorégulation du processus et son ajustement aux réalités locales et préservent la nature créative de la démocratie participative.

### 2) Echelle et dimensions du BP

#### a) Pourcentage du budget mis à la disposition des citoyens

Une étape essentielle du BP consiste à choisir le pourcentage du budget communal qui sera alloué au processus. Ce choix est effectué directement par les élus et peut évoluer en fonction de la réussite de l'expérience. Le montant des ressources affectées au processus de BP varie de moins de 1% (New-York) à la totalité du budget d'investissement de la commune (Porto Alegre, Pérou). Néanmoins la plupart des expériences de BP porte sur une enveloppe qui se situe dans une fourchette variant de 2 à 10% du budget d'investissement communal[5]. Seules quelques expériences atypiques vont jusqu'à proposer à la population de décider de la totalité du budget de la commune,

[5] *72 frequently asked questions about Participatory Budgeting*, Yves Cabannes, UN-Habitat

incluant donc le salaire des élus par exemple (comme la petite commune de Mundo Novo au Brésil).

Dans quelques expériences atypiques de BP (les BP allemands, la majorité des BP portugais et l'expérience de Tiznit au Maroc), il n'y a pas de montant spécifique qui est attribué à la décision directe des citoyens. Ce sont des processus de consultation qui se basent sur des mécanismes spécifiques de délibération: les citoyens discutent de recommandations à mettre en place par la municipalité via des forums sur internet (Allemagne) ou via des ateliers avec les élus (Tiznit). Un point essentiel qui les distingue souvent d'autres expériences de consultation est la mise en place d'un système de reddition des comptes sur la mise en application ou non des recommandations ressorties (à noter que cela rejoint le dernier critère de la définition détaillé proposée dans la partie précédente).

### b) Ciblage des projets pouvant être proposés

Dans les expériences de BP, la définition au préalable des projets et thématiques qui seront ciblés par le budget est une étape importante du processus et peut se dérouler avec la participation des citoyens. Dans la grande majorité des expériences de BP, les projets qui peuvent être proposés par les citoyens s'inscrivent exclusivement dans les compétences de la commune. Seules quelques expériences (Sud-Kivu en RDC, Tiznit) dans des pays où le niveau d'autonomie des communes est faible donnent la possibilité aux citoyens de proposer des projets qui dépassent le cadre de compétence de la commune (comme la construction d'hôpitaux, d'universités…); ces expériences se heurtent alors au fait que de nombreuses propositions issues du BP peuvent se voir refuser par les instances étatiques responsables de leur mises en application.

Dans certaines expériences (New-York), seuls des projets n'impliquant pas de financements annexes, comme l'emploi de personnels pour leur gestion, peuvent être proposés ; dans d'autres (Tunisie) les projets du BP doivent tous s'intégrer dans ou des thèmes précis (culture, santé, éducation, embellissement de la ville).

Au-delà du choix sur la nature des projets pouvant être proposés, les élus peuvent aussi décider de l'orientation territoriale des dépenses publiques dans le cadre du BP. Ainsi, de nombreuses expériences (Porto Alegre, Pérou, Séville) mettent au cœur de leur dispositif un principe de justice sociale qui veut que les fonds alloués au BP soient distribués de façon prioritaire aux territoires (quartiers, villages) où la qualité des infrastructures et des services disponibles est la plus faible.

## 3) Participation citoyenne

### a) Choix des participants aux processus de BP

Avant d'organiser le débat citoyen, les élus identifient avec l'aide de la société civile les participants au processus de BP. Dans la grande majorité des expériences, c'est l'ensemble des habitants de la municipalité ou de la commune qui peut participer au processus de BP. Dans quelques cas, la participation est réservée aux seules associations (Pérou, certains expériences espagnoles); ces dernières doivent parfois répondre à des critères spécifiques pour pouvoir s'enregistrer dans le processus de BP. Il existe aussi des expériences (Tiznit) où ce sont les associations qui sont conviées en priorité mais où les citoyens peuvent participer sous réserve de places disponibles.

Dans de nombreux cas (e.g la majorité des expériences brésiliennes), les élus locaux participent seulement à la dernière phase du BP où sont choisis les projets qui s'intégreront dans le budget final. Néanmoins, quelques expériences se caractérisent aussi par une participation des élus dans les premières réunions plénières du BP (Sud-Kivu en RDC, Fissel au Sénégal) ou bien dans l'ensemble des phases du processus (Pérou). Dans certaines expériences (Paris, New-York), les élus n'intègrent à aucun moment les processus de participation.

Dans presque tous les cas, les fonctionnaires de la commune accompagnent les citoyens dans l'ensemble du processus du BP. Ils apportent notamment un accompagnement technique important pour la définition précise des projets à implémenter. Dans quelques expériences (Sud-Kivu en RDC, Tunisie), les fonctionnaires des délégations ministérielles sont aussi intégrés dans le processus de délibération.

Certaines communes qui ont implémenté le BP (Fissel au Sénégal, Sud-Kivu en RDC) mettent aussi en place des mécanismes spécifiques d'intégration des populations les plus défavorisées (pauvres, analphabètes, sans-abris, femmes) qui sont très souvent les moins représentées dans les expériences de BP ordinaires. Des efforts particuliers peuvent être faits pour pousser ces populations à la participation : déroulement des réunions plénières prioritairement dans les quartiers où vivent les populations les plus sensibles, appels à la participation par des dispositifs spécifiques (radio, télévision, crieurs de rue…), utilisation d'outils simples lors des réunions plénières (schémas, dessins explicatifs, langage simple…) pour que les personnes les moins éduquées puissent s'en approprier le contenu, etc.

### b) Processus et espaces de participation

La majorité des communes qui suivent un processus de BP met en place des espaces dans lesquels les citoyens peuvent débattre ensemble de projets structurants pour les quartiers ou pour la municipalité en général. Dans la plupart des cas, notamment lorsque l'ensemble de la population est invitée à intégrer le processus de BP

et pas seulement les associations, la participation citoyenne se déroule selon trois grandes phases : les réunions plénières, les ateliers de délégués et le comité de BP.

Les expériences de BP qui ne proposent pas ce genre de mécanismes de concertation entre les citoyens sont celles qui se déroulent presque exclusivement sur internet (Paris, Allemagne, Portugal): les projets ou recommandations sont proposés directement par des individus et seuls parfois des forums spécifiques de dialogue sur internet leur offrent un espace d'échanges. Souvent, un vote des citoyens sur internet ou par scrutins définit *in fine* les projets à mettre en place.

*i) Réunions plénières*

Lors de ces assemblées, le déroulement du processus de BP est expliqué, des recommandations principales sont établies et une élection de délégués est mise en place. Les réunions plénières peuvent se dérouler dans les différents quartiers de la ville et toucher aux problématiques spécifiques que chaque quartier rencontre (New-York). Les réunions peuvent aussi porter sur des thèmes précis et prendre en compte des projets englobant la totalité du territoire de la commune (Séville, Tunisie). Souvent, ces deux types de réunions plénières sont mis en place parallèlement (BP brésiliens). Dans chaque réunion plénière, les délégués sont choisis parmi les personnes présentes, chaque individu, hors élus et fonctionnaires de la municipalité, pouvant se présenter et être ainsi élu.

*ii) Ateliers de délégués*

Les délégués élus se réunissent alors au travers d' « ateliers » pour élaborer des projets concrets à partir des recommandations issues des réunions plénières. Les ateliers portent souvent sur un territoire ou un thème spécifique. Les délégués sont accompagnés dans leur tâche par les fonctionnaires de la commune qui leur apportent un appui technique essentiel pour l'approfondissement des différents aspects, notamment financiers, de chaque projet. De plus, chaque atelier peut se dérouler en plusieurs journées selon que les projets à définir sont nombreux ou complexes.

*iii) Comité du BP*

L'étape finale du processus de décision participatif est le comité du BP. Une fois que l'étape des ateliers est achevée, l'ensemble des délégués[6] se réunit dans le cadre d'un comité pour choisir les projets qui vont être mis en place dans le cadre du montant accordé par la municipalité pour le BP. Par la suite, les projets choisis sont intégrés dans le budget municipal de l'année à venir.

Dans certaines expériences, le comité du BP est remplacé par un vote direct des citoyens par scrutins (New-York) ou par SMS (Cameroun) : les projets définis lors des

[6]A noter qu'à Porto Alegre, les délégués qui forment le comité du BP sont élus lors d'autres réunions plénières

ateliers de délégués dépassant le montant alloué au BP, ceux qui seront implémentés sont décidés directement par les citoyens.

## 4) Mécanismes de transparence et de contrôle

### a) Contrôle et reddition des comptes sur les projets du BP

La reddition de comptes sur la mise en application des projets ou recommandations proposés à l'issue du processus est un élément fondamental du BP. Dans de nombreuses expériences de BP (Brésil, Fissel au Sénégal, Tunisie), des commissions de citoyens sont mises en place pour effectuer un suivi et un contrôle approfondi, de l'appel d'offres à la construction, des projets issus du BP. Dans la plupart des cas, ce contrôle se fait uniquement par la municipalité ou la commune; néanmoins, cette dernière fournit de nombreuses informations sur l'avancement des projets aux citoyens, lors des réunions plénières de l'année suivante ou au travers d'outils d'informations spécifiques comme la diffusion dans le journal municipal (Tiznit) ou sur internet (Paris, Allemagne).

### b) Partage d'informations sur le budget général

Au-delà de la reddition de comptes sur les projets et recommandations issus du BP, les municipalités qui se lancent dans une expérience de BP s'engagent tacitement à fournir plus d'informations sur leur budget dans sa totalité. Souvent une présentation de l'ensemble du budget municipal est effectuée lors des réunions plénières : ressources de la municipalité, charges de fonctionnement (salaires, frais de bureau…), engagements ou partenariats en cours, remboursements de prêts, possibilités d'investissement. Aussi, d'autres outils peuvent être utilisés, comme la diffusion des chiffres clés du budget dans le journal de la municipalité (Tiznit), la publication du budget sur internet sous sa forme brute (New-York) ou sous une forme plus accessible, reflétant un réel effort de démocratisation des informations financières (système dit d'opendata comme à Paris ou en Allemagne).

# III- Le Budget Participatif : un instrument fort de bonne gouvernance

L'idée première du BP, si l'on se base sur les expériences pionnières en Amérique Latine, est de remettre le citoyen au cœur des décisions politiques qui le touchent ; il apparaît comme un processus qui s'applique à développer et enrichir en profondeur le système de la démocratie représentative en s'appuyant sur le principal outil de décision politique : le budget. Au-delà de la redéfinition concrète du pouvoir du citoyen vis-à-vis de la chose publique, le BP permet aussi d'améliorer de nombreux points qui touchent à des problématiques diverses comme la réduction de la pauvreté, la fiscalité, la transparence et la relation entre citoyens et élus.

Nous proposons ici de lier les atouts et les forces du BP à quatre principes majeurs de la bonne gouvernance : participation, transparence/reddition des comptes, efficacité/efficience, égalité/équité.

## A) Participation

La majorité des expériences de BP mettent en place des outils très sophistiqués de participation. Très souvent, c'est l'ensemble de la population qui est convié à participer dans le processus de BP: les citoyens se réunissent alors une première fois lors d'assemblées plénières et élisent ensuite des délégués qui se réunissent à plusieurs reprises pour définir des projets concrets sur la base des recommandations issues de ces assemblées.

Un des aspects le plus intéressant de la grande majorité des expériences de BP est que la participation des citoyens est directe : il ne s'agit pas d'un processus de consultation ou d'écoute sélective où les élus décident *in fine* des projets à mettre en place, mais d'un processus où les citoyens élaborent directement une partie des projets de la commune. Ainsi, le BP donne aux citoyens le pouvoir réel de prendre des décisions sur la manière dont est dépensé le budget. Tous les citoyens, sans aucune différenciation de sexe ou de niveau d'étude, ont la possibilité de participer aux décisions et d'être élu en tant que délégué pour représenter la communauté lors des phases suivantes du processus. De ce fait, le BP contribue à une responsabilisation et une autonomisation des citoyens qui ne se contentent pas de mettre en pratique leur droit de vote, mais qui s'intègrent de manière effective et continue dans le processus de gestion des affaires locales.

## B) Transparence/ reddition des comptes

### 1) Des finances locales plus transparentes

Les villes ou communes qui mettent en place le BP s'engagent toujours à fournir des informations précises et complètes sur les finances locales. Dans la grande majorité des expériences de BP, l'ensemble du budget de la commune est présenté et expliqué lors des réunions plénières : ressources de la municipalité, charges de fonctionnement (salaires, frais de bureau…), engagements ou partenariats en cours, remboursements de prêts, possibilités d'investissement. De plus, très souvent, les communes qui implémentent le BP s'engagent à diffuser toutes ces informations budgétaires sur internet ou au travers de documents papier spécifiques (e.g journal de la commune).

La transparence des budgets donne la possibilité aux citoyens et aux acteurs de développement de juger l'efficacité de l'utilisation des fonds publics. Ainsi, elle améliore la citoyenneté, promeut la responsabilisation des élus et améliore au final la prise de décision. Au contraire, un manque de transparence donne la possibilité aux élus de gaspiller ou d'utiliser à des fins privées l'argent public qui est destiné au bien commun et au développement local.

### 2) Le suivi et contrôle des projets issus du BP

Dans de très nombreuses expériences de BP, des commissions de citoyens sont mises en place qui ont pour charge de suivre et contrôler la mise en application des projets issus du BP. Par souci de transparence maximale, les membres de ces commissions sont généralement élus parmi les citoyens présents lors des réunions plénières. Le rôle de ces commissions est de suivre l'ensemble du processus de mise en place des projets, de l'intégration effective des projets dans le budget de la commune, au processus d'appels d'offres et à la phase de construction. Ces commissions donnent ainsi la possibilité aux citoyens et à la population de suivre la mise en œuvre des projets financés et de corriger les objectifs ou les actions lorsque cela est nécessaire, mais aussi d'évaluer, quand la mise en œuvre est finalisée, la contribution du projet au développement local et son succès de manière générale.

Ces procédés permettent une plus grande autonomisation des citoyens et améliorent l'efficience des projets (limitation de la corruption, respect des délais et de la qualité, vérification de l'atteinte des objectifs) par un contrôle accru sur la phase de mise en œuvre.

### 3) Le BP, un outil efficace de lutte contre la corruption

A Porto Alegre, outre le principe fondamental d'intégration du citoyen au cœur des politiques locales, la raison majeure de l'implémentation du BP était de limiter les

problèmes de corruption et de clientélisme hérités de la dictature militaire. En effet, en permettant aux citoyens d'étudier de plus près le budget de la ville et de suivre les réalisations concrètes des investissements d'année en année, le BP permet de diminuer fortement les pratiques de corruption. C'est donc principalement dans cette optique qu'à Madagascar 180 maires ont pour projet de mettre en place le BP dans leurs communes[7].

## C) Efficacité/efficience

### 1) Efficacité des projets issus du BP

Les citoyens connaissent mieux que quiconque les problèmes auxquels ils sont confrontés et savent très souvent quels sont les moyens pour y remédier efficacement. Au travers du processus du BP, les citoyens conçoivent directement les projets qui sont importants pour eux, tout en étant confrontés à la même problématique que les élus : des finances limitées pour de multiples problèmes à résoudre. Les citoyens, soutenus techniquement par les fonctionnaires de la commune, sont alors les plus aptes à prioriser les projets qui sont les plus pertinents vis-à-vis des difficultés rencontrées dans leur quotidien.

### 2) Amélioration de la fiscalité locale

Il arrive parfois qu'à travers leur participation au BP les citoyens prennent conscience que le faible niveau de finances ne leur permet pas de mettre en place les projets qu'ils souhaiteraient voir implémentés. Cela peut induire alors une amélioration du civisme fiscal, les citoyens décidant de payer tous les impôts locaux et taxes qu'ils doivent à la commune.

Par exemple, après l'instauration du BP à Campinas et Recife au Brésil et Cuenca au Pérou, la perception des impôts a augmenté de façon significative en quelques années, alors qu'à Porto Alegre, le niveau des arriérés de taxes foncières est passé de 20% à 15%[8]. L'effet fut direct : en moins de 10 ans, l'impôt foncier est passé de 6% à près de 12% des recettes courantes de la municipalité[9]. Au Sud-Kivu, une province de la République démocratique du Congo où un projet pilote de BP a été introduit, les citoyens ont commencé à payer plus d'impôts[10] : à Ibanda, une ville du Sud-Kivu, la Banque mondiale a ainsi observé un respect des règles fiscales seize fois plus important qu'avant l'introduction du pilote ; dans le territoire du Kabare, le recouvrement des impôts locaux a progressé de 7% à 12%. Le système du BP pourrait même offrir une arme contre

[7] http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/developpement-local-le-budget-participatif-une-approche-contre-la-corruption-8690
[8] *72 frequently asked questions about Participatory Budgeting*, Yves Cabannes, UN-Habitat, 2004
[9] *Participatory Governance*, Yves Cabannes 2004
[10] http://radar.oreilly.com/2012/07/mobile-participatory-budgeting-helps-raise-tax-revenues-in-congo.html

l'évasion fiscale : des études[11] menées en Suisse montrent en effet que les cantons avec de forts niveaux de participation démocratique présentent des taux d'évasion fiscale beaucoup plus bas.

## D) Egalité/équité

Le BP promeut l'équité et l'égalité à travers la lutte contre les inégalités sociales et spatiales. Une des grandes forces du BP est que sont les citoyens eux-mêmes qui participent à l'élaboration des projets qui vont dans ce sens.

### 1) Lutte contre les inégalités spatiales

Concernant la répartition territoriale équitable des richesses locales, de nombreuses expériences de BP mettent au cœur de leur dispositif un principe de justice sociale qui veut que les fonds alloués au BP soient distribués de façon prioritaire aux territoires (quartiers, villages) où la qualité des infrastructures et des services disponibles est la plus faible. Ce principe est généralement mis en œuvre au niveau des comités de BP, lorsque les délégués priorisent les projets qu'ils ont préalablement élaborés pour définir ceux qui seront implémentés au final.

Par exemple à Porto Alegre où ce type de mécanisme a été instauré dès les premières années du BP, ce dernier est apparu comme une expérience efficace du point de vue du développement social, ayant eu un impact important sur les politiques municipales en moins de quinze ans. Jusqu'en 2000, les 20 ou 25 kilomètres de goudronnage allaient chaque année aux périphéries les plus pauvres de la ville. En 1997, 98 % des habitations de la ville avaient accès à l'eau courante, contre 75 % en 1988. Dans le même temps, le nombre d'écoles a quadruplé et le budget dévolu à l'éducation est passé de 13% en 1985 à 40% en 1996. Entre 1992 et 1995, le service logement a permis à 28.862 nouvelles familles de se loger, contre 1.714 sur la période 1986-1988.[12][13]

De plus, pour mesurer l'impact du BP au Brésil sur les conditions de vie des populations, la Banque mondiale[14] a comparé les municipalités dotées d'un BP à celles qui en étaient dépourvues sur la période 1991-2004. L'étude a ainsi mis en lumière l'effet positif du BP sur la réduction de la mortalité infantile s'expliquant par des investissements accrus en matière de santé et d'assainissement dans les villes ayant adopté ce processus.

[11] http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-011-0661-0_8
[12] *Participation, Activism and Politics: the Porto Alegre case and Deliberative Democratic Theory*, Biaocchi; Politics & Society 29: 43-72, 2001
[13] *Participatory Budgeting In Brazil*, World Bank 2002
[14] http://democracyspot.net/2012/10/17/the-effects-of-participatory-budgeting-on-infant-mortality-in-brazil/

## 2) Lutte contre les inégalités sociales

Certaines expériences de BP mettent en place, en parallèle ou non du principe d'inclusion territoriale, des mécanismes spécifiques d'intégration des populations les plus défavorisées (pauvres, analphabètes, sans-abris, femmes). Des efforts particuliers peuvent par exemple être faits pour pousser ces populations à la participation : déroulement des réunions plénières prioritairement dans les quartiers où vivent les populations les plus sensibles, appels à la participation par des dispositifs spécifiques (radio, télévision, crieurs de rue…), utilisation d'outils simples lors des réunions plénières pour que les personnes les moins éduquées puissent s'en approprier le contenu, etc. De plus, certaines assemblées et ateliers de délégués peuvent être réservés spécifiquement à des groupes de population (femmes, jeunes) qui n'ont en général que très peu de poids dans l'orientation des politiques publiques. D'autre part, des thèmes spécifiques peuvent être intégrés au BP, comme l'accès aux services de base pour les personnes les plus exclues, l'intégration des handicapés dans le plan d'urbanisme de la commune, etc.

# IV- Quelques expériences caractéristiques de Budget Participatif à l'international

## A) L'expérience de Porto Alegre

### 1) Historique du BP de Porto Alegre

Quand le budget participatif a émergé au Brésil à la fin des années 80, le pays, qui sortait de la dictature militaire, était en transition vers une démocratie et était caractérisé par l'un des écarts de revenus les plus importants au monde. La nouvelle constitution adoptée en 1988 était très progressiste et ouverte à la participation citoyenne mais le système politique restait toujours gangréné par la corruption et le clientélisme. Le contexte à Porto Alegre était assez spécifique : la capitale de l'Etat du Rio Grande do Sul (dont la population s'élève aujourd'hui à 1,4 millions d'habitants) a toujours été une dissidente du gouvernement central. Le niveau de vie était au-dessus de la moyenne des villes brésiliennes, et les mouvements sociaux étaient parmi les plus importants au Brésil[15][16]. La ville était aussi l'une des places les plus fortes du Parti des Travailleurs.

Après quelques expériences dans des petites villes, le BP s'est cristallisé à Porto Alegre grâce à une fenêtre d'opportunité qui s'est ouverte à la suite de la victoire électorale du Parti des Travailleurs en 1988. Ce n'était pas seulement le nouveau gouvernement de gauche qui a poussé ce nouveau système de participation mais aussi la société civile et en particulier les associations communautaires qui demandaient notamment une meilleure répartition des richesses au profit des plus pauvres. L'invention du BP a ainsi été le résultat de la conjonction entre des processus « top-down » et « bottom-up ». Aussi, c'était une mesure pragmatique et non pas l'application d'une conception intellectuelle ou politique. Ainsi, quand le Parti des Travailleurs a perdu les élections municipales de la ville en 2004 après 16 ans au pouvoir, le BP était tellement ancré dans la vie citoyenne et politique que le nouveau gouvernement n'osa pas l'abolir.

Le processus de Porto Alegre est une invention institutionnelle. L'idée de base est de permettre à des citoyens non élus d'avoir un rôle dans l'allocation de l'argent public, avec un pouvoir de décision direct au niveau local, un pouvoir de co-décision au niveau de la ville, et une capacité de contrôle à tous les niveaux. Le BP a évolué lentement durant les premières années qui ont suivi l'arrivée au pouvoir du Parti des Travailleurs.

[15] *Urban struggles in portoalegre: between political revolution and transformism*, Baierle 2007
[16] *Democracy and the Public Space in Latin America,* Avritzer 2002

La première étape consista à déterminer qui devrait y participer. Contrairement aux vœux de nombreux leaders des quartiers, le gouvernement a décidé que le processus serait ouvert à tous les citoyens et à tous les résidents plutôt qu'aux associations.

La seconde étape fut de diviser la ville en 16 « secteurs ». Ces secteurs ont été déterminés avec les groupes communautaires en s'efforçant de suivre les limites du territoire desservi par des organisations de quartier qui, à certains endroits, avaient formé des conseils de secteur. Ils ont également été délimités de manière à respecter les différences socio-économiques et le réseau routier de la ville.

La dernière étape consista à augmenter le montant des ressources disponibles pour les investissements de la commune. Lors des premières réunions plénières de districts, les habitants revendiquaient l'amélioration de leur quartier. Néanmoins, il n'était pas possible de répondre à ces demandes car 98% du budget municipal était destiné aux salaires et aux dépenses de fonctionnement. Une réforme fiscale fut alors mis en place et en une année 15 projets de loi furent soumis au vote de la chambre des élus dont 14 furent approuvés. Un des impôts levés était une taxe progressive sur l'immobilier et le foncier urbain. Cette réforme a été fortement soutenue par une frange de la population. Ce n'est que lorsque les réformes fiscales produisirent des résultats et que les premières réalisations souhaitées par les habitants se concrétisèrent que le taux de participation aux réunions augmenta.

## 2) Déroulement du BP

La pyramide de participation citoyenne a trois niveaux. Tout d'abord, des assemblées de secteur où tous les citoyens sont conviés ouvrent le début du processus du BP qui s'étalera sur un an, à l'instar d'un budget municipal classique. On y explique les différentes étapes du déroulement du BP, on y rend les comptes des dépenses de l'année précédente et on y élit des représentants pour les forums de secteur. A la suite de ces réunions préparatoires, des assemblées de quartier ouvertes à toute la population commencent à définir les priorités d'investissement pour une série de catégories budgétaires (installations sanitaires, chaussée, écoles, culture etc.).

Dans une deuxième phase, ces choix sont soumis à la discussion et classés par ordre d'importance à l'intérieur des forums de secteur dont les membres ont été élus durant les assemblées de quartier et de secteur (à raison de 1 délégué par 10 ou 20 personnes présentes – les règles variant un peu d'une année à l'autre).

En dernier lieu, se déroule le conseil du budget municipal dont les membres sont élus au cours d'assemblées de secteur ouvertes de deuxième cycle, à raison de 2 par secteur. Le conseil définit les grandes règles de fonctionnement, approuve le budget général, décide comment répartir les fonds d'immobilisations entre les secteurs, approuve un plan détaillé d'investissement et surveille la mise en œuvre des décisions. La démocratie représentative classique parachève alors le processus : la chambre des représentants de Porto Alegre valide le budget élaboré lors du conseil. Bien que la chambre des représentants ne soit pas tenue d'appliquer les propositions

d'investissements du budget participatif, elle a toujours donné suite à la grande majorité des demandes.

Lors de sa réélection en 1992, afin de répondre aux critiques qui s'étaient élevées sur le fait que le BP concernait seulement les petits investissements, le Parti des Travailleurs a établi, en parallèle du cycle sectoriel décrit précédemment, une série de forums thématiques pour discuter des dépenses générales de la ville dans des domaines tels que le transport, la planification urbaine et le développement économique. Le processus adopté pour déterminer ces dépenses respecte plus ou moins la structure et le calendrier des forums sectoriels.

Il est à noter que le principe de justice sociale a été, dès le tout début, au cœur du processus du BP. En effet, les fonds qui sont disponibles pour les différents domaines d'investissements sont distribués selon des critères qui favorisent non seulement les districts les plus peuplés mais aussi ceux dont la qualité des infrastructures et des services disponibles est la moins bonne.

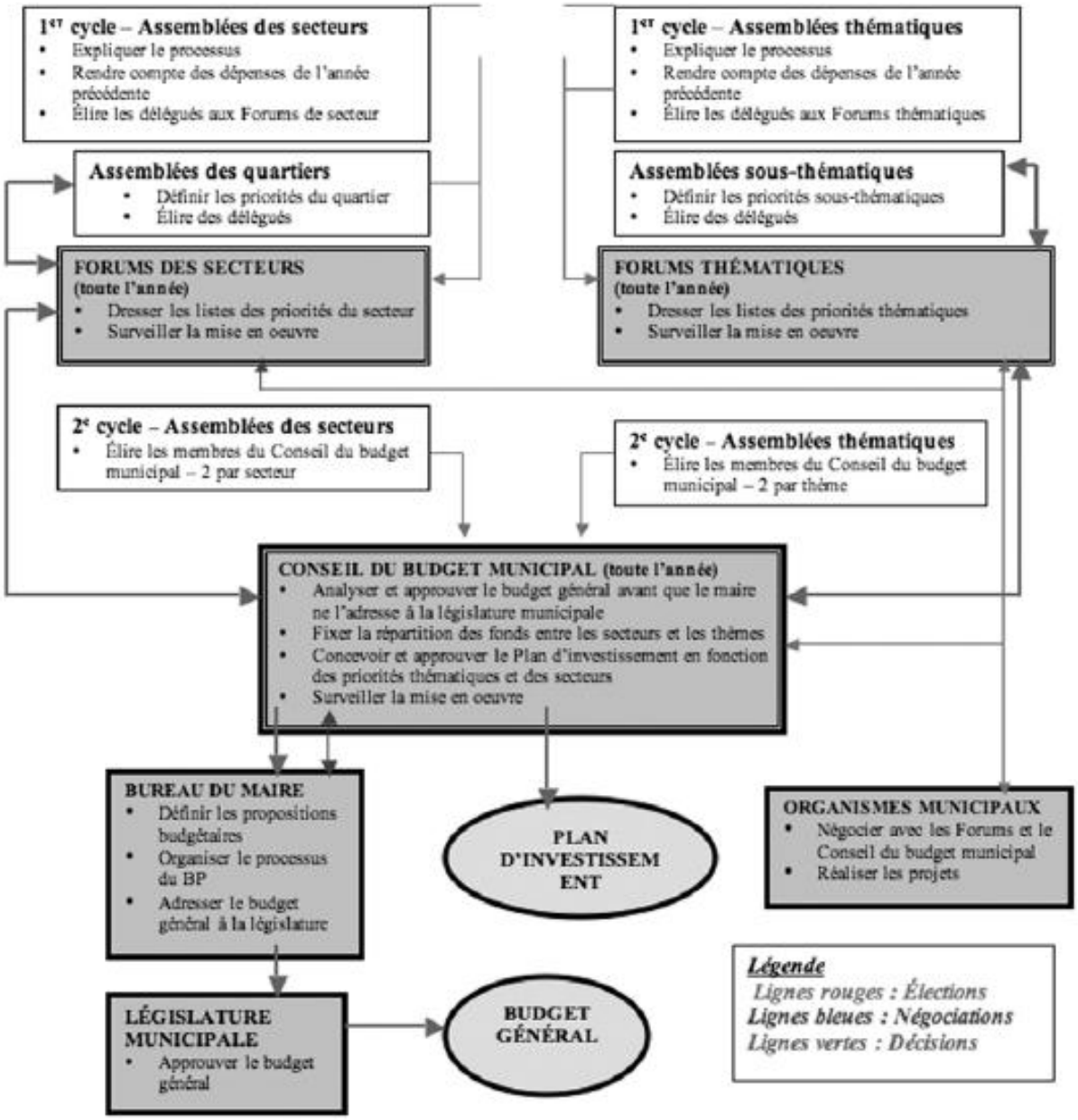



**Schéma représentatif du processus du BP à Porto Alegre**[17]

## 3) Evolution du BP

Le Conseil du budget municipal a acquis de plus en plus de pouvoir avec le temps. En 1997, par exemple, le Conseil du budget municipal a établi le Plan d'investissement, mais il a également analysé et approuvé les budgets affectés au personnel et à l'entretien de la ville. Si les membres ne peuvent analyser l'énorme document budgétaire annuel par faute de temps et de moyens, ils peuvent cependant contester toute proposition émanant du gouvernement central et, lorsqu'ils le font, l'administration respectent systématiquement leurs décisions.

[17] *Porto Alegre et le budget participatif : l'éducation civique, la politique et les possibilités de répétition*, Rebecca Abers 2004

En parallèle, le taux de participation n'a cessé d'augmenter passant de moins d'un millier de participants en 1990 à plus 18 000 en 2001[18]. Ces participants représentent des franges de population généralement exclues du système politique traditionnel: les personnes à faibles revenus sont plus impliquées que les autres, les femmes sont majoritaires lors des assemblées et les jeunes sont très actifs[19].

## B) Le BP en Europe

### 1) Contexte

Le premier Forum Social Mondial de Porto Alegre a permis de faire connaître l'expérience du budget participatif au niveau international. De nombreux acteurs européens (élus locaux, militants politiques ou associatifs) sont revenus du Forum Social avec l'intention de mettre en place ce dispositif dans leur propre ville. Ainsi, des réseaux de militants et d'experts du budget participatif ont émergé et ont joué un rôle important dans la reproduction du modèle de Porto Alegre, et son adaptation aux contextes locaux et nationaux. Les expériences en Europe sont davantage le fruit d'une volonté forte des partis politiques que de revendications issues des mouvements sociaux, ce qui explique certaines limites des dispositifs européens.

Les expériences de participation qui se réclament du BP en Europe sont nombreuses. Néanmoins elles varient largement d'une ville à l'autre: beaucoup se rapprochent des expériences brésiliennes, où une partie du budget d'investissement est soumis à la décision directe des citoyens; c'est le cas notamment en Espagne, au Portugal pour près d'un tiers des expériences[20], à Paris et Morsang-sur-orge en France.

D'autres expériences, se déroulant essentiellement sur internet, mettent en place un système de consultation spécifique où les recommandations citoyennes sont étudiées par la commune qui fournit pour chacune des retours concernant leur approbation ou leur rejet par le Conseil Municipal ainsi que des explications dans le second cas. C'est le cas des BP allemands[21] et de près des deux tiers des expériences portugaises. Parfois un système de vote pour prioriser les recommandations est aussi mis en place.

Un dernier type d'expérience, qui ne rentre pas dans le cadre des définitions du BP évoquées dans la deuxième partie du document, concerne des villes comme Saint-Denis et Bobigny qui mettent en place des espaces de consultation avec la population mais à partir desquels il n'y a pas de système de suivi des recommandations qui est mis en place.

---

[18] http://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113

[19] *Transnational Models Of Citizen Participation: The Case Of Participatory Budgeting*, Sintomer, Y., Herzberg, C.; Röcke, A., Allegretti 2012

[20] *A decade of Participatory Budgeting in Portugal: A winding but Clarifying path*, Nelson Dias, 2013

[21] *Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants*, Michelle Anna Ruesch and Mandy Wagner, 2013

## 2) Les expériences en France

La France compte une dizaine d'expériences de Budget Participatif. Cependant, ces expériences apparaissent souvent assez éloignées des pratiques brésiliennes[22]. La référence centrale dans le cas français n'est pas toujours Porto Alegre, mais davantage le concept de « démocratie de proximité », institutionnalisé depuis le vote de la loi Vaillant de février 2002, et incarné par le dispositif des conseils de quartier, obligatoires dans toutes les villes de plus de 80.000 habitants. Plus que l'approfondissement de la démocratie, le but est ici de rapprocher les citoyens des élus, ces derniers demeurant au centre des dispositifs de participation. Si certains conseils de quartier sont dotés d'enveloppes budgétaires de quelques milliers d'euros, on peut difficilement les considérer comme des budgets participatifs en tant que tels.

A part les expériences les plus abouties que sont celles de Paris très récemment et de Morsang-sur-Orge depuis 1995, seules quelques autres mettent en place des expériences qui se rapprochent d'un BP. C'est le cas, notamment des communes de Saint-Denis et de Bobigny dans la banlieue parisienne. Villes historiquement gérées par le Parti Communiste, elles ont attribué, à partir de 2011, des responsabilités budgétaires à des assemblées locales ; néanmoins celles-ci se sont avérées très peu autonomes par rapport à la municipalité. Des réunions annuelles visant à définir collectivement les orientations budgétaires de la ville sont organisées, mais c'est principalement l'écoute sélective qui domine (les participants expriment des doléances ou des propositions, et la municipalité décide in fine) sans parvenir à un pouvoir décisionnel plus direct pour les citoyens. Une expérience plus autonome de ce point de vue est celle du 20e arrondissement de Paris où jusqu'en 2012, l'intégralité des décisions urbanistiques (une des compétences essentielles des communes françaises) sont issues des propositions faites dans le cadre du budget participatif de la voirie, des réunions étant organisées à intervalles réguliers.

### a) Le BP de Morsang-sur-Orge

Municipalité dirigée par trois maires communistes successifs depuis la Libération, cette ville de 20.000 habitants du sud de la banlieue parisienne faillit passer à droite aux élections municipales de 1995, ce qui conduisit les élus à interroger des pratiques politiques peut-être datées et à mettre en cause leur rapport plus global à la population. On opéra ainsi un large renouvellement générationnel au sein de l'exécutif municipal, censé incarner le renouveau, et on s'engouffra dans la brèche participative alors naissante. Les premiers dispositifs participatifs furent rapidement mis en place, via la création de huit comités de quartier, ouverts à tous les habitants, chacun disposant d'une enveloppe de 60.000 euros à investir librement au terme d'un cycle de réunions publiques permettant de construire et d'arrêter des projets d'investissements locaux.

[22] *Les budgets participatifs en Europe, des pratiques diversifiées, des résultats inégaux,* Julien Talpin, 2009

C'est ainsi près de 20 % du budget municipal d'investissement qui était désormais décidé directement par les citoyens.

Après leur réélection à la tête de la municipalité, en 2001, les élus communistes ont décidé d'aller plus loin en mettant en discussion la totalité du budget municipal d'investissement via l'organisation d'ateliers budgétaires portant sur chaque grande compétence municipale (urbanisme et voierie, espaces verts, sport, culture, petite enfance, etc.). L'ensemble du budget municipal est ainsi débattu avec les citoyens, ceux-ci étant invités à participer à deux ou trois réunions par an pour chaque thème, afin de définir les principales orientations budgétaires et les projets structurants pour la ville.

### b) Le BP de la ville de Paris

Suite aux élections municipales de mars 2014, la nouvelle maire de la capitale a décidé de mettre en place un processus de BP qui se déroulera sur toute la durée de sa mandature. Les citoyens pourront ainsi décider directement de l'utilisation de 5% du budget d'investissement de la ville (qui correspond lui-même à 18% du budget total) ce qui représente une enveloppe de 426 millions d'euros sur 6 ans.

Pour la première année de l'expérience, la mairie a proposé plusieurs projets et les a soumis au vote des Parisiens via internet ou bulletin papier. Ces projets variaient de la mise en place de jardins pédagogiques dans des écoles primaires au développement d'un réseau d'espaces de « coworking » entre étudiants et entrepreneurs en passant par la création d'une déchetterie ambulante ou la végétalisation de murs aveugles. Pour cette première expérience, 40 000 Parisiens ont voté et 9 projets ont été retenus ; ils seront intégrés au budget de la ville au mois de décembre.

Pour les prochaines années, les citoyens développeront eux-mêmes les projets qui seront proposés. Chaque citoyen peut donc faire part de son idée de projet sur le site web du BP de la ville[23]; cette idée apparaît alors sur le site et elle peut être commentée par les internautes. Les services de la ville évaluent alors la faisabilité du projet proposé puis, s'il passe cette étape, il est soumis au vote des citoyens en septembre.

Concernant le suivi des projets, il n'y pas de commission spécifique de contrôle des appels d'offres qui a été établie; néanmoins, les citoyens qui le souhaitent peuvent être informés régulièrement de l'avancée de la réalisation des projets au travers du site web du BP de la ville.

[23] https://budgetparticipatif.paris.fr/

## 3) Les BP espagnols

L'Espagne est l'un des pays européen où le budget participatif s'est le plus développé. Comme en France et en Italie, les expériences espagnoles sont issues de partis politiques de gauche. La particularité des cas espagnols est l'accent mis sur la participation des associations, qui apparaissent souvent comme les partenaires privilégiés des municipalités cherchant à mettre en place des BP. Ceci s'est parfois traduit par des conflits assez importants, les associations voyant dans la démocratie participative un moyen de court-circuiter leur influence auprès de la municipalité. À Albacete, les citoyens peuvent faire des propositions budgétaires au sein d'assemblées de quartier, qui sont ensuite évaluées par le conseil de la participation, composé principalement de représentants associatifs. Dans les villes andalouses de Cordoue et Séville, l'accent a été mis sur la participation des citoyens ordinaires, bien que les représentants associatifs gardent une place importante dans le dispositif.

### a) Le BP de Séville et le critère de justice sociale

Plus grande ville européenne à avoir mis en place un budget participatif, Séville offre une procédure assez sophistiquée, directement inspirée par Porto Alegre. Initié suite à la victoire d'une coalition de gauche aux élections municipales de 2004, le BP sévillan semble incarner la volonté de la municipalité d'approfondir la démocratie et de promouvoir la justice sociale. Cette volonté politique radicale se matérialise dans un dispositif institutionnel complexe, articulant les niveaux du quartier, de l'arrondissement et de la ville dans son ensemble. L'assemblée de quartier est l'institution de base du dispositif. Elle est ouverte à tous les résidents de plus de 16 ans. Les projets sont élaborés individuellement et votés en assemblée plénière. Des délégués du BP sont également élus, afin de représenter le quartier à l'échelon de l'arrondissement et de la ville. Près de 2 % du budget municipal d'investissement de Séville est décidé directement par les citoyens, ce qui représentait par exemple plus de 40 millions d'euros en 2004.

La fonction principale des délégués, outre la mobilisation de la population, est d'appliquer des « critères de justice sociale ». À Séville en effet, la hiérarchisation des projets du BP à réaliser n'est pas uniquement issue du nombre de votes reçus en assemblée, mais également de l'application de ces critères censés incarner une forme de discrimination positive territoriale. Les projets touchant les quartiers ou les groupes sociaux les plus défavorisés ont ainsi davantage de chance d'être réalisés au final. Il existe également une « Commission de suivi », composée de délégués des années précédentes, chargée d'évaluer la réalisation des décisions du BP.

### 4) Synthèse des expériences européennes

Les problèmes gérés par les collectivités territoriales en Europe sont profondément différents de ceux rencontrés au Brésil. Contrairement à Porto Alegre où le budget participatif s'oriente sur des problématiques sociales majeures (accès à l'assainissement, à la santé, à l'éducation, etc.), les budgets participatifs européens traitent essentiellement de questions d'aménagements urbains (pistes cyclables, parcs, voirie), de planification urbaine (le Plan Local d'Urbanisme, le Plan Local de Déplacement ou l'Agenda 21 local peuvent par exemple y être débattus), d'environnement, c'est-à-dire de problèmes liés au cadre de vie, et parfois de politiques culturelles ou éducatives. Les collectivités territoriales européennes n'ont en outre pas à affronter les mêmes problèmes de corruption que leurs homologues brésiliennes, alors que c'est précisément la transparence permise par le dispositif participatif qui a joué un rôle fondamental dans la réorientation des politiques publiques à Porto Alegre.

Les taux de participation de la population aux budgets participatifs européens sont faibles en moyenne ; il est compris en général entre 1 % et 5 % de la population totale de chaque ville. D'un côté, ils incarnent des arènes extrêmement ouvertes – notamment en comparaison à d'autres institutions, tels les parlements nationaux ou les partis politiques– permettant à certaines catégories d'accéder à un espace public dont elles étaient souvent exclues jusqu'alors. Il s'agit principalement des femmes, des classes moyennes-basses et des individus faiblement politisés (qui représentent souvent plus de la moitié des participants). Cependant, la population des BP n'est pas toujours parfaitement représentative de la population dans son ensemble, les fractions les plus éduquées et politisées étant largement surreprésentées.

## C) L'expérience péruvienne de législation nationale du BP

### 1) Contexte

En 2003, le Pérou devient le premier pays à adopter un ensemble de lois exigeant que les collectivités territoriales mettent en place un processus participatif dans le cycle d'élaboration de leur budget. A la sortie de 10 années d'un régime extrêmement centralisé et corrompu sous la présidence d'Alberto Fujimori (1990-2000), évincé du pouvoir après l'éclatement d'énormes scandales, la population péruvienne réclamait une transparence accrue au niveau de la gestion publique. Beaucoup de politiques et d'activistes de gauche ou de centre-gauche, dont certains portaient un grand intérêt aux processus de décentralisation, furent alors élus à l'Assemblée ou désignés à des fonctions gouvernementales. Le nouveau Ministre de l'Economie et des Finances, qui portait en grande estime les expériences de budget participatif qui avaient eu lieu dans

certaines villes du Pérou lors de la décennie précédente, a ainsi activement promu la démocratisation de l'élaboration des budgets.

## 2) La législation du BP

La loi 28056 sur le Budget Participatif, voté par le Congrès en 2003, impose que le budget d'investissement de chaque collectivité soit développé avec la société civile. En suivant une série d'étapes, développées par le Ministère de l'Economie et Finances, les collectivités doivent démontrer qu'elles ont respecté ce processus afin de recevoir leur budget annuel.

La loi d'origine sur le budget participatif présentait huit phases qui se déroulaient au cours de l'année. Se succédaient un appel à la participation, l'inscription des participants, une période de formation pour ces derniers- appelés «agents de la participation» -, la formation d'une équipe technique, et plusieurs réunions au cours desquelles les « agents de la participation » priorisaient et votaient les projets d'investissement. La phase finale consistait à mettre en place un comité de surveillance, composé de représentants d'organisations de la société civile enregistrés au préalable en tant qu' « agents de la participation », pour surveiller les dépenses et l'avancement des projets priorisés.

En 2008, le gouvernement péruvien a réformé la loi sur le budget participatif initiale et a réduit le nombre d'étapes de huit à quatre. Ces quatre phases, pour le niveau régional, sont décrites ci-dessous comme elles apparaissent dans la loi.

## 3) Le déroulement du BP

### a) Etapes du BP

Voici les phases du BP pour le niveau régional telles que décrites par la loi sur le budget participatif de2008. Ces différentes étapes ont également lieu au niveau des provinces et des communes.

1) **Préparation** : identification, enregistrement et formation des « agents de la participation »

2) **Concertation** : Durant cette phase, les « agents de la participation » se rencontrent pour discuter le plan de développement de la région et prioriser les thèmes des projets qui devraient être financés par le nouveau budget. Cette discussion doit être basée sur le plan stratégique de développement. Une équipe technique évalue ensuite chaque projet proposé et, en se basant sur les priorités établies en amont, recommande les projets qui devraient être financés.

Le plan stratégique de développement représente une pièce importante dans la mise en place du BP. Tous les cinq ans, chaque niveau de gouvernement doit convoquer des acteurs de la société civile, des représentants du gouvernement central et des élus pour discuter des priorités régionales de développement et les documenter alors dans le plan.

3) **Coordination** entre les différents niveaux de gouvernement, qui consiste en des réunions entre le président de la région et les présidents des provinces et communes pour s'assurer que les dépenses soient coordonnées, durables et qu'elles aient un impact régional.

4) **Formalisation** des projets d'investissement. Cela se déroule lors d'une réunion régionale durant laquelle tous les « agents de la participation » reçoivent une voix pour voter pour la liste de projets finale. Cette dernière est alors envoyée à deux organes du gouvernement régional, le Conseil Régional et le Conseil Régional de Coordination, pour leur approbation.

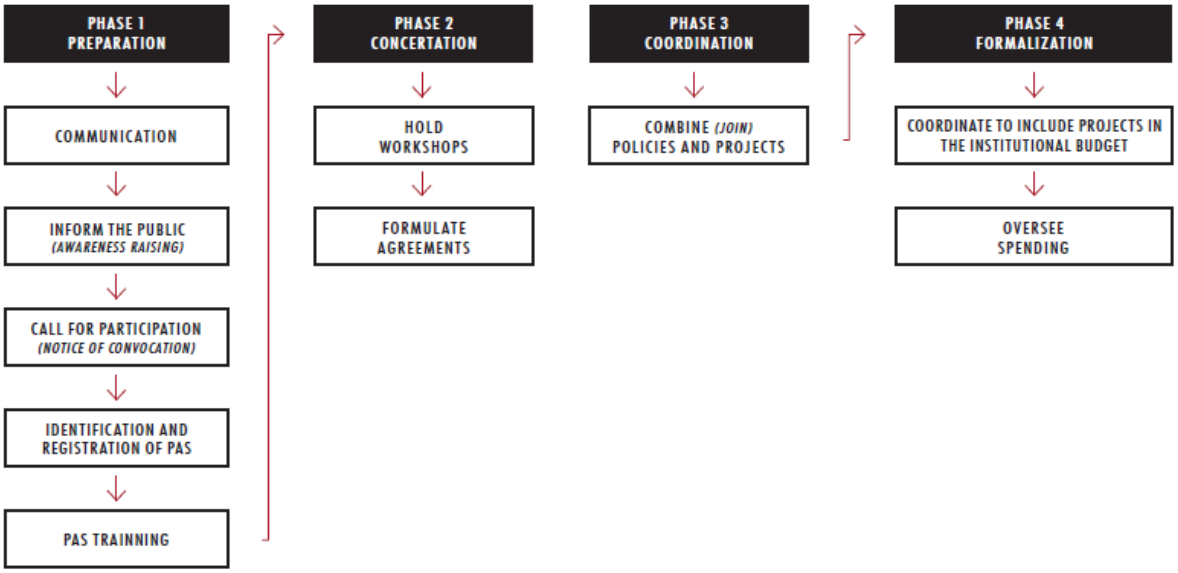



**Schéma explicatif du BP par le Ministère de l'Economie et des Finances[24].**
(PAS : « agents de la participation »)

### b) Les participants au BP

Un aspect important du BP péruvien est le concept d'« agent de la participation ». Il définit à la fois des représentants d'organisations de la société civile, des membres des Conseils Régionaux ou Locaux de Coordination- qui sont composés des présidents des collectivités et de représentants élus d'organisations de la société civile- et des officiels

[24]Issu de *Mandating participation: exploring Peru's national participatory budget law*, Stephanie McNulty, 2014

du gouvernement. C'est une distinction importante par rapport à la plupart des expériences de BP où seuls les individus ou les représentants d'associations de quartier sont invités.

Pour participer au processus, les organisations de la société civile doivent s'enregistrer à l'avance et répondre à certains critères. La législation nationale permet à chaque collectivité de déterminer elle-même le processus d'inscription pour ces organisations et de le codifier dans une ordonnance locale. Les critères d'enregistrement varient donc assez largement à travers le pays. En règle générale, il est courant de demander à ce qu'un agent représentant une organisation de la société civile ait un statut juridique et travaille dans toute la région/ province/ commune et ne représente pas simplement un quartier ou une ville.

L'équipe technique, composée entre autres de membres du gouvernement et de la société civile invités à participer au processus par les présidents des collectivités, joue plusieurs rôles importants dans le déroulement du BP. Tout d'abord, l'équipe collecte les premières propositions de projets et les révisent afin qu'ils répondent aux critères du Ministère de l'Economie et des Finances. L'équipe technique développe alors une liste préliminaire de projets. Cette dernière est ensuite examinée et approuvée lors de la réunion avec tous les « agents de la participation ». Dans certaines collectivités, l'équipe technique peut même servir d'appui important pour les participants lors des discussions sur les projets.

#### c) Mise en place des projets

Lorsqu'une liste de projets est approuvée lors de la réunion de BP finale, le président de la collectivité concernée l'envoie à son Conseil pour approbation. La liste finale est ensuite envoyée au Ministère de l'Economie et des Finances qui en évalue la viabilité technique. Le ministère envoie alors un budget final au Congrès pour qu'il l'approuve au sein du processus de budget national. A la suite de cela, les collectivités doivent poster toutes les informations à propos des projets d'investissement sur leur site internet afin d'accentuer les efforts de transparence.

Alors que la participation de la société civile représente un point central, il correspond seulement à une partie d'un long et compliqué processus de budget qui inclue des élus locaux et des officiels du gouvernement central, qui peuvent tous changer légalement la liste finale des projets qui quitte la réunion finale du BP.

### 4) Les forces du BP péruvien

L'expérience du BP péruvien est un succès pour de nombreux observateurs[25]. Tout d'abord le nombre de participants au BP est tout à fait correct. Pour les processus

[25] *Mandating participation: exploring Peru's national participatory budget law*, Stephanie McNulty, 2014

régionaux uniquement[26], 3213 « agents de la participation » y ont pris part en 2009 sur 24 des 25 régions que compte le Pérou. Ce chiffre est relativement stable entre les différentes années. Cela montre qu'un nombre substantiel de représentants de la société civile et d'officiels estime que ce processus mérite d'y consacrer une partie de leur temps précieux.

Dans une étude de la Banque Mondiale effectuée en 2010[27], il est apparu que les participants au BP approuvent des projets qui répondent aux besoins les plus basiques des populations, comme l'accès à l'eau, l'électricité et l'assainissement. La Banque Mondiale a conclu que « les agents participants au BP priorisent des projets d'investissements qui sont orientés au service des besoins des plus pauvres ». La Mesa de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza (la Table ronde pour la lutte contre la pauvreté), dans un rapport de 2011[28], explique que même si les types de projets varient beaucoup selon les collectivités- les participants d'une commune voteront pour des projets en lien avec l'éducation tandis que ceux d'une autre collectivité favoriseront les routes et les systèmes d'irrigation-, il est très clair qu'il existe une relation importante entre les besoins de chaque région et les projets prioritaires. En d'autres termes, les « agents de la participation » priorisent les dépenses en faveur des populations les plus pauvres.

Le succès du BP péruvien est sensiblement lié au fait qu'il s'agit d'un processus exigé par le gouvernement central que les collectivités doivent entreprendre pour obtenir leurs fonds annuels. Les responsables ont souvent remarqué que le fait d'avoir un cadre législatif clair permet de faire participer de nouveaux acteurs dans les processus locaux de prise de décision. Un autre aspect important du succès du BP au Pérou réside dans le fait que le processus est resté quelque peu flexible au fil du temps. Le Ministère de l'Economie et des Finances cherche, à l'occasion, à récolter des retours et modifie en fonction ses instructions pour améliorer le processus. Par exemple, le ministère a réalisé que les collectivités avaient besoin d'indications sur la portée territoriale des projets et des orientations budgétaires et il a donc ajouté quelques éléments aux instructions pour répondre à ses besoins.

## 5) Les faiblesses du BP péruvien

Malgré un cadre législatif national flexible, il existe encore de nombreux problèmes auxquels fait face le PB au Pérou. Alors que les participants élisent des projets favorisant les plus pauvres, les autorités gouvernementales ne suivent pas forcément ces recommandations. Comme indiqué plus haut, il se peut que le budget soit

[26] La collecte d'information au niveau des provinces et des communes étant plus compliqué, il est difficile d'avancer des chiffres correctes.
[27] *Peru: Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Banque Mondiale, 2010
[28] *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*, Stanford University Press, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza,2011

modifié. Ces modifications et le manque de prise en considération des recommandations se produisent sur une base assez régulière. Dans certains cas, des changements sont nécessaires en raison de problèmes techniques avec les projets approuvés ; cependant, dans d'autres cas, des changements ont lieu en raison de manœuvres politiques. Cela peut conduire à de la frustration chez les représentants de la société civile et se traduire par un essoufflement de la dynamique de participation.

Des critiques ont également fait valoir que le processus était trop compliqué et que les « agents de la participation » ne sont pas suffisamment formés. Par exemple, les outils budgétaires et les ateliers étant en espagnol, les non-hispanophones (environ 5 à 6 millions d'indigènes qui parlent Quechua, Aymara ou des langues amazoniennes) ne peuvent pas réellement intégrer le processus du BP. Souvent, les appels à la participation sont faits exclusivement dans les journaux ou à travers des affiches, ce qui exclue les analphabètes. La viabilité technique des projets, qui est nécessaire à leur éligibilité, est un aspect qui exige souvent des niveaux plus élevés d'éducation et de formation que ceux des participants moyens. Ainsi, dans les zones rurales où les niveaux d'alphabétisation et d'éducation sont plus faibles, le processus reste parfois mal compris et d'une certaine façon exclusif.

Il apparaît important de consacrer du temps et des ressources à la formation au BP des participants et des officiels du gouvernement[29]. Les fonctionnaires ont besoin de bien comprendre le processus en vue d'organiser et d'accueillir le BP chaque année et les participants ont besoin de beaucoup d'aide, surtout au début, dans la compréhension des processus budgétaires complexes. Les matériaux doivent être fournis dans les langues locales et avec des dessins simples afin que les personnes peu éduquées puissent également participer efficacement. Les dépenses en formation et en renforcement des capacités présentent toujours un retour sur investissement important ; ils aident à assurer un processus plus sain et à améliorer les résultats.

Un autre problème, lié aux limites précédentes, auquel est confronté le PB péruvien réside dans la nature des participants qui sont présents aux réunions. Le processus n'engage pas efficacement les femmes, les jeunes, les Afro-Péruviens, les communautés autochtones et d'autres groupes minoritaires. Les données montrent donc qu'un simple appel à la participation ne suffit pas pour qu'un ensemble diversifié d'acteurs se présente.

Ainsi, sur le court terme, il semble que les quotas puissent être la meilleure façon d'assurer une large participation dans les processus « top-down ». Par exemple, certaines régions au Pérou bénéficieraient énormément de l'instauration de quotas pour les femmes et les indigènes que ce soit au niveau des représentants de la société civile qu'au sein des équipes techniques.

[29] *Mandating participation: exploring Peru's national participatory budget law*, Stephanie McNulty, 2014

Bien que ces difficultés ne menacent pas encore la viabilité du processus national de BP au Pérou, elles en réduisent la qualité globale. Cette conclusion suggère qu'une loi nationale imposant le BP n'est pas forcément la meilleure solution pour développer une participation qui fait sens et de favoriser l'équité.

## D) Le BP de New-York

### 1) Contexte

En 2011, quatre membres du conseil municipal de New York ont lancé un processus de BP dans les arrondissements où ils ont été élus qui consistait à mettre à la disposition des citoyens une enveloppe commune qu'ils pouvaient utiliser selon leurs souhaits. Cette année, sur le cycle 2014-2015, 25 arrondissements sur 51 sont en train de mettre en pratique ce dispositif disposant chacun d'un montant d'un million de dollars à soumettre à la décision directe des citoyens.

### 2) Déroulement du BP

Dans chaque arrondissement, le cycle du BP se déroule selon plusieurs phases :

1) **Assemblées de quartier** (Septembre – Octobre)
Lors de réunions publiques de quartier, les citoyens sont informés du déroulement du BP et discutent des besoins de la communauté. Ils réfléchissent alors sur des idées de projets et élisent des délégués au budget.

2) **Orientation des délégués** (Novembre)
Les délégués au budget volontaires sont initiés au processus du budget, au développement de projets et aux domaines d'investissement clés et forment alors des comités.

3) **Réunion des délégués** (Novembre – Février)
Les délégués se réunissent en comités pour transformer les idées de projet issus des assemblées de quartiers en propositions finales claires. Ils sont accompagnés dans leur tâche par l'équipe du membre du conseil à la tête de l'arrondissement et par d'autres experts.

4) **Expositions des projets** (Février- Mars)
Les délégués présentent des propositions de projets à la communauté et reçoivent des retours à partir desquelles ils révisent leurs projets.

5) **Vote de la communauté** (Mars- Avril)
Les résidents votent pour les projets qu'ils souhaitent voir mettre en place à des points de vote répartis dans l'ensemble de l'arrondissement.

6) **Implémentation et surveillance** (Avril et au-delà)
Les membres du conseil municipal soumettent leurs priorités d'investissement à la division financière du conseil, en incluant les projets votés lors du BP. Les citoyens évaluent alors le processus et contrôle l'implémentation des projets.

## 3) Limites du BP new-yorkais

Même si le dispositif new-yorkais semble important, il faut évaluer l'enveloppe mise à la disposition des citoyens à la lumière du budget total de la ville de New-York. Ce dernier représente 50 milliards de dollars par an. Ainsi en incluant dans le BP new-yorkais 1 million de dollars par arrondissement, c'est seulement 0,1% du budget de la ville qui est offert à la démocratie participative.

Concrètement, seuls des petits projets d'amélioration de l'espace public, d'hôpitaux ou d'écoles peuvent être proposés lors du processus de BP. On retrouve des travaux de rénovations de bâtiments publics et de routes et trottoirs, des travaux d'embellissement de parcs, des installations de caméras de surveillance, des achats de matériels électroniques pour les écoles et les hôpitaux, etc. On est donc encore assez loin de la participation des citoyens au cœur des politiques municipales.

# F) Le BP en Afrique

## 1) Le développement du BP en Afrique

Il existe de nombreuses expériences de BP en Afrique (162 d'après un recensement de Cités et Gouvernements Locaux Unis-Afrique en décembre 2012) qui se répartissent essentiellement au Sénégal, au Cameroun, au Mozambique, à Madagascar et en République Démocratique du Congo. Quelques expériences existent aussi au Cap Vert, en Afrique du Sud et au Zimbabwe. Dans les pays nord-africains, malgré le passage du printemps arabe qui a cristallisé les aspirations démocratiques des citoyens, seule une expérience pilote en Tunisie a été mis en place qui touchent quatre communes seulement.

Il est difficile aujourd'hui de faire un état des lieux des pratiques qui sont mises en place dans les expériences africaines de BP faute de documents suffisants diffusant ce type d'informations. Le développement au continent africain des activités de l'Observatoire Internationale de la Démocratie Participative qui a été décidé lors du sommet Africités en décembre 2012 pourra sûrement à terme remédier à cette problématique.

### a) Les prémices du BP en Afrique

Le sommet Africités de 2003 à Yaoundé au Cameroun a été un élément central de la diffusion du BP en Afrique[30]. Durant le sommet, de nombreux ateliers concernant le BP ont été mis en place. Des invités spéciaux d'Amérique Latine étaient conviés à l'évènement : une délégation de Caxias do Sul au Brésil et une autre de Montevideo en Uruguay sont venues présenter leurs expériences de BP. Le sommet qui tient place tous les trois ans depuis 1997 est le plus grand rassemblement d'autorités locales du continent Africain ; l'Africités de Yaoundé fut donc l'occasion pour des jeunes maires africains aspirant à créer des liens plus forts avec leurs citoyens de mettre en place le BP dans leurs communes.

Il existait déjà quelques rares expériences de BP avant cette rencontre, notamment dans la commune rurale de Fissel au Sénégal et dans la ville de Dondo au Mozambique. A Fissel, la société civile locale a initié en 2002 un processus de réflexion sur la planification locale et la participation citoyenne avec les élus locaux qui a abouti avec l'appui de l'ONG IED Afrique sur la mise en place d'une expérience de BP. Cette dernière était très aboutie dès la première année, la population locale décidant directement de l'utilisation de l'ensemble du budget d'investissement de la commune. A

[30] *The Dynamics Of The Diffusion Of The Participatory Budget In Sub-Saharan Africa: From Dakar To Maputo,* Osmany Porto De Oliveira, 2013

Dondo, ce sont les élus qui ont décidé en 1999 de faire participer la population locale à la planification municipale, les mécanismes utilisés relevant néanmoins beaucoup plus de la consultation que de la participation directe. Avec le soutien financier de l'Agence Australienne de Développement et un appui technique de la part de l'Etat brésilien, la ville de Dondo a pu améliorer et pérenniser son expérience participative.

### b) Les acteurs du développement du BP en Afrique

La diffusion des expériences de BP en Afrique a été assez largement appuyée par les acteurs du développement et plus spécialement les ONG. Ainsi que ce soit ENDA Tiers Monde au Sénégal et plus généralement en Afrique de l'Ouest, ASSOAL au Cameroun et en Afrique Centrale et MDP-ESA au Zimbabwe, toutes ont contribué à développer le BP en Afrique en proposant de l'assistance technique et pratique, en élaborant des manuels d'implémentation du BP, en faisant du lobbying dans leurs pays d'origine pour favoriser une dissémination nationale du BP, en organisant des réunions, des ateliers et des formations lors d'évènements internationaux et en créant des réseaux d'échanges transnationaux.

Bien que plus faible, les organisations internationales ont aussi joué un rôle dans le développement du BP sur le continent africain. Elles s'adaptent souvent à des agendas institutionnels plus larges, souvent liés à la promotion de la transparence, de la bonne gouvernance et du renforcement de la société civile. C'est dans cette optique que la Banque Mondiale appuie souvent des projets dans des régions où le BP est déjà implanté et soutient des actions spécifiques comme par exemple la mise en place d'outils TIC (technologies de l'information et de la communication) au Cameroun et en République Démocratique du Congo. A Madagascar, la Banque Mondiale a accompagné le BP dès son implantation en 2008 dans 9 communes : l'idée de base était de rendre transparent les transferts de redevance des sociétés minières vers l'Etat et de redistribuer une partie de cet argent aux communes concernées[31] ; afin que la gestion de ces finances soit la plus transparente possible, il a été décidé d'implémenter un processus de BP au niveau communal. Aujourd'hui, ayant vu l'impact très positif que ces expériences ont eu sur le développement local des services de base, c'est plus d'une centaine de communes malgaches qui ont mis en place le système du BP.

L'ONU, qui avec ONU-Habitat est l'un des organismes les plus impliqués dans le BP, agit en Afrique de façon assez sporadique, fournissant un soutien technique et financier pour des expériences de BP spécifiques et les encourageant dans des voies qui rejoignent ses propres priorités. ONU-Habitat a appuyé notamment la production de deux manuels qui ont été des éléments importants de la diffusion du BP en Afrique, « Le Budget Participatif en Afrique: Guide pour la formation en pays francophones » et un guide pour l'Afrique de l'Est et du Sud rédigé en anglais (« Participatory Budgeting in

[31] *Participatory Budgeting overview, gains and challenges of a process for promoting citizenship and building local democracy in Africa,* MamadouBachirKanoute, 2013

Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa ») élaborés respectivement par ENDA-TM et MDP-ESA.

## 2) L'expérience tunisienne de BP

### a) Contexte

Faisant suite au printemps arabe et à l'engouement populaire pour une démocratisation profonde des modes de gouvernance politique, des expériences de BP ont été mises en place en Tunisie courant de l'année 2014 sous l'impulsion d'une ONG tunisienne, l'Action Associative, à travers un programme intitulé « Œil sur le budget »[32] financé en partie par la GIZ et l'European Endowment for Democracy. Quatre municipalités ont accepté de mettre en place le processus de BP, il s'agit des villes de Menzel Bourguiba (48 000 habitants), Gabès (110 000 hab), Tozeur (42 000 hab) et La Marsa (78 000 hab). Le BP s'est déroulé selon trois phases : mise en place des règles du jeu, participation citoyenne et exécution et suivi des projets.

### b) Les différentes phases du BP

*i) Mise en place du BP*

En tout premier lieu, la municipalité décide officiellement d'ouvrir une ligne budgétaire à la participation citoyenne. Un accord est ensuite signé entre la commune et la société civile concernant les différentes règles du jeu (pourcentage du budget attribué au BP, modes de participation…). Il est à noter que pour soutenir le processus de BP, 25 associations locales ont été formées durant cette première étape ainsi que 30 facilitateurs et facilitatrices.

*ii) Participation citoyenne*

21 réunions plénières de quartiers ouvertes à l'ensemble des citoyens se sont déroulées dans les 4 municipalités participantes. Pour chaque réunion plénière, une explication précise des règles du jeu s'est accompagnée d'un exposé clair sur les finances locales avant d'aboutir sur une séance de propositions d'idées de projets. Un vote a ensuite eu lieu pour prioriser les idées proposées (au total 63 ont été retenues sur 246) et, in fine, une élection de délégués a été mise en place. 1000 citoyens ont participé à ces réunions et 63 délégués (43 hommes et 20 femmes) ont été élus au final. Même si ce chiffre semble faible par rapport au nombre d'habitants des municipalités participantes, il s'avère plutôt correct considérant le fait qu'il s'agit d'une toute première expérience. Lors des forums des délégués, sur la base des idées priorisées lors des réunions

[32] http://www.actionassociative.org/2014/05/11/oeil-sur-le-budget

plénières, des projets ont été définis et leurs coûts de mise en œuvre estimés grâce à l'appui technique des fonctionnaires communaux.

*iii) Exécution et suivi des projets*

Tous les projets établis lors des forums des délégués ont été inclus in fine dans le budget de 2015. Des structures de contrôle et de suivi de réalisation des projets seront mises en place dans une deuxième phase du processus. Le tableau ci-dessus fait un rapide résumé des types de projets qui ont été décidés dans les différentes municipalités.

| **Communes** | **Montant et pourcentage du budget communal attribué au BP** | **Rubrique budgétaire des projets du BP et nombre de projets** | **Exemples de projets** |
|---|---|---|---|
| **La Marsa** | - 550 000 dinars tunisiens<br>- 3% du budget communal | rubrique éclairage public | - Eclairage à l'énergie solaire pour les habitations de la zone industrielle Sidi Daoued (Energie Solaire)<br>- Eclairage de la Rue Missouri - Cité Ennasr |
| **Menzel Bourguiba** | - 100 000 dinars tunisiens<br>- 2% du budget communal | rubrique embellissement de la ville | - Implantation d'arbres et création de bancs publics à la rue « Mater »<br>- Implantation de petites poubelles dans toutes les rues principales de Menzel Bourguiba |
| **Tozeur** | - 550 000 dinars tunisiens<br>- 12 % du budget communal | rubrique trottoirs et chaussées | - Dallage trottoirs et chaussées intérieurs pour la moitié supérieure du quartier « El Gharib »<br>- Construction des chaussées à la cité « El Hadhar » à partir du pont de la cité "El Hadhar" jusqu'au zoo Boulifa |
| **Gabès** | - 200 000 dinars tunisiens<br>- 1,5% du budget communal | rubrique embellissement de la ville | - Création d'un jardin public avec des espaces verts et jeux pour enfants à la cité « Chatt Salam »<br>- Création d'un espace de loisirs pour les familles et les enfants dans le jardin « 2 Mars » à la cité de « BebBhar » |

## 3) Le BP dans la province du Sud-Kivu en RDC

### a) Contexte

Le Sud-Kivu est l'une des 10 provinces que compte la République Démocratique du Congo (RDC) et elle est la province avec un des indices de pauvreté les plus élevés du pays. Le président de la province du Sud-Kivu a proposé en 2010 d'implémenter des projets pilotes de BP dans 8 des 27 communes que compte la province. La raison qui a été évoquée pour la mise en place du BP est que ce dernier pouvait diminuer les problèmes majeurs que rencontre la province: la forte corruption qui affecte à la fois les citoyens et les représentants de l'Etat central, le faible recouvrement des taxes, le développement très important du secteur informel, etc. Huit chefs de communes (en RDC, ils ne sont pas issus d'un vote mais des systèmes traditionnels de chefferie ou sont nommés par l'Etat) se sont donc portés volontaires pour mettre en place le BP, représentant 5 communes rurales, dont quatre dotées d'une population de plus ou moins un demi-million d'habitants, et 3 villes, d'environ 200 000 habitants chacune.

Le BP a été plus tard défini au travers de l'article 2 de l'ordre provincial n° 12/03/GP/SK du 5 Octobre 2012 comme « un processus d'investissement populaire qui se déroule avec la collaboration du citoyen et des acteurs étatiques et non étatiques dans les entités décentralisées ». Concrètement, lors des processus de BP, l'ensemble du budget d'investissement des communes est soumis à débat; des projets sont définis au travers de différents mécanismes de participation et pour la majorité des cas, un système de vote final est mis en place pour déterminer les projets prioritaires. Dans les quelques communes qui n'ont pas mis en place ce système de votes, le BP se rapproche alors plus d'un processus avancée de consultation qu'à une expérience réelle de co-décision entre citoyens et élus.

### b) Déroulement du BP

Le BP du Sud-Kivu se déroule selon quatre étapes[33]. Le processus débute d'abord par une réunion générale au niveau de la commune avec les élus locaux, les institutions étatiques, les partenaires de la coopération internationale et les associations locales, où sont discutées les problématiques auxquelles fait face la commune. Des « forums de quartier » et des « forums thématiques » sont ensuite organisés. Tous les citoyens sont conviés à participer, des invitations spécifiques sont aussi envoyées aux acteurs que la commune juge clés (chefs de communauté, représentants religieux, présidents d'associations, acteurs économiques…). Les forums thématiques mobilisent plus spécifiquement les populations les plus sensibles notamment les jeunes, les femmes, les personnes handicapées, etc. mais des acteurs clés sont également invités. Durant ces forums, des secteurs d'investissement sont priorisés et des recommandations sont

[33] *Participatory Budgeting And The Budget Process In The South Kivu Province*, Emmy Mbera and Giovanni Allegretti, 2014

établies; de plus, des délégués sont élus. Ces derniers poursuivent le dialogue lors des « forums des délégués » où, à l'aide de l'appui technique des fonctionnaires, des projets clairs sont établies sur la base des recommandations des premières réunions. A la fin du processus, un vote des citoyens est mis en place; il se déroule soit à main levée lors des réunions plénières finales dans les communes rurales, soit par SMS dans les trois villes qui ont mis en place l'expérience de BP.

### c) Les outils de mobilisation et de participation

Dans les communes rurales du Sud-Kivu qui ont mis en place le BP, l'ensemble de la population a été appelée à participer au processus à travers un certain nombre d'outils : des annonces radiophoniques ont été utilisées, des posters ont été placardés dans différents espaces publics (églises, marchés, écoles, rues, locaux de l'administration de la commune…) et même des spectacles de rue ont été mis en place pour l'occasion. De plus, les communes ont aussi créé des commissions de mobilisation des citoyens, composées de chefs de communautés, de chefs religieux, de représentants de la société civile (incluant les groupes de jeunes étudiants).

Appuyé par le programme « ICT4Government » de la Banque Mondiale, un partenariat a été mis en place entre les trois villes du Sud-Kivu et une grande compagnie de téléphonie mobile pour mettre en place un numéro vert spécifique au BP. Ce système très innovant a été utilisé pour mobiliser les citadins à participer aux réunions plénières et pour les informer des différentes recommandations ou projets ressortis des assemblées de quartier, des forums thématiques et des forums des délégués. Il a même été utilisé comme moyen de vote pour définir les projets prioritaires parmi ceux qui sont ressortis des forums des délégués.

### d) Impact du BP sur les finances locales

Un des plus gros problèmes que rencontrait l'administration locale avant la mise en place du BP était le très faible taux de recouvrement des taxes et impôts locaux qu'elle parvenait à réaliser. Par exemple, dans la ville d'Ibanda (250 000 habitants), ce taux ne représentait en 2009 et 2010 que 4% des recouvrements qui avaient été estimés par les fonctionnaires. Dans la plupart des communes, le recouvrement des taxes et impôts locaux a augmenté significativement durant la première année de mise en place du BP. Dans la ville de Kadutu (270 000 habitants), le taux de recouvrement des taxes et impôts locaux est passé, dans les premiers mois de l'implémentation du BP, de près de 17% à plus de 100% des estimations pré-établies (cf graphique ci-dessous). A Ibanda, ville de 250 000 habitants, l'implémentation du BP a permis de multiplier la conformité fiscale par seize[34].

[34] http://radar.oreilly.com/2012/07/mobile-participatory-budgeting-helps-raise-tax-revenues-in-congo.html

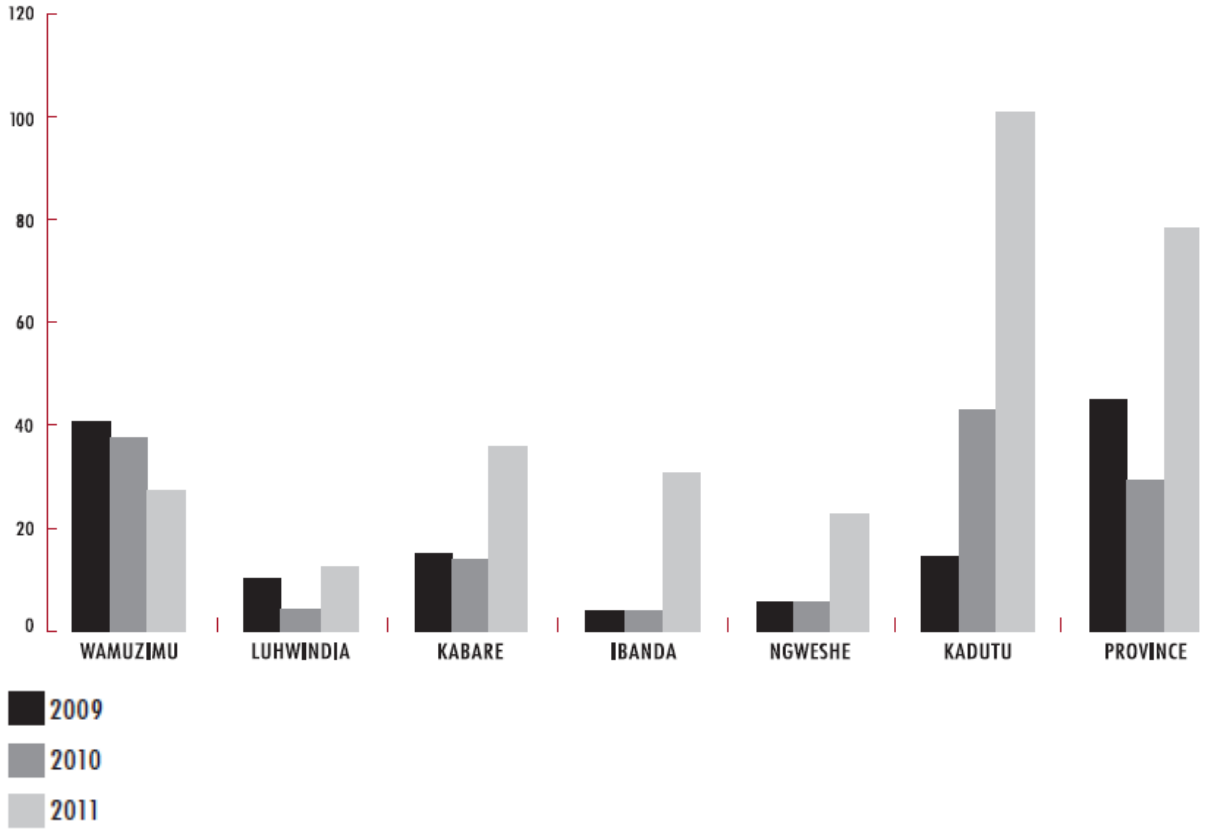



**Figure 1**[35] **:** Pourcentage d'impôts collectés de 2009 à 2011 (extrapolation des données pour 2011)

Au vu du succès qu'ont rencontré les expériences de BP dans les communes volontaires, le président de la province du Sud-Kivu a décidé d'entamer un processus de transfert de l'argent de la province vers les communes à la condition que ces dernières acceptent de mettre en place le BP pour la gestion de leurs investissements[36].

[35] *Participatory Budgeting And The Budget Process In The South Kivu Province*, Emmy Mberaand Giovanni Allegretti, 2014
[36] http://radar.oreilly.com/2012/07/mobile-participatory-budgeting-helps-raise-tax-revenues-in-congo.html

# V- Quelques expériences de participation citoyenne au Maroc

## A) L'élaboration des PCD

### 1) Contexte

La Charte communale de 2009[37] précise que les Communes ont pour obligation d'élaborer et de mettre en œuvre, tous les 6 ans, leurs Plans Communaux de Développement (PCD). Le processus PCD permettait de consolider une nouvelle approche stratégique et participative du développement local, renforçant, dans le cadre de la décentralisation, le rôle des élus locaux et de l'administration locale dans la planification et la mise en œuvre du développement local. .

Un Programme d'appui et d'accompagnement à l'élaboration des PCD a été mené sur l'ensemble du territoire marocain. La Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) a alors mis en place des partenariats avec différents acteurs (nationaux, associatifs ou privés) pour mener à bien cet objectif. C'est dans ce cadre que l'Association Targa-Aide et l'Agence pour la Promotion et le Développement du Nord (APDN) se sont associés avec la DGCL pour suivre et appuyer la réalisation des PCD de l'ensemble des communes rurales et des municipalités de moins de 35 000 habitants (recensement 2004) des régions de Tanger-Tétouan et de Taza- Taounate- Al Hoceima.

### 2) Mécanismes participatifs pour l'élaboration des PCD

L'élaboration des PCD s'est effectué au cours de quatre étapes principales: i) l'établissement d'un état des lieux, ii) la formulation d'un diagnostic participatif, iii) la conduite d'une phase de planification stratégique, de programmation au niveau communal et de mise en cohérence au niveau provincial, iv) la finalisation et l'adoption du PCD.

[37] Loi n° 17 - 08 modifiant et complétant la loi n° 78 - 00 portant Charte communale telle que modifiée et complétée, promulguée le 18 février 2009.

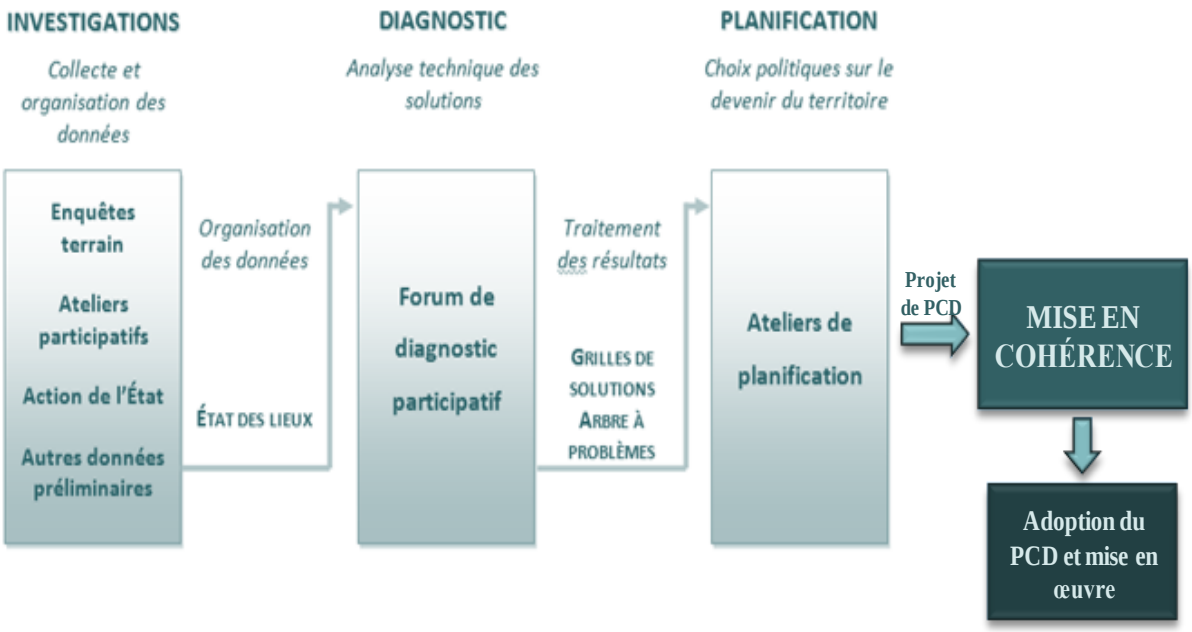



**Schéma du processus d'élaboration du PCD**

La participation des populations locales se met en place dans les deux premières étapes du processus. Au-delà d'un important programme d'enquêtes effectuées auprès des ménages, des fonctionnaires de la commune, des services extérieurs et des acteurs associatifs ou économiques, une série d'ateliers dits « inter-douars » ont été mis en place où les habitants ont été invités à partager les problématiques qu'ils rencontrent au quotidien. Le travail d'enquêtes terminé et les doléances récoltées, un état des lieux de la commune est rédigé sur lequel s'appuient les discussions lors du forum de diagnostic participatif. Les associations et la population sont alors invitées à participer à cette réunion : c'est le Conseil Communal qui arrête in fine la liste des participants en veillant à garantir une représentativité territoriale, sociale et thématique hétérogène. Le facilitateur et observateur veille alors à ce que ces critères soient respectés. Durant le forum du diagnostic participatif, un débat approfondi est tenu entre les différentes parties prenantes (élus, citoyens, services extérieurs) et un ensemble de recommandations est établi à la lumière des problématiques mises en exergue dans l'état des lieux.

Suite au forum de diagnostic participatif, les élus locaux et l'administration locale se concertent dans le cadre d'ateliers de planification et valident une liste de projets. La société civile est représentée dans cette étape à travers la Commission consultative de Parité et d'Egalité des Chances mais ces commissions ont néanmoins été très peu opérationnelles. Les projets qui découlent des ateliers de planification ne sont pas inscrits directement dans le budget d'investissement de la commune mais représentent une liste exhaustive de projets de développement à réaliser dans le cadre de partenariats avec des bailleurs de fonds nationaux ou internationaux. Ainsi, la mise en œuvre des projets issus du PCD dépend de la capacité des élus locaux à mobiliser des fonds et à plaidoyer pour la mise en œuvre du PCD.

L'élaboration des PCD n'implique pas de participation directe des citoyens dans l'élaboration du budget mais représente un processus de planification participative intéressant. Il permet d'organiser la participation des populations locales autour d'une réflexion globale sur le développement de la commune et promeut la responsabilisation des acteurs (élus locaux, populations).

Ce processus d'élaboration des PCD reste assez éloigné des expériences de BP de type « consultatif » (Allemagne, Portugal, Tiznit). En effet, les mécanismes de participation utilisés sont mis en place à une fréquence de six années, or le propre des expériences de BP est de faire participer la population dans les politiques locales de façon continue sur une base annuelle. La limite principale du processus de mise en place des PCD par rapport aux expériences de BP en général est qu'il n'existe pas de mécanismes spécifiques de reddition de comptes: les citoyens ont peu ou pas d'accès directs aux informations sur le budget général de la commune et sur la mise en application des projets issus du PCD.

## B) L'INDH

### 1) Contexte

L'initiative Nationale de Développement Humain (INDH) a été lancée par SM Mohamed VI en 2005. L'INDH est un programme de lutte contre la pauvreté et la précarité d'ampleur nationale. Il est mis en œuvre par le Ministère de l'Intérieur à travers un système de gouvernance à différents échelons territoriaux : comité national, comités provinciaux et comités locaux au niveau communal dans lesquels siègent l'administration de tutelle (Ministère de l'Intérieur), les services sectoriels, l'administration communale, les élus et la société civile. Les grands axes d'intervention de l'INDH sont : i) l'élargissement de l'accès aux équipements et aux services sociaux de base aux populations les plus pauvres; ii) la promotion d'activités génératrices de revenus stables et d'emplois, au profit des jeunes et des femmes et iii) l'assistance aux personnes en grande vulnérabilité ou à besoins spécifiques.

La première phase de l'INDH a bénéficié d'une enveloppe financière de 10 milliards de Dhs, alors que la seconde phase (2011-2015) se voit allouée un budget de 19 milliards de Dhs répartis entre l'État (60%), les collectivités territoriales (30%), les établissements publics (5%) et la coopération internationale (5%)[38], ce qui fait un budget total de 29 milliards de Dhs engagés entre 2005 et 2015. De par sa dimension nationale, l'INDH est le premier programme de développement de l'économie sociale et solidaire au Maroc.

[38] Site Internet de la plateforme INDH 2011-2015 (consulté en Septembre 2014). URL : http://www.indh.gov.ma/index.php/fr/plateforme-de-l-indh

Une multitude de projets d'accès aux services sociaux et éducatifs, des projets culturels et sportifs, des projets d'infrastructures et des projets d'activités génératrices de revenus sont financés par l'INDH et portés par des associations locales, des coopératives ou des associations de producteurs. La mise en œuvre de l'INDH est fondée sur la responsabilisation des porteurs de projets bénéficiaires qui s'engagent à réaliser les projets appuyés et à utiliser le soutien octroyé conformément aux prescriptions de la convention signée.

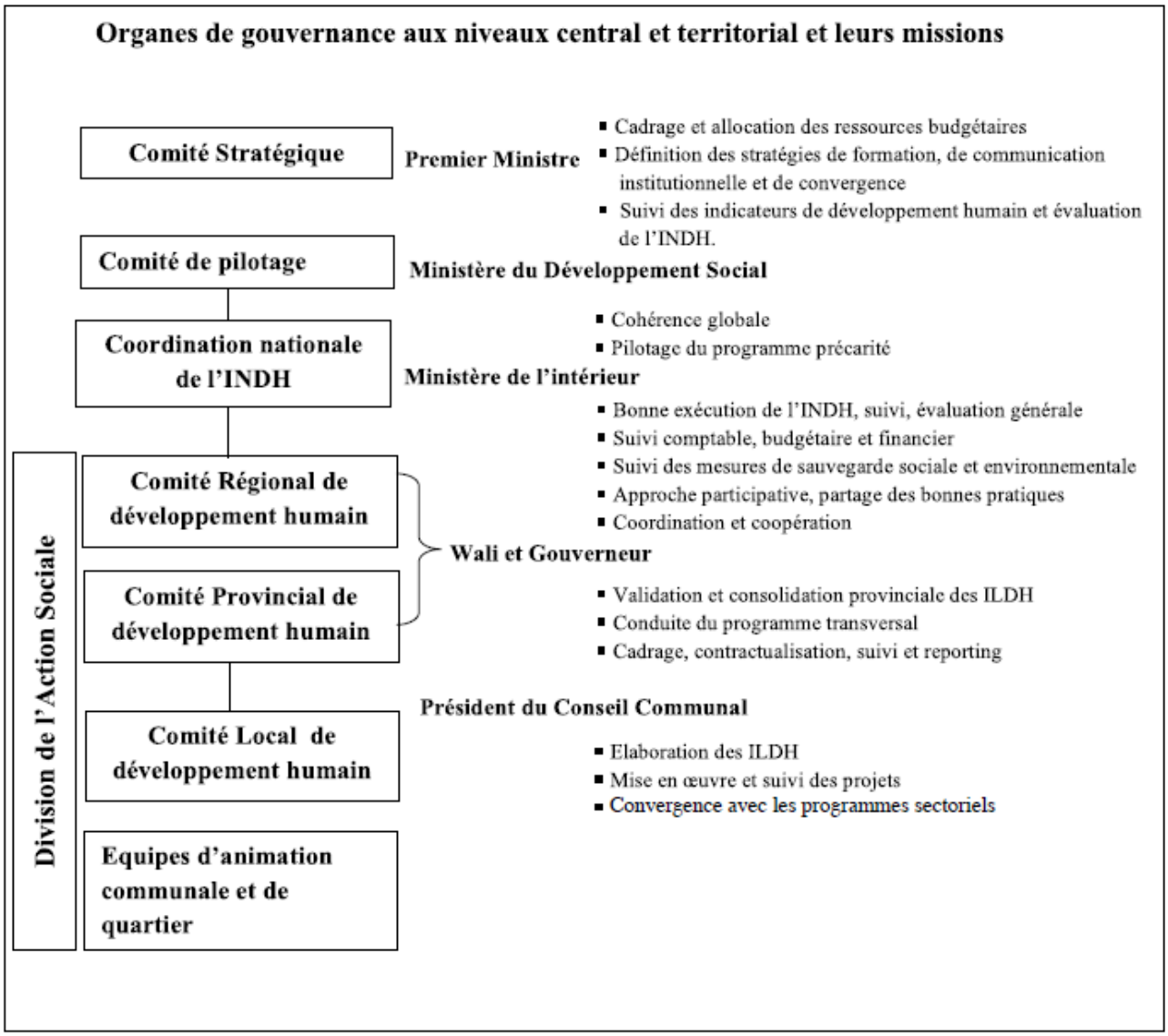



**Schéma d'organisation des organes de gouvernance de l'INDH**[39]

[39] *Rapport sur le développement humain, revue à mi-parcours de l'INDH,* ONDH, 2008

## 2) Mécanismes participatifs de l'INDH

La participation de la société civile est garantie dans la composition des organes de gouvernance locaux de l'INDH. En effet, le CPDH et le CLDH (cf tableau) sont composés en respectant une règle de représentativité de trois tiers : 1/3 d'élus, 1/3 de représentants d'associations, 1/3 de représentants des services de l'Etat ou de fonctionnaires de la province. Ainsi, la société civile participe à toutes les étapes du processus ILDH (plan de développement qui regroupe tous les projets INDH de la commune) : élaboration, validation, mise en œuvre et suivi-évaluation.

De plus, la formulation des projets de l'ILDH se fait sur la base d'un diagnostic participatif mené avec les populations locales : des réunions de quartier sont organisées avec les habitants, en particulier avec les plus pauvres et les groupes marginalisés, d'où ressortent les problématiques principales que rencontrent ces populations ainsi que des recommandations pour y faire face. Les citoyens peuvent aussi proposer directement des idées de projets aux équipes d'animation communales ou de quartiers (EAC/Q) qui les accompagnent alors dans l'élaboration technique de ces projets pour les présenter *in fine* au CLDH. Ce dernier décide alors d'intégrer ou non ces projets dans l'ILDH selon leur niveau de contribution aux objectifs de l'INDH et aux priorités locales issues du diagnostic.

L'INDH apparaît comme un programme intéressant en termes de participation de la société civile et des citoyens dans l'orientation des dépenses publiques, tant sur le plan des outils utilisés que sur le montant des financements octroyés. Cependant, malgré les dispositions prises pour garantir la participation des citoyens dans le processus, des limites existent lors de la pratique effective de ces procédures. En effet, le choix des associations qui intègrent les CPDH et les CLDH posent souvent des problèmes de cooptation (les élus étant souvent eux-mêmes à la tête d'associations) ou de sous-représentation des ONG locales[40]; aussi, l'absence de suivi *a posteriori* des projets de l'INDH posent un vrai problème d'inefficacité dans la gestion de l'argent public[41].

[40] *Rapport sur le développement humain, revue à mi-parcours de l'INDH,* ONDH, 2008

[41] *Rapport du Conseil Economique,Social et Environnemental, INDH : analyse et recommendations,* 2013

## C) Un exemple d'expérience issue d'une initiative locale: le cas de Tiznit

### 1) Contexte

Depuis les élections municipales de 2003 jusqu'à aujourd'hui, la relation entre élus et société civile dans la ville de Tiznit a pris une dimension rare par rapport au contexte marocain. Une série d'outils de concertation très poussés ont vu le jour et se sont profondément établis dans le paysage de la vie citadine de Tiznit au cours des deux mandats successifs du maire et de son équipe.

Une première expérience voit le jour dans les premiers mois après les élections municipales de 2003. Face aux constats d'insalubrité dans la médina et faisant face à des moyens financiers très faibles, la municipalité décide d'associer les habitants de la médina à sa restauration. Les élus poussent alors les habitants à se regrouper en comités de ruelles et de quartiers afin de structurer leurs besoins et de faciliter les échanges entre les citoyens et le pouvoir local. Imitant les systèmes de Tiwizi (ou Twiza) traditionnels, l'ensemble des parties prenantes décide de l'accord suivant : la municipalité financera les études et les matériaux tandis que les habitants s'occuperont de la main d'œuvre. Les pavés sont reconstruits, le tout-à-l'égout est installé, les fontaines d'eau sont détruites et chaque maison obtient le raccordement au réseau potable à titre gracieux par la municipalité.

Après avoir répondu aux besoins élémentaires et immédiats de la population locale, la commune s'engage alors selon la même ligne directrice dans un processus participatif s'appuyant sur trois dispositifs principaux: l'appui aux associations par la subvention directe et la contractualisation, les démarches quartiers et le forum des associations. Même si c'est parfois le dispositif d'appui aux associations que les élus de Tiznit nomment Budget Participatif, il s'avère que ce sont les deux derniers dispositifs, et essentiellement le forum des associations, qui forment ce que l'on peut vraisemblablement appeler par ce nom. Comme on le verra, c'est un Budget Participatif qui rentre dans la famille des BP consultatifs comme c'est le cas en Allemagne ou pour la plupart des expériences portugaises.

### 2) L'appui aux associations

Chaque association reçoit un appui financier de la part de la municipalité ; elle peut même signer une convention avec cette dernière, qui lui fournit alors divers biens et services : des impressions diverses comme notamment des banderoles ou des tracts, le paiement de transports lors de compétition pour les équipes de sport, le prêt ou la location de locaux pour des évènements culturels importants comme des festivals. Chaque année, c'est plus de 1 million de dirhams qui est donné directement aux associations (950000 dhs en 2009-2010, 1156000 en 2011, 1536000 en 2012, 1635000

en 2013) et les élus et fonctionnaires de la municipalité estiment qu'environ le même montant est attribué dans le cadre des conventions. Ce sont près de 170 associations aujourd'hui (100 en 2009), avec des champs d'action très divers (santé, culture, éducation, sport, vie de quartier…), qui bénéficient des subventions directs et plus de 20 associations, majoritairement sportives et culturelles, qui ont une convention avec la municipalité. Si ces différents éléments ne sont pas particuliers à la municipalité de Tiznit, il est à noter que de nombreuses conventions sont mises en place à la suite de recommandations de projets issues du forum des associations (cf ci-après).

Au-delà de l'appui financier, tous les citoyens qui souhaitent monter leur association sont facilités dans leurs démarches par la municipalité et ont la possibilité d'établir leur siège social dans l'un des cinq centres socio-culturels que compte la ville. De plus, toutes les associations peuvent effectuer leurs activités (cours d'alphabétisation ou de soutien scolaire, formations divers, réunions, rencontres…) dans les nombreuses salles que proposent ces centres. Quelques fonctionnaires de la municipalité s'occupent alors de la gestion des réservations des salles et de l'entretien général de ces espaces d'accueil.

## 3) Le BP de Tiznit

### a) Les démarches quartiers

Suite à l'expérience réussie de participation des habitants à la restauration de la médina en 2003, les élus de la municipalité décident de poursuivre le dialogue avec la population locale. Ils sont encouragés dans ce sens par leur visite dans la ville de Saint-Denis en 2004- qui débouchera l'année d'après par un jumelage entre les deux villes. La municipalité de Tiznit appuie donc, courant 2004, la création d'associations de quartiers dans chacun des six quartiers que compte la municipalité à l'époque (2 quartiers se sont rajoutés depuis et ont été aussi intégrés dans cette démarche). En parallèle, des espaces d'accueil sont créés, les centres socio-culturelles, qui en plus d'être un endroit important pour les activités des associations en général, représentent aussi le lieu privilégié de concertation entre les élus et les associations de quartiers. Aujourd'hui, on compte deux à trois associations de ce type pour chaque quartier, qui peuvent à tout moment saisir la municipalité concernant des questions importantes aux yeux des habitants, au travers d'un mécanisme intitulé « démarches quartier ». L'élu et les fonctionnaires qui sont chargés du quartier (il existe une branche spécifique « démarche quartier » au sein de l'organigramme de l'administration municipale de Tiznit (cf annexe)) se réunissent alors avec ces associations pour discuter des problématiques soulevées et faire ressortir les recommandations citoyennes essentielles. A l'inverse, si la municipalité souhaite discuter d'un problème important ou si un projet se met en place dans un quartier, l'élu et les fonctionnaires en charge de ce dernier proposent de se réunir avec les associations de quartiers touchées. C'est en moyenne deux à trois réunions de ce type, amorcées par la municipalité ou par les habitants, qui sont organisées chaque année pour chacun des quartiers.

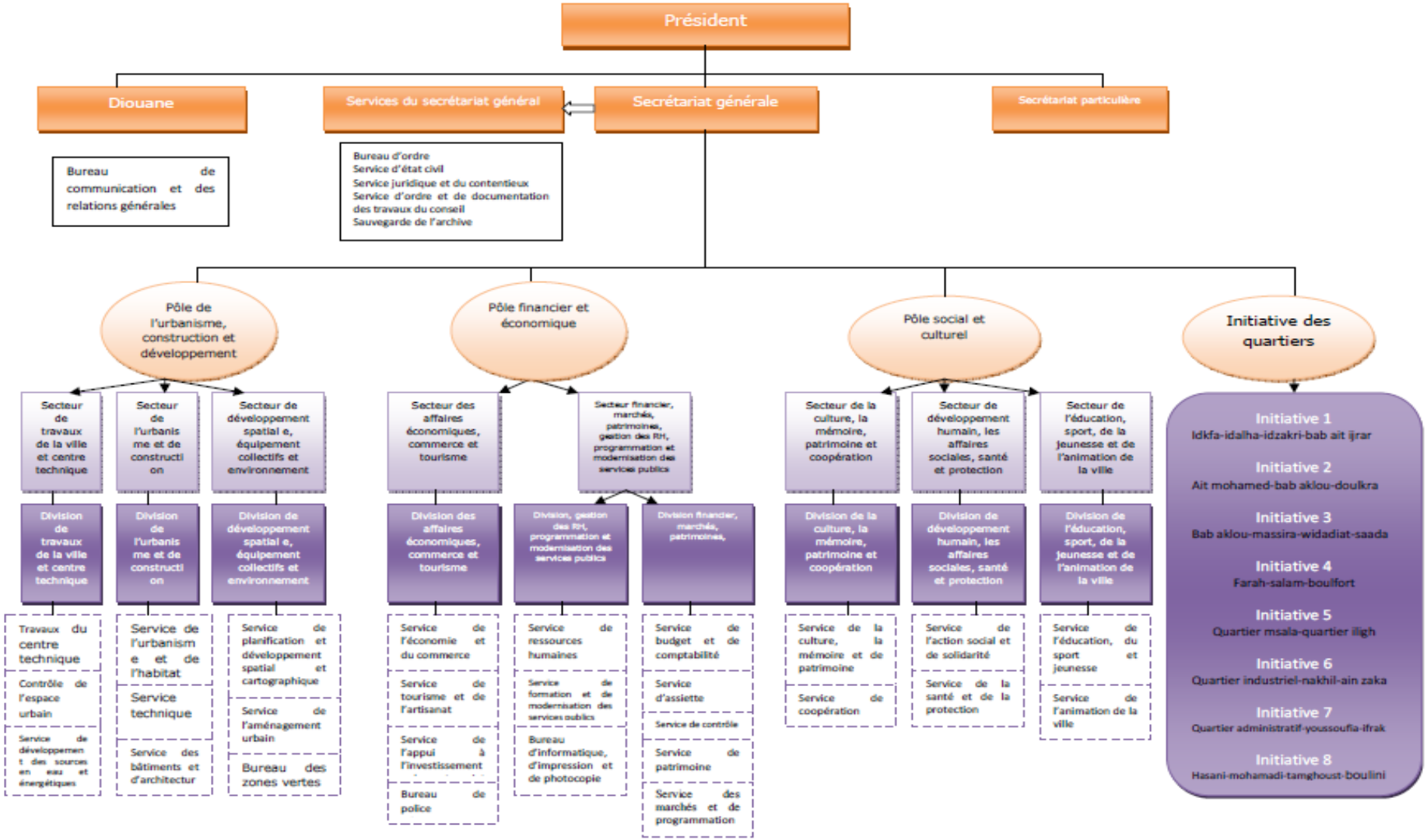
### b) Le forum des associations

Initié pour la première fois en 2006, puis consolidé par arrêté municipal en 2008, le forum des associations réunit chaque année, vers le début du mois d'octobre, la majorité des associations de Tiznit. Les présidents et secrétaires généraux de toutes les associations sont conviés officiellement et, sous réserve de places disponibles (l'affluence a été très forte lors des dernières éditions), tous les citoyens peuvent participer à l'évènement. Jusqu'en 2010, toutes les discussions se déroulaient durant la même journée: après un mot d'ouverture du président, une assemblée plénière commence où l'on présente les recommandations de l'année précédente avec pour chacune d'elles, des précisions sur leur mise en application ou leur rejet/mis en attente et sur les raisons y afférentes dans ce deuxième cas ; des ateliers thématiques (santé, éducation, culture, sport, environnement…) sont ensuite organisés d'où ressortent de nouvelles recommandations qui sont ensuite présentées et rediscutées lors de la dernière séance plénière. A titre d'exemple, une des idées importantes qui est ressortie de ces forums a été celle de mettre en place un festival de l'argenterie, Tiznit étant réputée pour ses bijoutiers spécialistes du travail de l'argent. L'expérience a débuté en 2010 et elle compte un très grand succès depuis sa création. Plusieurs associations organisent l'évènement tandis que la municipalité finance près de la totalité des frais (à hauteur de 400.000 dhs chaque année).

Depuis 2010, prenant conscience du temps très court de débat qu'offre une journée si dense, les élus ont décidé avec les citoyens d'organiser les ateliers thématiques en amont du forum dans les différents centres socio-culturels. Ainsi, deux semaines avant la journée principale du forum, le vice-président et les fonctionnaires chargés d'une thématique (santé, éducation, culture…) se réunissent avec les associations pertinentes et invitent la délégation du Ministère correspondant à venir participer. Les responsables de la délégation répondent toujours présents, ils exposent alors leur programme et s'expliquent sur les recommandations de l'année précédente qui n'ont pas pu aboutir. A la fin de ces ateliers thématiques, qui s'étalent parfois sur plus de 4 heures (de 18h à 22h), des recommandations sont développées qui seront ensuite présentées lors de la journée principale du forum. Une autre étape importante du forum des associations dans l'approfondissement du dialogue entre citoyens et élus a été la mise en place, à partir de 2011, suite à la demande de la société civile, d'un nouvel atelier portant sur le développement des mécanismes de la gouvernance participative.

Parallèlement au forum et aux démarches quartiers, d'autres structures d'information ont été mises en place : un site internet[42] et un journal de la municipalité. La parution du journal se fait à un rythme tri-mensuel correspondant aux quatre sessions ordinaires qui se tiennent chaque année (à noter que ce rythme de parution n'est pas toujours respecté et le journal, qui a été créé en 2003, s'est arrêté quelques années plus tard avant de reprendre en 2009). Imprimé à près de 5000 exemplaires à

[42] www.tiznit.ma

chaque parution, il est disponible dans tous les centres socio-culturelles et au siège de la municipalité. Rédigé en arabe, il détaille les problématiques débattues lors des sessions ordinaires du Conseil, présente les activités des associations de la commune, expose les recommandations issues du forum, et propose des informations sur le budget (si les projets d'investissement sont clairement détaillés, les informations sur le budget de fonctionnement restent tout de même assez générales).

**Annexe:** Organigramme de l'administration communale de Tiznit