



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

BUDGET PARTICIPATIF A MADAGASCAR: PROPOSITION D'UNE STRATEGIE DE MISE A L'ECHELLE A LA LUMIERE DE L'EXPERIENCE SENEGALAISE

Présenté par

Gabrielle Ain'Harimanga RABY SAVATSARAH

Pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration-Gestion

Spécialité : Gouvernance et Management Public

Le 06 avril 2015

Membre du jury :

Président : Dr. Danièle BORDELEAU,
Directeur du Département Administration – Gestion.

Membre : Professeur Fulbert AMOUSSOUGA,
Professeur titulaire des Universités, Ministre à la Présidence de la
République du Bénin

Membre : Dr. Hanane EL ZEINY,
Responsable de la filière francophone, professeur, Faculté de
Commerce, Université d'Alexandrie

Remerciement

Mes sincères remerciements vont à Docteur Danielle BORDELEAU, Directrice du département Administration-Gestion qui, toujours à l'écoute de ses étudiants a été d'une grande aide dans le suivi de notre parcours.

Mes reconnaissances à Madame Suzanne YOUSSEF, Assistante administrative du département, pour sa gestion au quotidien des affaires académiques.

Je remercie également Mamadou Bachir KANOUTE, Coordonateur Exécutif de l'Espace de Co production et d'Offres Populaires pour l'Environnement et le Développement en Afrique - ENDA Ecopop de DAKAR, notre directeur de stage pour ses conseils dans l'orientation de notre thème ; à Abdoulaye CISSE, responsable de la formation au sein d'ENDA ECOPOP qui a fait grandir chez moi l'intérêt pour le développement local ainsi que tout le personnel d'ENDA ECOPOP.

Un merci à tous le corps enseignant de l'université, qui ont partagé leurs connaissances et expériences.

J'exprime ma profonde gratitude à Monsieur COULIBALY Daouda, sénghorien de la 12^{ème} promotion, pour son orientation et l'intérêt dont il a fait preuve pour le suivi de mon travail.

Egalement, merci à mes amies pour leurs encouragements, aux collègues de la XIVe promotion de l'Université Senghor et surtout ceux du département pour les merveilleux moments passés ensemble.

A l'Université Senghor,

Enfin, que ma famille trouve ici l'expression de toute ma gratitude,

Que personne ne se sente oubliée !

Résumé

Un peu partout dans le monde, la participation des citoyens apparaît comme un axe majeur de l'action publique. Différentes expériences participatives, dont le budget participatif (BP), se sont développées dans diverses communautés. Ce concept constitue une innovation tant au niveau institutionnel qu'en terme de planification et de gestion. C'est un espace politique favorable à l'émergence de la citoyenneté et de la participation du fait de la proximité entre les citoyens et les autorités locales.

Madagascar tente d'impulser cette participation des citoyens, à travers les textes législatifs régissant la décentralisation. Des programmes visant à l'autonomisation de la population rurale ont été mis en place par des structures d'appui au développement des collectivités. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'expérience du BP afin de contribuer à la mise en œuvre du processus de décentralisation.

A partir d'expérience et d'étude du BP menées ailleurs, nous proposons dans cette recherche une généralisation du processus budgétaire participatif au niveau des collectivités locales (CL) Malgaches. Cette généralisation pourra être réalisée par la mise en place d'une stratégie de mise à l'échelle rencontrant les facteurs de succès et d'expansion du BP que nous avons identifié dans la revue de littérature et de l'expérience sénégalaise. Nous espérons que la stratégie proposée contribuera au développement du BP à Madagascar.

Mots-clefs : Budget participatif – participation citoyenne – gestion local - Madagascar

Abstract

All over the world, citizen involvement appears as a major part of the public action. Different participatory experiences, including participatory budgeting (PB), have been developed in various communities. This concept constitutes an innovation both at institutional level and in terms of planning and management. It is a political area conducive to the emergence of citizenship and participation due to the proximity between citizens and local authorities.

Madagascar is trying to boost this involvement of citizens through legislative texts on decentralization. Programs aimed the empowerment of the rural population have been put in place by support structures for community development. It is in this context that we have BP experience in order to contribute to the implementation of the decentralization process.

From experience and review of BP conducted elsewhere, we propose in this study a generalization of the participatory budget process at the local government level (CL) Madagascar. This generalization can be achieved by the implementation of a scaling strategy meeting success factors and BP expansion. Indeed, we have identified in the literature review and the Senegalese experience these conditions for the BP expansion. We hope that the proposed strategy will contribute to the development of BP in Madagascar.

Key words: Participatory budgeting, citizen's participation, local governance - Madagascar

Liste des acronymes et abréviations

ARD : Agence Régionale de Développement

ASC : Association Sportive et Culturelle

BP : Budget Participatif

BPSE : Budget Participatif Sensible à l'Enfant

BPSG : Budget Participatif Sensible au Genre

CAEL : Cellule d'Appui aux Elus Locaux

CBP : Conseil du Budget Participatif

CIVD : Comité Inter-Villageois de Développement

CL : Collectivité Locale

CLC : Cadres Locaux de Concertation

COSEF : Conseil Sénégalais de Femmes

CPRAC : Centre d'Etudes et de Recherches Populaires pour l'Action Citoyenne

CTD : Collectivité Territoriale Décentralisée

CVD : Comité Villageois de Développement

ENDA-ECOPOP : Branche d'Enda Tiers monde : Espaces de Co production et d'Offres Populaires pour l'Environnement et le Développement en Afrique

FDL : Fonds de Développement Local

FFOM : Force Faiblesse Opportunités Menaces

GIC : Groupe d'Initiatives Commune

GIE : Groupement d'Intérêt Economique

GPF : Groupement de Promotion Féminine

IED : Innovation Environnement Développement

OCB : Organisation Communautaire de Base

OIDP : Observatoire International de la Démocratie Participative

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU-HABITAT : Centre des Nation Unies pour les Etablissements Humains

PCD : Plan Communaux de Développement

PGDI : Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel

PGRM : Programme de Gouvernance des Ressources Minières

PIC : Pôles Intégrés de Croissance

PNDL Programme National de Développement Local

PRIBG : Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance

SAHA : Sahan'Asa Hampandrosoana ny Ambanivohitra

Liste des figures

Figure 1 : Cycle du budget participatif à Ndiagianiao, Sénégal	7
Figure 2 : Cycle du Budget classique.....	15
Figure 3 : Synthèse de la recherche	24
Figure 4 : Cartographie général des acteurs clés du BP au Sénégal.....	36
Figure 5 : Stratégie de mise à l'échelle du BP	45

Liste des tableaux

Tableau 1 : Outil de collecte de données	26
Tableau 2 : Echantillon du Sénégal	27
Tableau 3 : Echantillon de Madagascar	27
Tableau 4 : Expérience de BP au Sénégal	38
Tableau 5 : Les mécanismes choisis	41
Tableau 6 : Opportunités/Risques des acteurs	43

Table des matières

Remerciement	i
Résumé	ii
Abstract	iii
Liste des acronymes et abréviations	iv
Liste des figures	vi
Liste des tableaux	vi
INTRODUCTION.....	3
Chapitre 1 : LE BUDGET PARTICIPATIF : LE DEFI DE GENERALISATION POUR MADAGASCAR.....	5
1.1. Définition, émergence et démarche du budget participatif.....	5
1.1.1. La définition	5
1.1.2. L'émergence du BP	6
1.1.3. La démarche du budget participatif.....	6
1.2. La diffusion du BP en Afrique Francophone : Cas de Madagascar.....	7
1.2.1. Le paysage institutionnel de la décentralisation à Madagascar.....	8
1.2.2. L'expérience du Budget Participatif à Madagascar :	10
1.2.3. Le besoin de généralisation dans toutes les collectivités	13
Chapitre 2 : L'ETUDE DU BUDGET PARTICIPATIF	15
2.1. Les notions sous jacentes du BP.....	15
2.1.1. Le budget local.....	15
2.1.2. La notion de participation citoyenne.....	16
2.1.3. La gouvernance locale participative.....	16
2.1.4. La stratégie de mise à l'échelle	17
2.2. : Le BP : un outil d'approfondissement de la démocratie et une forme d'empowerment	17
2.2.1. Le BP : un outil d'approfondissement de la démocratie	17
2.2.2. Le BP une forme d'empowerment	18
2.3. Les impacts économiques et sociales.....	19

2.3.1.	Des réalisations tangibles et diversifiées.....	19
2.3.2.	Les défis de la budgétisation participative	20
Chapitre 3 : LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE		23
3.1.	Une recherche qualitative.....	25
3.1.1.	L'étude de terrain et les outils de collecte des données	25
3.1.2.	Les publics cible et les zone d'étude.....	27
3.1.3.	Les mesures et analyse des données.....	28
3.2.	L'apport du stage.....	28
3.2.1.	La présentation de la structure d'accueil	28
3.2.2.	L'apport spécifique du stage	29
Chapitre 4 : Résultats et proposition d'une stratégie de mise à l'échelle du BP à Madagascar		31
4.1.	Les résultats	31
4.1.1.	Les conditions de succès et d'expansion du BP.....	31
4.1.2.	L'expérience Sénégalaise en matière de BP	32
4.1.3.	Analyse du BP Madagascar.....	36
4.1.4.	Les différentes approches de BP développés au Sénégal	38
4.2.	Proposition de stratégies de mise a l'échelle du budget participatif au niveau des collectivités locales à Madagascar	42
4.2.1.	Les préalables à la mise en place de la stratégie de mise à l'échelle	42
4.2.2.	La stratégie de mise à l'échelle du BP	45
CONCLUSION		48
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES		49
ANNEXES		52

INTRODUCTION

En Afrique subsaharienne, la demande de participation fortement exprimée par les populations locales à la suite des mouvements de démocratisation et la quête d'autonomie dans la gestion des affaires locales ont conduit à l'approfondissement des politiques de décentralisation. CGLU1 (2008). Ces dernières décennies, la décentralisation a conféré aux citoyens la responsabilité de la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local à travers leur collectivité.

Pour Madagascar, cette réforme se traduit par un enjeu démocratique à travers la création des communes en tant que base du développement. Ces communes ont à leur tour consacré la démocratisation de l'administration. Les principes de la décentralisation sont posés par les articles 139¹ et 142² de la Constitution du 10 Décembre 2010. Pour promouvoir cette décentralisation, une cohérence entre les besoins de la population et la planification du développement économique et social doit exister. Les citoyens doivent participer dans la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques locales, et de ce fait, avoir droit de regard sur la gestion des biens de la collectivité par plusieurs moyens, notamment le budget.

Toutefois, selon le Comité de Sauvegarde de l'Intégrité CSI (2013), le manque de transparence, de rigueur et d'efficacité dans la conduite des affaires locales s'accroît. Ces collectivités éprouvent également des difficultés dans la mobilisation des ressources financières³. L'observation de la pratique en cours en matière d'élaboration du budget révèle que cette dernière demeure l'affaire exclusive des dirigeants et des techniciens locaux. De plus, le témoignage des citoyens montre que la participation de la population aux décisions et la mise à disposition des informations sur la gestion des affaires locales (sur les programmes et les budgets) sont rares.

Il s'avère nécessaire de ce fait, de réfléchir sur des approches alternatives de mobilisation de ressources et d'implication réelle des principaux acteurs pour impulser le développement local. La mise en place d'outils participatifs dans le domaine du budget tel que le budget participatif s'inscrit dans cette perspective en permettant une meilleure définition et financement des agendas locaux de développement. Guèye (2005). Dans un tel contexte, le budget participatif (BP) trouve un terrain favorable pour se promouvoir. En réalité avec le BP, ce ne sont plus les techniciens et les dirigeants qui tranchent, mais bien les populations elles-mêmes qui, au travers d'un mécanisme rodé de consultations

¹Article 139 : « Les CTD, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités. »

²Article 142 : « Les CTD jouissent de l'autonomie financière. Elles élaborent et gèrent leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques. Les budgets des Collectivités Territoriales décentralisées bénéficient de ressources de diverses natures. »

³En général, 80% du budget communal est affecté au fonctionnement de la commune contre 20% pour les investissements. Le taux de transfert financier se situait en 2010 à 3,5% du budget de l'Etat vers les CTD selon le rapport de la banque mondiale (Madagascar vers un agenda économique, Juin 2010) et ceci pour arriver à 2,9% en 2012. En outre la part du budget consacré à l'investissement est très faible (entre 10 à 15%) contre un budget de fonctionnement fort.

et de décisions, définissent le montant des recettes et des engagements financiers et, décident où seront affectés les investissements et selon quelles priorités.

C'est dans cette perspective que s'insère la présente étude qui se focalise sur le cas de Madagascar. Plus précisément, nous tenterons de répondre à une préoccupation relative à la généralisation du budget participatif dans les collectivités territoriales. D'une part, nous nous demandons « Quelles sont les conditions nécessaires qui favoriseront le succès et l'expansion du BP à Madagascar? »

Cette recherche explore comment certains pays ont favorisé le développement du BP dans leur municipalité. Spécifiquement, nous désirons identifier les facteurs ayant fait le succès des expériences développées ailleurs et à partir de l'analyse de ces expériences, proposer une stratégie de mise à l'échelle du processus budgétaire participatif dans les collectivités Malgaches. Dans cette optique, nous sommes partis des observations des expériences développées au Sénégal. Une étude sur le terrain faisant appel à une approche qualitative, suivi d'un stage de mise en situation professionnelle a été fait au sein de l'Espace de Co production et d'Offres Populaires pour l'Environnement et le Développement en Afrique - ENDA Ecopop de DAKAR (Sénégal). Des entrevues ont été réalisées avec des chercheurs et des praticiens des politiques participatives en plus des groupes de discussion avec les acteurs de la commune d'arrondissement des HLM de Dakar et de Dalifort Foirail.

L'étude exhaustive de notre cas nécessite d'abord de poser le problème des défis de généralisation du BP au niveau des collectivités locales en partant de la définition du BP avant de décrire l'expérience et justifier le besoin d'une mise à l'échelle du processus à Madagascar (1). Ensuite d'inscrire dans le cadre d'une revue de littérature, le traitement des concepts sous jacent notre thème, des rôles du budget participatif en tant qu'outil d'approfondissement de la démocratie et d'empowerment, de ses impacts dans la vie économique et sociale avant de finir par poser les défis que présentent la mise en œuvre du processus (2). Puis d'aborder la démarche méthodologique adoptée pour la recherche. Enfin, faire état de nos résultats d'études sur la base desquels, nous proposons une stratégie de mise à l'échelle du budget participatif dans les collectivités locales Malgaches, qui, nous espérons, contribuera à renforcer la participation des citoyens à l'élaboration, la planification et la gestion locale (4).

Chapitre 1 : LE BUDGET PARTICIPATIF : LE DEFI DE GENERALISATION POUR MADAGASCAR

Obéissant généralement à une logique de participation à la prise de décision sur le budget local, le BP est qualifié d'être un outil essentiel pour la planification locale. Ceci étant, sa définition et la présentation de ses démarche (1.1) demeurent nécessaires avant de souligner l'expérience de Madagascar (1.2) pour poser les défis que présente sa généralisation (1.3) dans l'ensemble des collectivités malgache.

1.1. Définition, émergence et démarche du budget participatif

1.1.1. La définition

La Banque mondiale, qui promeut désormais l'exportation du modèle définit le BP comme un processus qui permet aux citoyens et citoyennes de la ville de prendre part aux décisions concernant les priorités budgétaires en termes d'investissements tout en favorisant une gestion saine et transparente des affaires municipales⁴. Banque mondiale (2003). Le BP se traduit par la mise en place d'un mécanisme à la fois complexe et extrêmement innovant, « *par lequel les populations discutent et décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation* ». Genro, U. De Souza (1998.). Le rôle citoyen ne se limite pas seulement à élire ses représentants par le vote mais va au-delà. C'est une institution permettant l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique. Talpin (2009).

Une définition plus complète est donnée par Santos (2002) qui qualifie le BP comme « *une structure et un processus de participation communautaire basé sur trois principes et un ensemble d'institutions qui fonctionnent comme des mécanismes ou des canaux pour garantir la participation au processus de décision du gouvernement municipal* ». Il s'agit d'abord la participation ouverte à tous les citoyen(ne)s, sans aucun statut spécial; ensuite une combinaison de démocratie directe et représentative, enfin l'allocation de ressources à investir selon une combinaison de critères généraux et techniques. Gret et Sintomer (2002). Deux autres principes viennent compléter : une gestion du bas vers le haut, un espace public embryon d'un quatrième pouvoir, combinant pouvoir citoyen et pouvoir communautaire Baierle (2002).

Selon la typologie établie par Sintomer et al. (2008), cinq critères doivent être mobilisés pour parler de BP : La dimension budgétaire (1), une échelle de participation (2), la répétition (3), des règles bien établies(4), l'obligation de rendre compte (5). Pour notre étude, nous proposons la définition qui suit : le BP est un processus permettant la participation de tous citoyens directement ou par l'intermédiaire des associations ou organisations communautaires sans exclusion à l'élaboration, planification, exécution et suivi des budgets des investissements des collectivités.

⁴ Banque mondiale, 2003. Case Study 2-Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management, Note n°71, mars. In Gauthier, Ève, 2006 : p.19

1.1.2.L'émergence du BP

Mis sur pied en 1989, le BP de Porto Alegre est sans aucun doute l'expérience récente de démocratie participative la plus connue mondialement. Elle fut connue de manière significative lors du 1^{er} forum social mondial à Porto Alègre en 2001. La ville de Porto Alègre était en proie à une gestion difficile des finances publiques, en ce sens que l'administration publique est bureaucratique et inefficace et les services élémentaires manquent dans les parties les plus pauvres de la ville⁵. Le Parti des Travailleurs, alors au pouvoir, décide de mettre en place l'outil innovant que constitue le BP, permettant d'associer les citoyens à la définition des priorités budgétaires c'est à dire de faire participer les citoyens à l'élaboration du budget municipal.

Baierle (2000) est le premier a signalé que c'est l'influence des mouvements sociaux communautaires existant dans le pays dans les années 80 qui serait à l'origine du BP. Rabouin (2006) allant dans ce sens affirme que l'existence d'un mouvement urbain fort actif a précédé la mise en place du BP. Ces mouvements incarnés par les associations de quartiers qui se sont regroupés en 1983 en Union des associations de résidents de Porto Alegre (UAMPA) se sont amplifiés et ont évolué vers une revendication à la démocratisation de la gestion municipale et à la création d'infrastructures urbaines dans les quartiers pauvres de la ville. Avritzer (2002c), corrobore ce constat en précisant qu'il s'agit d'une revendication afin de participer à la délibération sur le budget municipal. Cette expérience de Porto Alegre s'inscrit dans un processus de démocratisation de la société brésilienne et de l'apparition, sur la scène sociale et politique, d'une émancipation ainsi que des exigences des couches populaires (Mouterde, 2004; Bacqué et Sintomer, 2002).

1.1.3.La démarche du budget participatif

D'une manière générale, la démarche du BP exige le respect de quelques principes fondamentaux (Cabanès, 2006). Ces principes doivent être au cœur de toute démarche de BP. Il s'agit entre autres de : la participation des citoyens sans exclusion et discrimination (1), l'efficacité dans l'utilisation des fonds public (2), l'inclusion, l'égalité et équité entre citoyens dans l'expression et la prise en compte des besoins des groupes marginalisés et des populations vulnérables (3), la transversalité et l'articulation entre les différents niveaux de gestion (4), la transparence (5) et la redevabilité dans la gestion des affaires locales en générale et de manière plus spécifique sur le budget (6). Le processus comprend quatre dimensions essentielles à prendre en compte : la dimension légal ou normatif, la dimension participative, la dimension budgétaire (ou financière) et la dimension territoriale.

Le cycle du BP varie selon le pays mais fonctionne généralement de manière annuelle. A Porto Alegre, le processus débute par une tournée des élus dans les différents arrondissements de la ville. Pendant ce moment, une présentation du bilan financier des investissements de l'année précédente et les prévisions de l'année à venir permettent aux citoyens de faire part de leurs appréciations (Gauthier, 2006). Le processus est ouvert à tous et à tous les résidents. La population et les associations se

⁵La ville de Porto Alegre était alors dans une situation financière catastrophique: lourdement endettée elle ne pouvait rien faire une fois payés les salaires des fonctionnaires et remboursés les intérêts de sa dette

réunissent pour discuter des priorités budgétaires du quartier. La ville est divisée en seize secteurs géographiques et des assemblées thématiques furent adoptées (Abers, 2004). Par la suite, les priorités sont discutées en assemblée de secteurs. Ces assemblées (sectorielles et thématiques) sont plus techniques et font appel à la négociation entre les citoyens et à la mise en perspective de leurs propres intérêts par rapport à ceux des autres pouvant être plus urgents ou problématiques.

À l'issue de ce cycle d'assemblées, chacune d'elle élit deux représentants au Conseil du budget participatif (CBP)⁶. Ces délégués siègeront au CBP avec des représentants de la municipalité, de l'union des associations de quartier et deux professionnels de la municipalité sans droit de vote (Latendresse, 2006). Trois niveaux d'assemblées constituent la pyramide participative et consultative du processus BP : le quartier, le district, et la ville (Gret et Sintomer, 2002). Cabanes parle également d'assemblée locales⁷, de forum des délégués et de Conseil du budget participatif (Cabanes, 2004). La plupart des discussions portent sur les investissements annuels ou les dépenses structurelles.

Figure 1 : Cycle du budget participatif à Ndiaganiao, Sénégal



Source : Enda Ecopop, 2005

1.2. La diffusion du BP en Afrique Francophone : Cas de Madagascar

Le BP est un processus aux dimensions multiples. Il n'existe pas de ce fait un schéma achevé et définitif de BP. « Porto Alegre est une référence, pas un modèle à copier » car en tant que processus, une construction permanente est nécessaire. En 2012, suite à la Conférence internationale de

⁶Le Conseil du Budget participatif est l'instance ultime. C'est l'endroit où sont déterminés les paramètres de priorisation des projets. C'est aussi la dernière étape avant la transmission du budget à la mairie. Ce conseil se compose des délégués des seize secteurs, et de ceux de chacune des six assemblées thématiques.

⁷L'administration locale informe les citoyens sur la structure du budget de la ville et ses ressources. Les citoyens se rassemblent au niveau local où ils élisent leurs représentants pour présenter leurs priorités et projets au niveau de la ville où tous les représentants délibèrent et votent les projets en fonction du budget disponible

l'Observatoire International de la Démocratie Participative⁸ (OIDP), on enregistre actuellement 2778 collectivités pratiquant le BP dans le monde. C'est à partir des années 2000 que le BP connaît une diffusion massive au-delà des frontières Brésiliennes. Les premiers BP européens apparaissent en 1990, mais c'est à partir de 2001 suite à l'organisation du Forum Social Mondial de Porto Allègre que le nombre de BP va significativement augmenter. En Afrique, on dénombre 274 communes pratiquant le BP soit plus de 1/10 de l'effectif mondial en 2013. 206 nouvelles intentions de BP en 2014 ont été enregistrées selon l'OIDP. Cette progression exponentielle du BP nécessite la mise en disposition de ressources humaines compétences et aptes à accompagner les collectivités locales africaines qui désirent s'engager.

Après les indépendances, dans le souci de consolider le pouvoir et l'unité nationale, les nouvelles élites gouvernantes Africaine ont privilégiée la déconcentration comme technique d'organisation territoriale (CGLU, 2008). Toutefois, l'action publique se complexifie, notamment à travers un élargissement du spectre des acteurs. Ces derniers sont impliqués à la gouvernance selon leur statut et leur fonction. Ainsi, ils obligent les gouvernements à réfléchir sur leurs manières de gérer les affaires de l'Etat et de partager le pouvoir avec l'ensemble des acteurs autres que les élus, dans les mécanismes de réglementation politique (Lequin, 2000). C'est ainsi qu'en Afrique subsaharienne, les thèmes de la décentralisation et de la gouvernance locale ont émergé durant les années quatre-vingt à cause des pressions exercées par les populations en faveur de la démocratisation et de la décentralisation (CGLU, 2008). Dans une logique de proximité, cette décentralisation s'est fait dans la construction d'un système de gouvernance ancré dans les contextes locaux, répondant aux problèmes locaux et pouvant être réapproprié par les acteurs locaux (Crouzel, 2007). En conséquence, la décentralisation devait aller de pair avec une démocratisation de la gouvernance locale.

1.2.1. Le paysage institutionnel de la décentralisation à Madagascar

A Madagascar, la gestion des collectivités locales est régie par plusieurs textes législatifs et réglementaires présentant d'une part, les principes⁹ de libre administration des collectivités locales, et d'autre part, la participation citoyenne. Trois niveaux de Collectivités Locales Décentralisées (CTD)¹⁰ à savoir les communes et les régions et les provinces sont prévus par la Constitution. La décentralisation a affirmé le rôle prédominant de la commune qui avec le Fokonolona¹¹, organisé en Fokontany¹², constitue un cadre de vie, d'émancipation, d'échange et de concertation participative des citoyens. Dans cette optique, les CTD constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées qui règlent les affaires

⁸L'Observatoire International a été créé en 2001 et couvre l'Europe et l'Amérique Latine. Il a son siège à Barcelone, <http://www.oidp.net/fr/accueil/> et <http://www.democratieafricaine.org/>

⁹Articles 139 et 142 de la Constitution Malgache du 10 Décembre 2010.

¹⁰ Selon l'article 13 de la Loi Organique n°2014-018 du 20/08/14, une CTD est une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants dirige les affaires à elle dévolues par la Constitution et la loi afin de promouvoir son développement économique, social, culturel, scientifique et technologique

¹¹ Les membres d'un ou plusieurs clans ou assemblée de personnes vivant dans le même lieu bien délimité.

¹² Village traditionnel malgache, devenu une subdivision administrative de base. Il comprend soit des hameaux, des secteurs ou des quartiers.

locales par délibération. Toutes ces dispositions en faveur de la décentralisation marquent la volonté et l'engagement de l'Etat malgache en faveur de la participation des citoyens dans la gestion locale. De plus, des politiques notamment la PN2D¹³ suivis des réformes institutionnelles et législatives ont été faites pour relancer ce dynamisme de la décentralisation.

La loi sur les collectivités impose que la mise en œuvre des compétences et des attributions des CTD doit s'exercer de manière participative et en toute transparence. Le principe de la redevabilité et de la transparence, l'obligation de rendre compte dans la gestion des affaires locales deviennent les règles. Les autorités locales sont tenues de sensibiliser les habitants en matière d'éducation citoyenne et la participation citoyenne au développement.

La décentralisation malgache connaît cependant plusieurs défis. Selon l'enquête effectuée par Afrobaromètre¹⁴ en 2013, 72% des populations reprochent aux élus, d'une manière générale, de se couper de leurs électeurs une fois élus, et de ne pas être attentifs à leurs préoccupations. Le rapport de la CSI souligne le manque de transparence, de rigueur et d'efficacité dans la conduite des affaires locales. En outre, les CL éprouvent des difficultés dans la mobilisation des ressources financières.

La Banque mondiale, dans son rapport de 2010 fait état de cette situation en précisant qu'à Madagascar la plupart des communes rurales manque encore de moyens financiers, de compétences et de capacité. Les finances communales se caractérisent par le fossé qui sépare les capacités des communes urbaines et rurales en matière de mobilisation des recettes. Les communes dépendent surtout des transferts venant de l'Etat, qui arrivent généralement en retard (de six mois ou plus) et parfois pas du tout.

Tous ces problèmes entraînent une crise de citoyenneté matérialisée entre autres choses par le refus de paiement des taxes à la municipalité. En somme, les jugements des citoyens sur la gestion des affaires locales est négatif. Le témoignage des citoyens montrent que la participation de la population aux décisions et la mise à disposition des informations sur la gestion des affaires locales notamment sur les programmes et les budgets sont rares. Seuls 17% des citoyens se déclarent satisfaits de la manière dont les ressources sont utilisées. Ces constats tendent à confirmer une montée de l'insatisfaction de la population à l'égard des dirigeants locaux et leurs politiques de développement.

Dans ce sens, une réflexion sur des approches alternatives de mobilisation de ressources et d'implication réelle des principaux acteurs pour impulser le développement local s'avère nécessaire. La mise en place d'outils participatifs dans le domaine du budget, tel que le BP, s'inscrit alors dans cette

¹³ Politique lancé par le ministère en charge de la décentralisation depuis 2005. Son 3^{ème} axe stratégique a pour objet d'accroître de manière significative la contribution des acteurs locaux à leur développement, afin d'assurer une assise solide et co-responsabilisée dans la mise en œuvre des actions d'intérêt commun local.

¹⁴Afrobaromètre est un réseau de chercheurs africains indépendants et non partisans basé en Afrique. C'est une série d'enquêtes comparatives sur l'opinion des Africains. La dernière série (5^{ème}) : entre 2011 et 2013 et porte sur 35 pays. L'objectif est de mesurer la perception des citoyens sur l'environnement social, politique et économique de chaque pays enquêté afin de donner une voix aux citoyens africains dans le processus décisionnel en fournissant des données de haute qualité d'opinion publique. www.afrobarometer.org

perspective en permettant une meilleure définition et financement des agendas locaux de développement (Guèye, 2005).

1.2.2.L'expérience du Budget Participatif à Madagascar :

L'émergence du BP à Madagascar apparaît comme une alternative pour renforcer et améliorer les services de base au sein des collectivités locales. Effectivement c'est un mécanisme novateur appliqué dans la grande île dans le cadre de la décentralisation.

❖ L'émergence du BP à Madagascar

L'application du BP à Madagascar marque un pas en avant vers une participation directe des citoyens dans la prise de décisions publiques. Pour le Fonds de Développement Local (FDL)¹⁵ et le Ministère en charge de la décentralisation, le BP constitue une opportunité pour les différents groupes dans la population d'être intégrés et mobilisés dans la gestion des affaires publiques. En 2003, le programme SAHA¹⁶ avec l'appui de l'Inter Coopération Suisse a voulu initier l'autonomisation de la population rurale, et de ce fait, a développé et testé des approches participatives de mobilisation communautaire auprès des CL partenaires. Ces expérimentations répondaient à la double exigence de trouver des alternatives innovantes de mobilisation de ressources financières locales dans un contexte de décentralisation et de promotion de la bonne gouvernance et participation communautaire à toutes les étapes de gestion des dites ressources mobilisées. C'est à travers ce projet 2004, qu'une première expérience du BP a démarré dans la Commune d'Ambalavao¹⁷ qui actuellement, se présente, comme la pionnière en la matière dans la Grande île (Programme SAHA, 2009).

Suite à la réussite de cette première expérience, un programme pilote de BP a été mis en œuvre à Madagascar en 2006. C'est ainsi qu'en 2008, six (6) autres Communes ont fait l'expérience de l'application du processus grâce aux appuis technique plusieurs organismes dont Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI)¹⁸, le programme de Pôle Intégrés de Croissance (PIC) et le programme SAHA. Un fond judiciaire de la Banque mondiale, (TASA), a fourni l'accompagnement financier à ce programme.

En 2010, une évaluation du programme pilote du BP entrepris par la Banque mondiale à Madagascar a permis de faire une première tentative de mise à l'échelle du processus. 50 Communes¹⁹ vont à leur tour perpétuer l'expérience BP grâce aux résultats encourageants démontrés par les expériences pilotes. Dans la même période, une trentaine de Communes de la Région Haute Matsiatra²⁰ et

¹⁵Etablissement Public à caractère Administratif, rattaché au Ministère de la décentralisation. C'est un mécanisme national pérenne de financement des investissements des communes et de renforcement de capacité des communes.

¹⁶SAHA qui signifie « champ de travail en faveur du développement local » est un programme financé par l'Inter coopération Suisse qui œuvre dans l'autonomisation de la population rurale.

¹⁷Située dans le district d'Antananarivo Atsimondrano, Région Analamanga, située à 26 km, au sud d'Antananarivo. Elle s'étend sur une superficie de 44,4 km², 15 villages et 8738 habitants (INSTAT Mada 2010).

¹⁸ Rattaché à la primature, ses missions s'étend sur 4 régions de Madagascar et a pour objectif d'accompagner la gouvernance locale, les finances publiques locales, la maîtrise d'ouvrage des CTD.

¹⁹ Accompagné par le FDL en partenariat avec SAHA et l'inter coopération Suisse

²⁰Située dans la province de Fianarantsoa. Elle fait partie des hautes terres centrales de l'île.

Vatovavy Fito Vinagny²¹ se sont lancées dans la mise en œuvre du BP. Le bilan du FDL, renforcé par celui du PGDI effectué en 2013 a permis de noter que même avec le contexte de crise politique depuis 2009, les expériences ont pu prouver aux yeux de la population et des partenaires promoteurs que le BP est un outil pertinent pour la gestion des CL.

❖ Les acquis et limites du BP à Madagascar

Les expériences développées dans plusieurs Communes malgaches pratiquant le BP ont effectivement enregistré des résultats positifs. L'exemple le plus connu est celui de la municipalité rurale d'Ambalavao. La commune met en exergue les problèmes que posent un endettement municipal préexistant et la difficulté à mobiliser la population, et surtout les femmes. Suite à l'application du BP, on observe depuis 2006 une amélioration de ce dispositif qui s'efforce d'impliquer la population à l'échelle du village (SAHA, 2006). On a pu vérifier la concrétisation des actions du Plan Communal de Développement (PCD), une meilleure collaboration et intégration des partis politiques, une amélioration du système d'information: affichage, publications des actions communales, une évolution des capacités techniques des acteurs locaux : communication, négociation et enfin la prise en compte des besoins des populations défavorisées. En outre, la participation citoyenne a optimisé la recette fiscale, l'apport budgétaire des taxes foncières est passé de 8% à 52% d'Impôt foncier (SAHA, 2006).

Selon le rapport d'activité de l'année 2013 du PGDI, l'approche de budgétisation participative a permis de promouvoir les principes de bonne gouvernance locale tels que la redevabilité, la transparence dans la gestion, de l'efficience et efficacité, équité. L'exemple de la commune d'Anosizato Andrefana témoigne de cette amélioration dans la gestion. La mise en pratique du BP depuis 2008 a rendu les dépenses municipales plus transparentes et a stimulé la participation des habitants à la prise de décisions relatives aux finances locales. Le programme SAHA dans son rapport d'évaluation de 2013 affirme que cette mobilisation citoyenne a engendré un accroissement des recettes fiscales dans plusieurs municipalités.

A Madagascar, la mise en œuvre du BP trouve un écho favorable dans la mesure où il a permis la création d'un espace public de dialogue et de débats entre les populations et l'administration locale. Les différentes assemblées induit un élargissement de la base de participation des citoyens à l'affectation des ressources publiques. Pour la commune d'Andravola dans le district d'Ambatolampy, 62% de la population participe aux réunions BP selon le rapport du FDL. La coopération de la population dans la réalisation des projets communautaires, la confiance et le renforcement de capacité des ONG locales génèrent davantage d'implication dans le développement de la municipalité (SAHA, 2006)

En décembre 2012, Ampasy-Nahampoana²², une petite municipalité rurale de 5 000 habitants, s'est vu décerner par la CGLU-A²³ « le prix ARTUR CANANA ou prix de la gouvernance participative²⁴ ».

²¹Région Vatovavy Fito Vinagny fait partie également de la province de Fianarantsoa et se trouve dans la partie Sud-est de l'île. Elle est composée de 6 districts et a comme chef lieu la ville de Manakara.

²²Commune rurale du sud de Madagascar, situé à 13 Km de Fort-Dauphin. Depuis 2008, la Commune a pu créer une pépinière, une provenderie, un lycée technique agricole, cinq crèches, 31 postes de maître d'école, un centre de santé avec médecin, deux bus communaux, six ponts et une quantité de bourse scolaire.

L'événement s'est déroulé à Dakar lors du VIe sommet Africités où Ampasy Nahampoana s'était illustré parmi 240 autres collectivités locales africaines pour « l'excellence de son BP et l'association des habitants à la gestion communale ».

Une enquête²⁵ réalisée en 2014 par le Ministère de la décentralisation, dans le but de recueillir les opinions des ménages dans les Communes impliquées au processus de Budget Participatif a été réalisée à Madagascar afin de mesurer les impacts du processus sur les ménages et de vérifier l'efficacité de la démarche dans le renforcement de la participation citoyenne à la gouvernance territoriale. La perception de la population est globalement positive : 80% des enquêtés affirme que le BP concourt à la bonne gouvernance et à la transparence. Il améliore la redevabilité, l'équité, l'efficacité et le respect des droits des citoyens.

Toutefois, une analyse préalable des FFOM (joint en annexe 1) du BP à Madagascar nous a permis déceler ses limites. Selon les statistiques actuelles, 189 Communes (voir annexe 2), soit environ 12% des Communes Malgaches seulement ont réussi à appliquer cette méthode pour identifier le projet à financer via le budget d'investissement de la Commune, avec l'accompagnement de divers organismes d'appui²⁶. Ce statistique nous paraissent faible vu le nombre de CL de Madagascar (1549 Communes). Nous constatons que la démarche du BP est très peu connue. A peine 6%²⁷ de la population, que ce soit dans les communes avec ou sans BP en connaît l'existence. L'ignorance des démarches y appropriées peut expliquer ce faible taux de diffusion.

L'application du BP à Madagascar souffre également d'un déficit de communication et de vulgarisation de la part des structures d'appui aux collectivités et les ONGs promoteurs. Les informations nécessaires pour l'application de l'approche sont indisponibles et non accessibles pour la majorité des communes malgaches. De plus, si le BP a enregistré des progrès dans la mise en place des infrastructures sociaux de base, un dispositif d'accompagnement, d'appui-conseil et orientation, après les premières expériences réussites fait défaut. En outre, la question du budget est encore un sujet très sensible voire épineuse au sein des collectivités territoriales. Cela est dû au poids des traditions sur la gestion de l'argent, aux modes de gouvernances administratives qui ont longtemps marqués les collectivités (habitude du secret, culture de l'autorité non contestée, corruption, etc.) et surtout à la trop grande peur des autorités communales de devoir rendre compte aux citoyens de la gestion des finances publics.

²³Cités et Gouvernements locaux Unis d'Afrique

²⁴Ce prix est attribué à la collectivité locale africaine ou l'organisation africaine ou non africaine qui a excellé au cours des trois dernières années dans l'initiation d'actions conjointes dans la gestion locale en ouvrant le dialogue et en impliquant les organisations de la société civile dans le travail avec le conseil local.

²⁵L'enquête en 2014, a été faite auprès d'un échantillon représentatif de 350 ménages dans les Communes ayant adopté le BP et 100 ménages localisés dans des Communes témoins. Elle a été effectuée conjointement par le PGDI, PRIBG en partenariat avec le Ministère de la Décentralisation et le Fond de Développement Local.

²⁶Programme SAHA, Programme de Gouvernance des Ressources Minières (PGRM), PGDI, Pôles Intégrés de Croissance (PIC), Fonds de Développement Local (FDL), ONG FIANISO.

²⁷ Source Ministère de la décentralisation 2014.

Néanmoins, vu le succès que rencontre ce dispositif, nous pensons que Madagascar a dépassé le stade de la simple expérimentation. On peut se demander alors si la généralisation des BP au niveau de l'ensemble des collectivités territoriales ne serait pas pertinente.

1.2.3. Le besoin de généralisation dans toutes les collectivités

Pour le Ministère en charge de la décentralisation et le Comité de Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), la promotion des principes de bonne gouvernance locale, est au cœur de l'approche du BP. Son efficacité se lit dans le souci de rendre les dépenses des CL plus transparentes, le respect de l'équité et de l'efficacité dans la gestion mais aussi la volonté de stimuler la participation des citoyens à la prise de décisions relatives aux ressources publiques. Ces constats sont confirmés par les rapports d'activité des diverses structures d'appui.

Il est à souligner qu'en 2012, Madagascar a reçu le Prix d'excellence Africain sur les Budgets Participatifs lors des sommets des Africités²⁸ à Dakar dans l'application dudit processus au niveau des Communes.

En somme, une culture de reddition de compte s'est développée au sein des élus locaux. On enregistre une amélioration des recettes fiscales des municipalités et une réorientation des investissements municipaux vers les infrastructures de base en faveur des quartiers défavorisés.

Au vu de ces bienfaits et en tenant compte des faiblesses ci-dessus mentionnées, la généralisation du processus à travers une mise à l'échelle des expériences s'avère important. Nous assistons actuellement à un intérêt et un engouement avérés des exécutifs locaux à l'expérimentation du BP. De 2009 à 2012, soit trois années d'exercice budgétaire, Madagascar est passé de 10 à 189 expériences. Cette démultiplication témoigne du dynamisme du processus. Le BP serait de ce fait une opportunité à saisir par les exécutifs locaux pour améliorer la communication institutionnelle des conseils municipaux et ruraux. C'est là, tout l'intérêt pour une collectivité d'asseoir un BP avec tous les avantages qu'il peut bien procurer aux autorités locales comme à la société civile. Nous pouvons ainsi dire que le BP à Madagascar est enclenché mais sa pérennisation et son extension dans d'autres domaines dans les communes bénéficiaires, d'une part et son implémentation dans les autres communes non bénéficiaires d'autre part doivent être accomplies.

Notre travail part de l'idée que la recherche des moyens susceptibles d'encourager la pratique du BP permettra d'atteindre l'objectif de renforcement de la décentralisation afin d'asseoir une démocratie participative responsable et un Etat de droit fort au service du développement local. Dans cette optique nous nous posons la question principale : « **Comment généraliser la pratique du BP afin d'orienter les nouvelles expériences mise en œuvre à Madagascar ?** ». Elle se décline en deux (2) sous questions :

²⁸Les Sommets Africités sont des événements de classe mondiale organisés tous les trois ans alternativement dans les différentes régions d'Afrique. Ils sont organisés par Cités et Gouvernements locaux Unis d'Afrique (CGLUA), qui en sont le maître d'ouvrage, en coopération avec la Ville hôte, appuyée par l'association nationale et le gouvernement du pays hôte

- *QS1 : Quelles sont les facteurs de succès et d'expansion du BP?*
- *QS2 : Quel mécanisme peut on mettre en place pour parvenir à cette généralisation ?*

Et notre proposition de recherche soutient que, « **les stratégies identifiées au Sénégal pourraient contribuer à l'amélioration et à la généralisation du BP au niveau des CL à Madagascar** ».

Le présent chapitre nous a permis de faire un bref rappel de l'importance du processus budgétaire participatif afin de promouvoir un développement local équilibré par l'amélioration de la gouvernance locale dans le cadre du processus de décentralisation. Il nous a également permis de voir les facteurs explicatifs de la faible diffusion de ce processus à Madagascar et de situer les questions essentielles auxquelles nous apporterons des réponses dans les chapitres suivants.

Chapitre 2 : L'ETUDE DU BUDGET PARTICIPATIF

Le BP a été l'objet d'étude de plusieurs chercheurs notamment en tant qu'espace d'éducation et de renforcement des organisations civique (Abers, 2004), ou son impact sur la gestion et le développement de la ville et sur la formation d'une communauté politique participative à l'échelle urbaine (Langlier, 2013). Ceci étant, une définition des concepts sous jacents notre thème de recherche s'impose (2.1) avant de présenter le rôle du BP dans l'étude de la démocratie moderne (2.2) pour terminer sur les impacts du BP et les défis (2.3) qu'il impose aujourd'hui.

2.1. Les notions sous jacentes du BP

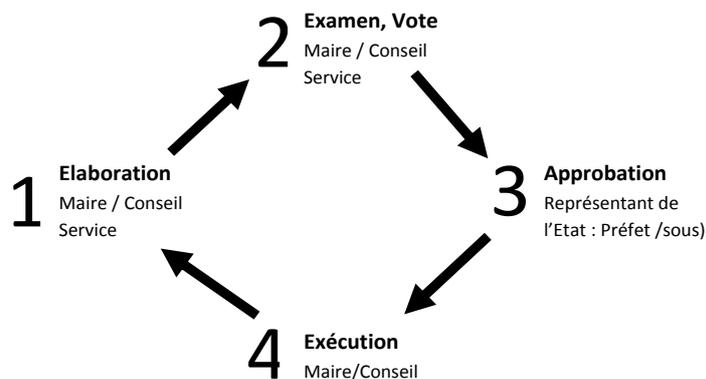
La clarification des concepts ci dessous se révèle nécessaire pour la compréhension de notre étude.

2.1.1. Le budget local

Le budget est l'instrument technique de présentation des recettes et des dépenses d'une entité donnée. Pour les collectivités, le budget un document par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles. Deux parties, fortement dépendantes l'une de l'autre, composent le budget : les recettes (ce qui sera encaissé) et les dépenses (ce qui sera dépensé). Son établissement est une étape important de la gestion puisqu'il contient le programme de l'action communale. Le budget est la traduction financière du plan de développement de la collectivité. Il constitue ainsi une source de référence pour évaluer les projets et réalisations, vérifier la conformité des orientations arrêtées par les exécutifs locaux aux axes stratégiques définis par le niveau central, mais également pour contrôler la prise en compte des aspirations des populations à la base.

Plusieurs types de budget notamment le budget de fonctionnement et le budget d'investissement, qui correspond respectivement à deux grands types de dépenses: les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement et d'équipement. Les prévisions de recette et de dépenses retracées dans un document unique, doivent être en équilibre, exhaustives, sincères et réalistes. Le budget des collectivités est élaboré par l'organe exécutif qui le présente et soumet au vote du conseil communal pour être finalement approuvé par le représentant de l'Etat territorialement compétent.

Figure 2 : Cycle du Budget classique



Le budget voté doit être porté à la connaissance du public par voie d'affichage ou par tout autre moyen de diffusion par les soins des Chefs de l'exécutif.

2.1.2. La notion de participation citoyenne

La promotion de l'idéologie de participation fût pour remédier à la perte de légitimité qui résulte de la crise de représentation de l'Etat Nation et les modes de gestion traditionnelle. La participation sous-tend plusieurs actions: voter, militer dans un parti ou un groupe, appeler un élu ou l'administration. Plus précisément, elle désigne l'ensemble des actions par lequel les citoyens cherchent à intervenir dans le processus de décision publique et à influencer les décisions des autorités municipales (Breux et al. 2004). La participation un processus par lequel des gens, tout particulièrement, les populations les plus défavorisées influencent les initiatives de développement et les décisions qui les touchent et en partageant le contrôle. Il s'agit entre autre de la formulation des politiques, la conception d'alternatives, le choix des investissements, la gestion et le contrôle des interventions de développement dans la communauté²⁹.

Thibault et al (2000) précisent que la participation est l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile. Il faut noter que la participation peut découler tant d'une demande institutionnelle du haut vers le bas, une forme spontanée, ascendante qu'on qualifiera de « *bottom up* », que de la base vers le haut soit une forme institutionnalisée ou descendante, qualifié de « *top down* » (Bacqué et al 2005).

L'approche que nous retenons est alors celle que les auteurs ont décidé de nommer « participation citoyenne » (André et al 2010). Pour nous, la participation citoyenne doit impliquer les citoyens dans le processus de prise décision le concernant, quelque soit : le niveau (local ou national), la forme de la participation (individuelle ou collective), l'initiative (*bottom up* ou *top down*).

2.1.3. La gouvernance locale participative

La gouvernance est concept à dimension multiple. On peut parler de gouvernance mondiale, gouvernance d'entreprise, gouvernance urbaine, locale ou territoriale, etc. La gouvernance conduit en général à dénoncer le modèle de l'autorité sans partage et à expérimenter des modèles visant une plus grande démocratie par l'association de la population au processus de formulation des choix qui la concerne et de leur concrétisation (Bordeleau, 2003).

De nouvelle étape de la gouvernance a vu le jour, il s'agit de la gouvernance locale participative qui permet de remplacer peu à peu l'ancien modèle d'autorité hiérarchique par une participation citoyenne jugée comme inévitable, voire nécessaire (Lequin, 2000). Ainsi, comme affirme Bordeleau (2003, p.8), la gouvernance locale participative exprime «une volonté d'organiser et de penser différemment le fonctionnement de l'action publique pour définir et mettre en œuvre des interventions qui répondent mieux aux besoins de la population». En effet, dans un contexte où l'État est amené à devenir partenaire et à partager ses responsabilités avec un ensemble d'acteurs sociaux, ce mode de

²⁹ The World Bank, Discussion Paper # 183, Participatory Development and Word Bank, 1992, p.2

gouvernance nous paraît plus acceptable et plus concluantes d'un point de vue économique et social. Pour les fins de cette étude, nous associons la notion de gouvernance locale participative à la perspective de réaffirmation de la société civile. Il faut une dynamique d'action qui sera orientée vers la négociation et la réalisation d'un objectif commun entre différents acteurs.

2.1.4. La stratégie de mise à l'échelle

La mise à l'échelle, est une transformation applicable à un objet. Elle consiste à en modifier la taille, que ce soit pour l'agrandir ou pour la rétrécir. La notion de passage à échelle est définie comme des efforts délibérés pour renforcer l'impact d'innovation afin d'en faire bénéficier un plus grand nombre de citoyens et d'encourager la formulation de politiques et de programmes sur une base durable (OMS/ExpandNet, 2011). De quoi s'agit t-il?

Cette approche explique l'utilité et la nécessité d'élargir le champ d'application d'une innovation pour la majorité de la population à la base afin de jouir les mêmes avantages que ceux ayant déjà expérimentés l'innovation en question. En d'autre terme, il s'agit de reproduire les caractéristiques essentielles de la réussite du projet pilote à l'issue d'une expérimentation. Des conditions sont indispensables pour la réussite de la mise à l'échelle telle que le suivi et l'évaluation, la participation des acteurs. La mise à l'échelle nécessite également des ressources supplémentaires notamment, le financement, les ressources humaines, le temps afin d'étendre le processus à d'autre communautés.

Des stratégies d'intervention en milieu local peuvent se décliner dont entre autres: les approches techniques, les démarches de renforcement institutionnel, les démarches d'appui aux initiatives locales. Chaque démarche choisie a des implications institutionnelles directes parce que la tendance serait de privilégier les relations avec certains acteurs et à en marginaliser d'autre. Ces éléments de la définition nous serviront de base pour établir notre proposition qui sera détaillé dans le chapitre 4 de cette étude. Le but est d'atteindre un plus grand nombre de CTD vouloir intégrer le processus budgétaire participatif.

2.2. : Le BP : un outil d'approfondissement de la démocratie et une forme d'empowerment

En tant que vecteur de participation, la majorité des discussions sur le BP ont surtout été orienté vers un débat sur ce processus et les nouveaux modèles de démocratie (démocratie participative/ démocratie délibérative). Bien que considéré comme un processus réussi pour le renforcement de la démocratie locale (Avritzer, 2002), le BP suscite un ensemble de questions dans les débats sur l'approfondissement de la démocratie (Gret et Sintomer, 2002).

2.2.1. Le BP : un outil d'approfondissement de la démocratie

De manière générale, le BP vise à répondre à trois (3) objectifs essentiels. Le premier, qu'on qualifiera de politique consiste à promouvoir la démocratie à travers la participation et la mobilisation des plus pauvres, habituellement exclus du système politique. Le deuxième est plutôt social : réorienter les politiques en faveur des populations vivant dans les quartiers périphériques qui sont les grands oubliés du développement urbain. Le troisième est l'établissement d'une bonne gouvernance urbaine grâce à l'amélioration de l'efficience des politiques locales (Sintomer et al. 2010; Cabanes, 2006).

En tant que processus innovant, le BP amène à repenser la relation entre représentés et représentants. En effet, il offre un pouvoir décisionnel direct aux citoyens car il supprime les intermédiaires entre les élus et eux-mêmes (Talpin, 2009). En ce sens, Avrtizer (2002), le définit comme une manière de rééquilibrer l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Basé sur le principe de la participation comprenant un ensemble de règles qui sont définies par les participants eux-mêmes, le BP prend la forme de démocratie participative. Pour sa part, Santos (1998) affirme que le BP présuppose une combinaison des règles de la démocratie participative et de la démocratie directe. Il a caractérisé le BP à partir de trois éléments: le droit de participer sans exclusion ou prérogative spéciale (1), l'existence d'une combinaison de règles de démocratie directe et de démocratie représentative (2) et la redistribution des ressources d'investissement d'après des critères généraux et de critères techniques (3).

L'aptitude des groupes sociaux marginalisés d'user des mêmes avantages et droits que ceux qui sont placés au sommet de la structure sociale caractérise le BP. Navarro (1998) place le BP vers une conception affirmative de la démocratie. Abordé sous cet angle, le BP dispose une dimension politique qui vise à renforcer la démocratie en développant sa dimension participative. Il se place entre un horizon utopique d'extinction de l'Etat et l'affirmation d'une nouvelle division des pouvoirs où les citoyens qui participent bénéficieraient d'une place centrale (Bacqué et Sintomer, 2005). Le pouvoir de décision dont dispose la population durant les assemblées du BP implique l'émergence simultanée d'un quatrième pouvoir. Si la démocratie participative est un moyen de donner paroles aux citoyens, de permettre une collaboration, implication et participation des citoyens sur les questions qui les touchent (Blondiaux, 2004), le BP serait une forme de réinvention de la démocratie locale en créant une synergie entre Etat et société civile.

Nous convenons donc avec la littérature en ce qui concerne le rôle des BP au niveau des collectivités dans la mesure où les études menées en Afrique francophone et Madagascar confirment cette idée d'approfondissement de la démocratie locale. Nous pouvons dire que la réussite du BP est dû en partie au fait que le processus a su trouver un compromis entre démocraties directes et représentative tout en bousculant cette dernière en réécrivant les règles de jeu (Gret et Sintomer, 2002).

En accordant une grande partie du pouvoir aux citoyens, la finalité du BP est en effet l'appropriation du pouvoir par les citoyens et le développement de leur capacité d'exercer ce pouvoir de manière autonome (Fortier, 2008). Cette insistance sur la capacité des individus à apprendre inscrit l'argumentaire participationniste dans une logique d'émancipation, autrement dit d'empowerment et d'apprentissage (Bherer, 2003).

2.2.2. Le BP une forme d'empowerment

Compris comme le transfert direct de pouvoirs aux citoyens, l'empowerment est au cœur du processus du BP et se trouve directement lié au succès de cette innovation démocratique³⁰. L'empowerment fait référence aux situations dans lesquelles un individu ou un groupe retrouve ou obtient du pouvoir

³⁰ Marie-Andrée Roy, IPSA, Association International de Science Politique/ International Political Science Association.

(Mendell, 2005). C'est la faculté des citoyens ordinaires à affirmer leur souveraineté au sein d'espaces publics et prendre ainsi part à des décisions publiques importantes en mettant en place des actions pratiques (Fung et Wright, 2003). Pour Bacqué (2005), l'empowerment est « *le processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper* ». On parle alors de l'accroissement du pouvoir des individus où ils vont se responsabiliser et se doter d'une conscience sociale, qui peut devenir collective, leur permettant de s'émanciper et de développer des capacités d'action pour se prendre en charge eux-mêmes, et changer leur environnement.

Se basant sur l'expérience de la commune de Morsang³¹ sur Orge, l'empowerment du budget participatif est incontestable selon Talpin (2007). Il précise que les BP sont « **des institutions empowered** » dans la mesure où il permet l'acquisition de trois types de compétences par la participation à ses assemblées locales: des savoir-faire pratiques; des compétences techniques et des connaissances politiques. Abers (2004) estime que le BP permet le renforcement des organisations civiques et aussi l'apprentissage social. Dans la mise en œuvre du BP, la mobilisation autonome de la société civile au sein du processus aboutit à l'empowerment de la population.

Dans le cas de notre étude, la participation à des dispositifs de budget participatif présentent les mêmes caractéristiques que l'empowerment tel qu'il est défini par la littérature. En effet, nous constatons que les pratiques du BP en Afrique francophone et à Madagascar ont joué positivement sur la trajectoire individuelle et politique des acteurs les plus engagés dans le processus. D'ailleurs, les effets concrets du BP ont pu être constatés là où il a été pratiqué.

2.3. Les impacts économiques et sociales

2.3.1. Des réalisations tangibles et diversifiées

Plusieurs données socio-économiques comparées parues entre 1988 et 2003 démontrent que le pari du développement économique a été atteint, en partie du moins (Latendresse, 2001): augmentation du taux de scolarisation, réduction du déficit en pavage des routes etc. A Porto Alègre en 1989, 70% des habitants vivaient dans des quartiers reliés au réseau d'égouts; en 2004, la proportion atteignait 84,3%. De 1989 à 2004, plusieurs familles (environ 143 000) ont bénéficié de la régularisation des titres de propriété foncière et de la construction de nouvelles habitations³². Outre l'augmentation des bénéfices matériels des secteurs, on constate une évolution de la culture politique ainsi que l'instauration d'un nouveau modèle d'interaction au niveau politique (Avritzer, 2005). Du point de vue fiscal et économique, l'évolution des recettes de la mairie depuis 1988 démontre que le partenariat établi par la gestion du budget participatif a donné une crédibilité à l'administration municipale pour améliorer la perception des impôts de la municipalité (Cabannes, 2004).

³¹Morsang-sur-Orge est une commune en banlieue parisienne, dans le 11^e arrondissement de Rome.

³²Sérgio Baierle, 2007 in Les défis de la démocratie participative : Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? par Simon Langelier, octobre 2011 <http://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113>

Pour l'Afrique, des améliorations de l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, eau, environnement, routes et ponts, etc.), des améliorations des performances de municipalités en termes de prestation de services aux populations ont été enregistré (Kanouté, 2005). Il a également été constaté des améliorations du niveau de recette des CL induit par une meilleure citoyenneté fiscale. Le dialogue politique et social entre les acteurs locaux s'accroît davantage. Nous sommes donc en face d'une émergence d'espace de construction collective du local. Toutes ces situations ont perfectionné la relation de redevabilité élus-citoyens (Kanouté, 2005).

Au Sénégal, le BP s'est révélée très efficace aussi bien pour contrecarrer des pratiques exclusives traditionnelles fondées sur des critères de genre, d'âge et de culture que pour l'empowerment de personnes habituellement marginalisées (Allegretti, Freitas, Pereira, 2014). Un modèle local de BP, formalisé en 2008 par deux précieux manuels³³ circulent dans toute l'Afrique francophone.

Nous pouvons également citer les pratiques des pays tels que la Guinée et la Mozambique qui ont permis de constater que le BP est un outil de canalisation des ressources financières externes. En effet, les ressources transférées par les migrants³⁴ ou les apports des bailleurs de fonds aux projets prioritaires par les populations peuvent être significatifs dans les processus de BP. Certaines expériences³⁵ indiquent que plus des 50 % des ressources investies suite aux BP sont issues de sources externes canalisées de cette manière (CERPAC, 2006). Le continent compte actuellement, 149 facilitateurs et Conseillers en BP dans 9 pays africains. Des outils simples d'Information, de formation des acteurs locaux sur le budget ont été élaborés.

Il est à remarquer toutefois que l'adoption de l'approche du BP par les communautés constitue une grande rupture dans la démarche de planification budgétaire classique ainsi que dans le renforcement de la gouvernance locale et la participation citoyenne. Aller « *vers une généralisation suppose des changements fondamentaux dans la culture des organisations locales, dans les attitudes et les comportements des acteurs locaux* » (Guèye, 2005). La réalisation de ces différents changements entraîne plusieurs défis que nous allons expliquer dans les paragraphes qui suivent.

2.3.2. Les défis de la budgétisation participative

Actuellement, le BP fait aujourd'hui face à de grandes difficultés. Il pose plusieurs défis que chaque acteurs engagés dans le processus doivent prendre en compte. À ce jour, hormis la fragilité des institutions démocratiques et outre leur dépendance à l'égard des organisations internationales, deux obstacles majeurs viennent compliquer l'implantation de budgets participatifs en Afrique francophone

³³Le Budget Participatif en pratique (qui s'inscrit dans le programme régional Réussir la Décentralisation) et Le Budget Participatif en Afrique – Manuel de formation pour les pays francophones, coordonné par l'ONG ENDA TM avec ONU-HABITAT.

³⁴Financement BP par les jeunes immigrants Timbo Medina, République de Guinée, La particularité de l'expérience de Timbo Medina, c'est surtout la contribution des émigrés au financement du développement de la collectivité. En effet, 75% des jeunes sont en dehors de la Guinée et les autorités font beaucoup appel à eux pour le financement des projets locaux. La confiance a poussé ces derniers à accepter de participer au financement des activités de la commune. Ainsi, La contribution volontaire des citoyens fait passer le budget de 20 millions de frs guinéens (20000\$US) à 35 millions (35000\$ US) ;

³⁵Expérience de Dondo au Mozambique où 50% du financement des priorités du BP fut apporté par l'aide internationale

(Sintomer, Herzberg et Allegretti ; 2014). Le premier est lié à l'insuffisance des ressources qui amèneraient à répondre aux besoins que les citoyens jugent prioritaires. Le second obstacle tient à la difficulté de faire du budget participatif la principale voie de communication entre les communautés et la municipalité, et de contourner une tradition clientéliste très enracinée dans ces régions.

Des auteurs semblent s'accorder sur les éléments suivants : défis de la participation, défis de la continuité et la durabilité des expériences, défi de la mobilisation de ressources financières.

a. Le défi de la participation :

Le BP a ses limites en termes de participation généralisée. Malgré l'intérêt du processus pour la vie des quartiers, les plus défavorisés ou personnes exclues socialement s'engagent peu. La participation est un processus long, en conséquence, le temps et l'énergie nécessaires excluent d'emblée plusieurs personnes n'en disposant pas (Breux et al., 2004). Finalement, on se retrouve avec un portrait des participants plus homogènes : des travailleurs autonomes, des chômeurs ou des retraités (Fedozzi, 2002). Pour Gret et Sintomer (2002), il y a un défi de la proximité entre élu et population. La participation reste quantitativement limitée, et très inégale selon les couches sociales. Si, la proximité favorise l'ancrage des débats dans des enjeux concrets, elle comporte une limite : le découragement généré par l'injonction à résoudre localement un problème qui dépasse de loin le niveau d'échelle (Gret et Sintomer, 2002). Dans la démarche de budgétisation participative, résultant d'échelles locales différentes, la décision finale serait la combinaison de décisions séquentielles espacées dans le temps et dans l'espace.

b. Les défis de l'application à grande échelle ou de la continuité et la durabilité des expériences

Les changements de gouvernement ou de dirigeant survenu dans certain région, ont apportés des profondes modifications dans le processus BP. Des nombreuses expériences intéressantes ont été même interrompues en cours de gestion. La majorité des expériences Africaines gardent encore un caractère pilote. Il est évident que son institutionnalisation passera nécessairement par son adoption par la plupart des collectivités locales (Guéye, 2005). Ainsi, il est urgent de mettre en place des stratégies pour une application à grande échelle tout en évitant une reproduction standardisée et mécanique du processus Ce risque est encore plus grand dans les collectivités locales, où des changements fréquent dans les rapports de force politiques (au sein d'un même parti ou entre partis) ainsi que le taux élevé de rotation du personnel administratif et technique qui vont engendrer souvent des problèmes de déperdition dans l'apprentissage.

c. Défi de la mobilisation des ressources

Pour l'Afrique francophone, la principale limite de cette pratique est également la dépendance de principe envers les bailleurs de fonds internationaux. L'insuffisance des ressources et les retards dans la mise en œuvre des projets votés. Le non respect des engagements sur les investissements à faire par les autorités risque de porter atteinte à la participation des citoyens ainsi qu'à la durabilité de l'expérience. La gestion transparente du budget y est davantage conçue comme un « droit des

donateurs », garantissant que les objectifs déclarés correspondent aux exigences de la communauté internationale, que comme un « droit des citoyens » qui contribue à l'approfondissement de la démocratie par l'accès aux instances décisionnelles (Sintomer, Herzberg et Allegretti ; 2014). Plus de 50% des fonds investis par les villes africaines dans le cadre d'un BP proviennent en effet de ressources extérieures (Badiane, 2011). Alors que les ressources mobilisés dans le cadre du BP doivent être à la hauteur de la demande des demandes votées lors des assemblées (Cabanès, 2007).

d. Le défi de l'institutionnalisation

L'institutionnalisation est indispensable pour ancrer les mouvements sociaux dans la durée. Cela va faciliter la pénétration de leurs revendications et de leurs thématiques dans les politiques publiques (Gret –Sintomer, 2002). Cependant, élus municipaux craint que les organes du BP va concurrencer la chambre des représentants donc ils sont réticent à son institutionnalisation (Dias, 2002). Même une partie de la société civile s'y oppose craignant de perdre leur autonomie par une intégration au politique via l'institutionnalisation (Vital, 2004). C'est effectivement dans ce sens que Gret et Sintomer soutiennent que l'institutionnalisation croissante risque de diminuer l'autonomie de la société civile, donc il faut trouver un équilibre. Elle génère le risque d'une cooptation des leaders associatifs ou communautaires dans les postes de responsabilité et d'une perte d'autonomie de la société civile par rapport à l'État.

e. Le défi de la communication et de capacité des acteurs

En Afrique francophone, ce défi paraît plus important que dans les autres pays pratiquant le BP. En effet, l'information et la communication sont à la base des processus de planification et de budgétisation participative. Ce défi est d'autant plus important qu'en milieu rural, la faible maîtrise des documents écrits en français recommande l'utilisation de supports alternatifs adaptés (Guèye, 2005). D'autres défis plus spécifique s'ajoutent, il s'agit entre autres de : la faible performance pour les gros investissements et équipements structurants, l'absence des repères pour le suivi des expériences BP, l'effet de mode et le détournement des processus par le non respect des principes de base, l'absence d'espace pour la participation des diasporas des communes africaines qui contribuent au financement développement local, le cloisonnement des expériences et apprentissage mutuel.

Il est essentiel de souligner que Thibault (1991) dans son étude, tout comme Breux et al., (2004), présentent des conditions jugées nécessaires au succès d'un processus de participation en général. Avritzer (2002), a identifié les caractéristiques nécessaires pour l'existence et l'expansion du BP. Parmi ces conditions, notons: les volontés politiques, la densité associative, le dessin institutionnel et la capacité administrative et financière. Ces conditions seront détaillées au chapitre 4 de cette étude.

Chapitre 3 : LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE

L'objectif de notre étude est de proposer une stratégie de mise à l'échelle du BP à Madagascar. Pour rendre opérationnelle cet objectif et répondre aux interrogations qu'elle a soulevé nous avons dressé dans un premier temps, une recension des écrits sur le concept de BP. Un stage de quatre mois au Sénégal a été effectué par la suite pour nous imprégner de la réalité.

La recherche avait pour objectif opérationnel de mieux comprendre et de nous inspirer de l'expérience Sénégalaise (politiques, instruments, mécanismes, outils, pratiques etc...) en matière de participation citoyenne à l'élaboration du budget, afin de proposer des stratégies pour améliorer son application dans les collectivités territoriales à Madagascar.

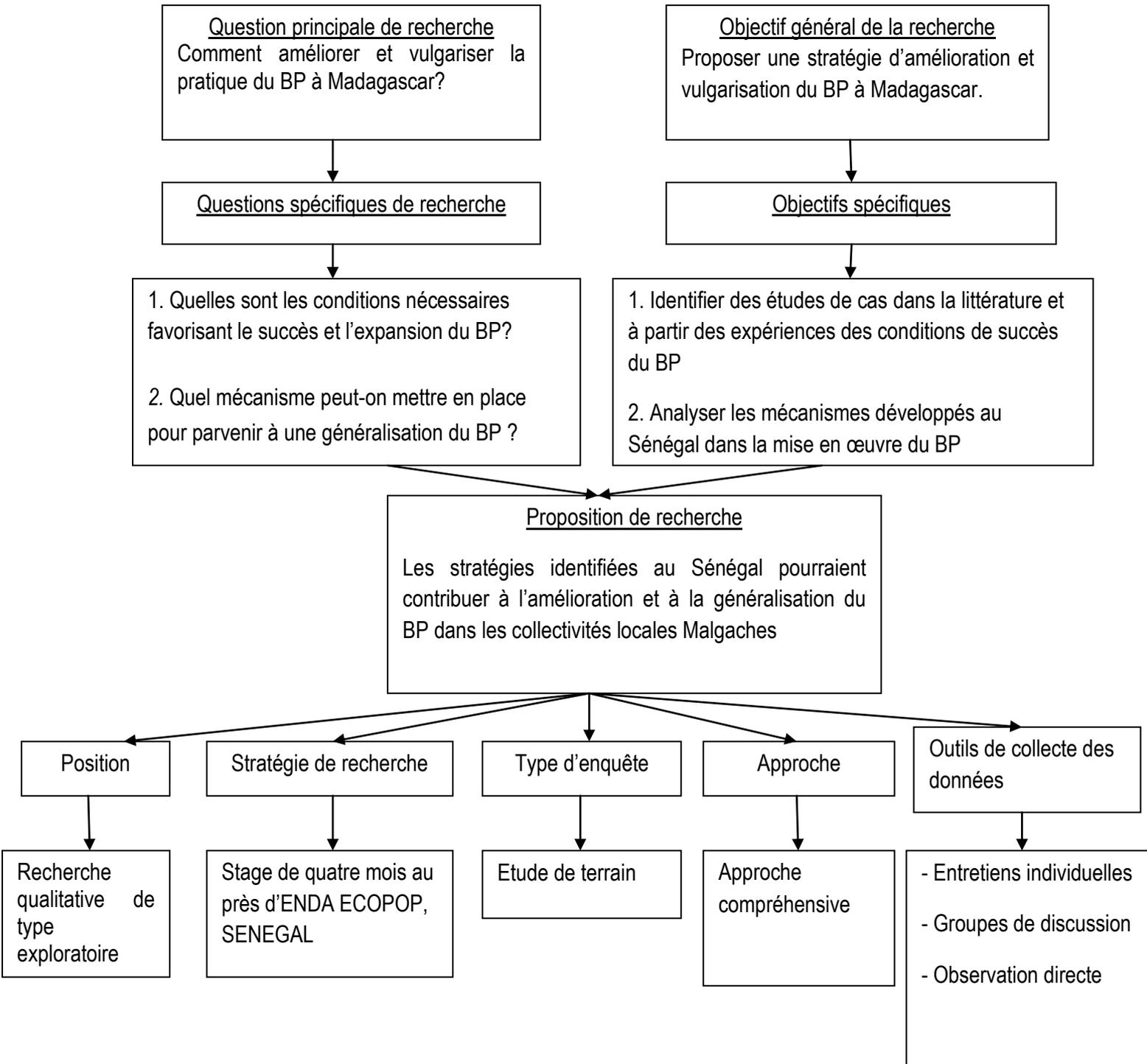
Notre position était d'une part, une approche compréhensive vu qu'il nous fallait bien comprendre le contexte Sénégalais pour être en mesure d'identifier les stratégies dont nous pouvions nous inspirer pour faire nos propositions. D'autre part, il s'agit également d'une approche comparative, en termes de qualité du processus. Nous étions donc dans une dynamique de recherche qualitative de type exploratoire étant donné que notre principal instrument de collecte de données était l'entrevue.

Justification du choix de la zone d'étude

D'emblée, il faut souligner qu'il ne s'agit pas ici de faire une étude comparative proprement dite du BP Sénégal et BP Madagascar. Notre objectif est de comprendre le fonctionnement du processus sénégalais, d'identifier les mécanismes institutionnels ou autres qui ont permis le développement de l'approche dans le pays.

Le Sénégal a été choisi du fait qu'il a développé plusieurs approches de la budgétisation participative. Bien que Madagascar dispose du plus grand nombre de collectivité locale pratiquant le BP, c'est en termes de la qualité du processus que le Sénégal importe pour l'étude.

Figure 3 : Synthèse de la recherche



Source : Inspiré des notes de cours méthodologie, Diallo Thierno, Mars 2014

3.1. Une recherche qualitative

Pour clarifier le sujet et l'appréhender globalement, nous sommes d'abord partie d'un état de lieux du cadre générale d'application du BP à Madagascar. Une analyse des FFOM du BP a été réalisée à cet effet. Ce qui nous a permis de formuler nos premiers constats. Ensuite, nous avons réalisé une recherche documentaire afin d'identifier dans la littérature des conditions reconnues par les théoriciens comme nécessaires au succès et l'expansion du BP. Après, des entrevues ont été réalisées pour compléter nos pistes de lecture. Notre démarche ne consiste pas en une étude comparative du système Sénégalais et Malgache en matière de BP. Il s'agit pour nous d'identifier les mécanismes institutionnels, politiques et communautaires ou autres pour une meilleure application et généralisation du processus budgétaire participatif. Dans cette perspective nous adoptons une approche normative en cherchant à identifier les facteurs qui ont fait le succès de l'outil ailleurs à travers la littérature mais aussi l'expérience pratique du Sénégal

3.1.1.L'étude de terrain et les outils de collecte des données

Pour atteindre notre objectif et vu que nous étions dans une étude de type exploratoire, nous avons privilégié l'entrevue en personne. Nous avons donné une grande place à la conversation, au contact, à l'écoute et à la compréhension. Les personnes interviewées ne représentaient pas un échantillon statistiquement représentatif, puisque notre approche était compréhensive.

❖ La recherche documentaire

La recherche documentaire s'avère pertinente pour situer des événements contemporains dans un contexte historique, pour comparer les faits colligés dans des documents avec les observations des acteurs ou encore pour connaître la façon dont les événements se construisent. Cette recherche a été effectuée aux fins d'extraire des informations factuelles que ce soit des statistiques ou des déclarations sur le phénomène dans d'autres zones même en dehors de nos cas d'études, les données sur le terrain d'étude.

Elle nous a permis de colliger des données documentées relatives aux faits en exergue dans cette étude et de ce fait, a constitué donc une source de collecte d'appoint notamment dans le cadre de la revue de littérature et le choix des outils d'aide de réponse à notre problématique. Pour cette étude, l'observation documentaire a été menée sur deux volets principaux à savoir d'une part, les théories existantes sur le sujet et d'autre part, les expériences et opinions des praticiens, des experts en la matière. Ainsi, nous avons pu identifier des conditions de succès et d'expansion du BP et des expériences de référence en la matière.

❖ L'entrevue et le groupe de discussion

La méthode d'entrevue nous a permis d'avoir des contacts directs révélateurs d'expériences vécues et de points de vue non disponibles dans les publications livresques. Des entretiens individuels approfondis, des groupes de discussion ont été réalisés avec différents acteurs notamment avec des experts reconnus en Afrique, qui ont mené des réflexions dans le domaine de la budgétisation

participative. Cela nous a permis une meilleure compréhension de la matière et d'orienter nos lectures notamment sur la dimension normative du BP et les cadres de participation existante au Sénégal. Un guide uniforme, disponible en annexe (3), a été employé pour la conduite des entretiens dont la durée moyenne était d'une heure. Elle était pour la plupart semi dirigée par plusieurs questions principales. Au total une trentaine (34) d'entrevues a été effectuée.

A Madagascar, des entretiens individuels avec des responsables au niveau du Ministère chargé de la Décentralisation, des partenaires techniques et financier œuvrant en matière de gouvernance locale a été fait. Des acteurs conducteurs de BP ont été aussi interviewés afin de compléter les informations déjà reçu et surtout d'avoir une vue d'ensemble et une orientation dans la conduite du travail. Ils nous ont permis d'identifier certains éléments de l'environnement institutionnel et les difficultés de mise en œuvre et d'élargissement du BP.

Tableau 1 : Outil de collecte de données

Outils utilisés	Rôle de l'outil	Nombre de thèmes abordés	Idée générale du thème abordé	Objectif visé
1. Entretien individuel	Etablir le profil des acteurs, leur connaissance du BP, leur appréciation sur la généralisation du BP, le portage du projet de généralisation,	5	Les différentes cadres de participation existantes, L'approche des structures d'appui aux collectivités sur la mise en œuvre du BP,	Analyser la perception globale du BP afin de savoir si le système est constructif pour le développement du territoire et mérite d'être étendu à d'autres collectivités.
2. Groupe de discussion	Recueillir des informations sur les approches de participation développée, les difficultés d'exercice du BP, le cadre légal et institutionnel du BP	3	Les difficultés dans la mise en œuvre du processus.	
3. Observation directe	Observé directement des faits, des actions et des comportements en temps réel.		Décrire le processus de renforcement des capacités tel que appliqué par ENDA ECOPOP	Interprétation du jeu entre les acteurs, du contexte, des pratiques du BP par les acteurs sur le terrain

3.1.2. Les publics cible et les zone d'étude

Le profil des personnes ayant participées aux entrevues était diversifié. Les entrevues proprement dites, ont été menées du 05 juin au 14 juillet 2014. Deux (2) communes ont été choisi pour réalisés notre étude. En premier lieu, la commune de Dalifort Foirail où le processus BP a été mis en place depuis 2008. Il nous a paru intéressant de voir comment les approches développées par ECOPOP et le fonctionnement des organisations communautaires de la commune ont pu créer des dynamiques de développement territorial et favoriser le maintient du BP. En deuxième lieu, nous avons choisi la commune d'arrondissement des HLM du fait du nombre important des associations, les OCB ainsi que de la volonté du Maire de développer des processus participatif. Le tableau suivant résume la liste des personnes ressources contactées et interviewées.

Tableau 2 : Echantillon du Sénégal

CATEGORIES	FONCTIONS / STRUCTURES	NOMBRES DE PERSONNES
Autorités locales	Conseil municipal	07
	Adjoint au Maire	01
	Secrétaire municipal	03
	Président des délégués des quartiers	03
	Délégués des quartiers	05
Organismes communautaires de base (association et autres)	Association des femmes	05
	Associations des jeunes	04
Structures d'appui aux collectivités	Unions des Associations des Elus Locaux (UAEL)	02
	Cellule d'Appui aux Elus Locaux (CAEL)	01
	Programme National de Développement Local (PNDL)	01
	Agence Régional de Développement de Dakar (ARD)	01
	Agence Sénégalaise d'appui à la Décentralisation et aux Initiatives Citoyennes « TAATAAN » (ASEDIC)	01
	Innovation Environnement Développement (IED)	01
Autres	Chercheur en développement local	01
	Anciens chercheur sur le BP	02
	Expert en BP	03
TOTAL		41

Tableau 3 : Echantillon de Madagascar

CATEGORIES	FONCTIONS / STRUCTURES	NOMBRES DE PERSONNES
Ministère en charge de la Décentralisation	Directeur Coopération Décentralisée	01
Programme d'appui aux collectivités territoriales	Responsable Fond de Développement Local (FDL)	02
	Directeur de l'INDDL	01
	Assistante technique national chargé de la Gouvernance Local et Foncier du PGDI	02
Organisation de la société civile	ONG FIANTSO	01
	ONG RAVINTSARA	01
	MSIS (Multi-Sector Information Service)	01
Acteurs BP	Maire	03
	Adjoint au Maire	03
	Chef de quartier	06
	Facilitateurs BP	08
	Collaborateurs des Chef de quartier	04
TOTAL		34

3.1.3. Les mesures et analyse des données

La méthode d'analyse de contenu est celle empruntée par cette étude. Elle consiste à une fois le questionnaire administré à retranscrire les données, à se donner une grille d'analyse ainsi que de codifier et regrouper les réponses par la suite afin de les traiter. Notre étude a suivi ses trois étapes, à savoir : la retranscription en vue de la production de la verbatim, le codage des informations du verbatim enfin le traitement des données proprement dits. Pour ce faire, nous appliquons le modèle d'analyse par appariement, à savoir une confrontation de la réalité observée à la littérature existante³⁶.

La réalisation de ces analyses s'est faite à l'aide des logiciels :

- Microsoft Word 2010 pour la saisie des variables et des données ;
- Microsoft Excel 2010 pour l'enregistrement, la compilation des données.

3.2. L'apport du stage

3.2.1. La présentation de la structure d'accueil

Notre stage de mise en situation professionnelle s'est déroulé du 05 Mai au 17 Juillet 2014 au sein d'ENDA ECOPOP. Il a été le lieu de mise en pratique des enseignements théoriques reçus durant la

³⁶ Diallo, Thierno, (2009). L'approche holistico-inductive, Notes de cours de méthodes de recherche et d'intervention, Administration-Gestion, Université Senghor d'Alexandrie, p.90.

formation. Espaces de Co production et d'Offres Populaires pour l'Environnement et le Développement en Afrique en abrégé "Enda ECOPOP" est une Organisation sans but lucratif, membre du réseau International Enda Tiers Monde. Elle agit pour l'émergence de collectivités territoriales africaines, prospères, équitables, inclusives, respectueuses des droits humains et gouvernées de manière responsable et concentre l'essentiel de ses activités sur des problématiques urbaines.

Ses domaines d'actions concernent la formation, le renforcement des capacités, le développement des leaderships locaux, la promotion de la démocratie sociale et l'économie populaire. Cette formation est assumée avec l'appui et la collaboration des partenaires financiers, communautaires, institutionnels, politique et traditionnels. L'équipe ECOPOP intervient autour de trois axes stratégiques majeurs. D'abord, la Gouvernance Locale Participative pour le développement en vue de forger une plateforme institutionnelle et sociale de développement durable dans les collectivités locales en Afrique au Sud du Sahara. Ensuite, les Droits Humains, cadre de vie et Services Sociaux de Base, en œuvrant à la promotion des droits des populations pour des services sociaux de base en quantité et de qualité pour le plus grand nombre, à l'apprentissage et à l'appropriation des règles de la gouvernance sociale et politique. Enfin, le Développement Economique des Territoires en construisant des coalitions pour assurer la génération des revenus et la lutte contre la pauvreté dans les collectivités locales et en appuyant les initiatives de développement communautaire par la mise en valeur des potentialités locales.

ECOPOP articule son intervention du local (niveau quartier) au global (niveau international), en passant par l'échelle municipale et nationale. Ce cheminement est soutenu par : des études - recherches, l'expérimentation - action, la capitalisation des actions et la modélisation pour mettre à disposition des outils pour l'action, la formation des acteurs pour renforcer leurs capacités d'intervention pour un changement social, et l'Influence, le plaidoyer pour un changement des politiques locales et le réseautage.

3.2.2. L'apport spécifique du stage

Le stage a été l'occasion d'analyser le cadre ainsi que degré d'implication des citoyens dans l'élaboration du budget au Sénégal et par la suite de voir les différentes structures de concertation existante en matière de participation citoyenne. Notre objectif était de nous impliquer dans le fonctionnement de notre structure d'accueil, et surtout de collecter les données relatives à notre thème de recherche. Le stage a été divisé en deux (2) grandes parties. La première a été consacrée à une analyse des activités initiées par la structure. C'était l'occasion d'apprendre le fonctionnement ainsi que les démarches effectués par ECOPOP dans la réalisation de ses activités. L'objectif est surtout de comprendre ses missions, ses modes d'intervention et enfin d'intégrer les projets qu'elle pilote actuellement (Immersion et connaissance de l'équipe).

Pendant dix (10) jours (du 13 au 23 Mai 2014), nous avons participé à une session internationale de formation sur le thème « Gouvernance locale et budget participatif », formation destinés à des facilitateurs et conseillers en BP d'Afrique francophone. Ces sessions de formation font parties des

principaux domaines d'intervention d'ECOPOP. Ses séances de formation ont été suivies de descentes sur terrains, des visites guidées de chantier et échange d'expérience entre des communautés sur la mise en place et la gestion d'un ouvrage (construction d'un bassin versant dans la commune de Dalifort Foirail) et la participation à des ateliers de planification stratégique avec l'équipe du Projet de Gestion des Eaux Pluviales et d'adaptation climatique (PROGEP) ont également été effectués.

La deuxième partie du stage a surtout été consacrée pour la collecte des données relatives à notre thème de recherche. Ces collectes de données ont été réalisées dans les communes des HLM de Dakar ainsi que celle de Dalifort Foirail. A plus d'un titre, le stage de mise en situation professionnelle a été l'occasion d'avoir accès à la documentation relative à la participation publique et le BP. Le centre de documentation d'ENDA Tiers Monde, la Bibliothèque de l'Université Anta Diop, le centre de documentation du Programme National de Développement Local (PNDL) a facilité l'accès à quelques documents de référence.

ENDA ECOPOP est une structure d'avant-garde, notamment en matière d'études urbaines, domaine privilégié de la participation publique. A travers ce stage, nous avons pu recentrer notre thème de recherche au regard des différentes expériences découvertes après les lectures et entretiens exploratoires. Les lectures réalisées pendant le stage, les échanges avec les personnes rencontrées et les responsables du stage ainsi que les débats auxquels nous avons assisté nous ont amené à préciser notre objet d'étude. Notre travail se présente comme un approfondissement du processus participatif, thème développé par la structure lors de ses sessions de formation destinées aux élus locaux, mais aussi l'accompagnement des collectivités locales dans la mise en œuvre du BP. A cet effet, nous avons consacré une étude du code général des collectivités du pays. Nous nous sommes penchés exclusivement sur les parties traitant la question de participation et sur la stratégie à adopter pour favoriser une participation accrue et efficace de la population à l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget.

Ce chapitre avait pour objectif de décrire la démarche méthodologique de l'étude. Les informations que nous avons recueillies à cet effet seront analysées dans le chapitre 4 qui suit afin de dégager une stratégie favorable à l'amélioration et l'expansion du BP dans les CT.

Chapitre 4 : Résultats et proposition d'une stratégie de mise à l'échelle du BP à Madagascar

Nous tenons à rappeler que l'objectif de notre étude est de contribuer à l'amélioration du BP à Madagascar en proposant une stratégie généralisation à travers une mise à l'échelle nationale. De l'analyse préalable du contexte Malgache, nous y avons constaté une faible diffusion du processus de BP. Nous nous proposons alors d'identifier à partir des expériences Sénégalaises et des études de cas contenues dans la littérature, des conditions favorisant le succès et l'expansion du BP avant de proposer notre stratégie d'amélioration et de généralisation du BP à Madagascar. Ainsi, nous présentons les résultats de ces opérations (4.1) avant de nous pencher sur notre proposition de stratégie de mise à l'échelle du BP (4.2).

4.1. Les résultats

Ils portent sur les conditions de succès et d'expansion du BP identifiées dans la littérature et dans l'expérience du BP au Sénégal.

4.1.1. Les conditions de succès et d'expansion du BP

Avritzer (2002) a identifié quatre caractéristiques sont nécessaires pour l'existence du BP : les volontés politiques, la densité associative, le dessin institutionnel et la capacité administrative et financière. Pour lui, pour que le BP soit consolider en tant que tant que formes de démocratisation des politiques publiques, cela ne peut se faire que s'il est possible d'élargir vers d'autres régions ou d'étendre son application au niveau territorial.

a. Le dessin institutionnel ;

La capacité du dessin institutionnel à déterminer et influencer à l'avance les attitudes des acteurs est primordiale. C'est cette capacité à concilier et à intégrer au moment de son implantation, des propositions de dessin institutionnel faites par des acteurs divers qui a marqué l'originalité en termes de dessin le BP (Avritzer, 2002). Cette logique est développé davantage par Fung et Wright (2003) avec leur théorie de la EPG³⁷ qui soutiennent que l'ouverture de nouveaux espaces participatifs contribuerait à la redistribution des ressources publiques vers les populations plus défavorisées, par un compromis et la capacité des individus, et surtout grâce à l'accès facilité au processus rationnel de prise de décision. Le dessin institutionnel serait «*une façon d'augmenter le pouvoir des bases dans la forme dont ils reliant action et discussion.*» (Fung et Wright, 2002:5). Il s'ensuit alors que des éléments institutionnels comme les règles, les critères de participation, les normes et lois, causent un impact positif au BP et contribuent à son soutien. Avritzer toujours dans son étude a proposé trois (3) formes possibles d'adaptation du dessin institutionnel à savoir : la simplification, la complexification et l'articulation à d'autres institutions.

b. La taille des collectivités :

³⁷Empowered Participative Gouvernance avec du transfert de pouvoir vers les bases

Les études effectuées à de Porto Alègre ont montré que c'est le poids des municipalités où il est pratiqué qui ont rendu le BP influent en tant que proposition de démocratisation. Selon l'affirmation d'Avritzer (2002), au Brésil, lors de son application en 2002, le BP a été pratiqué dans les villes qui ont un énorme poids national et régional. Il s'ensuit que l'expansion du BP dans la région métropolitaine de Porto Alegre est donc directement liée au succès de l'expérience de la capitale. Teixeira va dans le même sens en ajoutant que de 1989 à 1992, seulement 12 municipalités ont pratiqué le BP dans le Brésil entier. De 1993 à 1997, 36 municipalités ont réalisé le BP et de 1997 à 2000, 103 municipalités ont pratiqué le BP. Il s'agit donc d'une forte expansion du BP en tant que pratique (Teixeira, 2002).

c. La capacité mobilisatrice de la société civile/ la densité associative

La force mobilisatrice de la société civile a été identifiée par Wampler (2009) comme un facteur ayant permis d'établir un rapport de force suffisant avec les autorités afin d'établir un modèle participatif efficace. De 1990 à 1998, le nombre d'associations de quartier a grimpé de 380 à 540 et le nombre de Conseil de secteur est passait de 5 à 11 (Baiocci, 2003). Abers (2004) a souligné que la ville de Porto Alègre a vu ses associations en constante augmentation grâce au contexte incitatif créé par le BP. Ici, nous pouvons citer en conclusion l'importance de l'associativisme communautaire dans la promotion du BP.

d. La volonté politique :

Dans le cas du BP Brésilienne, Wampler (2009) explique les échecs constatés dans certaines expériences par un manque d'appui des autorités publiques. Ainsi, comme il a été développé par Thibault (1991) dans son étude, tout comme Breux et al. (2004), la volonté politique est une des conditions jugées nécessaires au succès de tout processus de participation publique. Le BP en tant qu'outil de planification et de gestion participative n'échappe pas à cette logique. La volonté politique de l'administration municipale à mettre en place des politiques participative est primordiale pour la réussite du BP (Guèye, 2005). La nature de cet engagement politique des dirigeants va influencer la forme, l'étendue et l'effectivité du mécanisme de participation (Breux et al, 2004).

e. L'information-communication

L'information et la communication sont essentielles pour la réussite d'un mécanisme de participation (Blondiaux et Sintomer, 2002). Elles doivent se situer en amont du processus participatif afin de donner toutes les cartes aux citoyens (Breux et al. 2004). L'information doit être disponible, claire, compréhensible afin de permettre aux citoyens de disposer de données nécessaires pour juger la situation. Il est donc crucial pour l'avenir d'accroître le niveau de formation des communautés afin qu'elles puissent mieux appréhender la complexité de la prise de décisions publiques et le rôle de chacun dans la réussite d'un dispositif participatif (Sintomer et al., 2014).

4.1.2.L'expérience Sénégalaise en matière de BP

Nous venons d'identifié ci-dessus les caractéristiques favorisant le succès et l'expansion du BP. Au regard de ces conditions, comment le Sénégal ont favorisé l'expansion du BP au niveau de ces CL ?

Par nos entrevues et nos observations sur le terrain, nous avons pu identifier un certain nombre de mécanismes qui ont contribué à l'amélioration du cadre d'application du BP dans le pays. Les données présentées dans cette partie viennent de plusieurs catégories d'acteurs à savoir les élus, les présidents et délégués de quartier, des responsables d'association et les responsables des structures ou ONG d'appui au développement local.

a. Sur le plan politique et juridique:

La Constitution Sénégalaise dans son article 102 milite déjà en faveur de la participation citoyenne. La présence d'une volonté politique claire d'encourager les pratiques du BP s'est traduite par la consécration de la participation citoyenne en principe dans le titre 2 du Code Général des Collectivités Locales³⁸. Plusieurs articles³⁹ dudit Code ont marqué cette volonté de l'Etat sénégalaise de promouvoir la participation de la population à la conduite des affaires publiques. Le coordinateur exécutif d'ENDA ECOPOP souligne « *l'opportunité qu'offre ces nouvelles dispositions dans la participation des citoyens aux prises de décision locale* ». Les leaders associatifs sont également convaincus de cet état de fait. Des contraintes ont toutefois été soulevées par les élus ainsi que par certaines structures d'appui locaux. La Secrétaire municipale de la commune d'arrondissement des HLM questionnée à cet effet émet une réserve en nous répondant que « *la principale difficulté dans la mise en œuvre du BP réside dans l'absence de disposition légale explicite sur la participation citoyenne à l'élaboration du budget* ».

En outre, le Code des Collectivités locales Sénégalaise, en son article 344 a mis en place le **Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)**. Aux termes de cet article : « Au moins un mois avant l'examen du budget d'une collectivité locale, un débat a lieu dans son conseil sur les orientations budgétaires ». Le DOB peut être définie comme la toute première réunion du conseil de la CL sur le budget à venir. Le responsable du Programme sénégalais-allemand Appui à la Décentralisation et au développement Local (PRODEL) et le coordinateur de la Cellule d'Appui aux Elus Locaux interrogé sur la question nous répondent : « *l'objectif de cette réunion est de faire l'inventaire des principaux besoins et des principales sources de recettes de la collectivité pour guider l'exécutif local dans l'élaboration de son budget*⁴⁰ ». Toutefois, les données recueillies auprès des OCB en démontrent le contraire. Ces derniers se plaignent du fait que les autorités locales, dans la pratique ne convoquent pas la population durant la tenue des DOB. De plus, *même les membres du Conseil communal ne sont pas du tout conscients des enjeux du processus*.

b. Sur le plan institutionnel :

Selon la plupart des interviewés, les différentes structures d'appui aux collectivités, organisation d'appui au développement ont aussi permis l'approfondissement de l'application du BP dans les collectivités. L'adjoint au Maire de la commune de Dalifort Foirail et celui de Rufisque Est corroborent cela en disant que « *sans l'appui financier du PNDL, l'accompagnement de l'ARD ainsi que le*

³⁸ Loi n° 2013-10 du 28 Décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales

³⁹ Art 1er al. 2, art 3 al. 2, art 6, art 7, art 83, art 155, art 156 in fine et l'art 253.

⁴⁰ Entretien en date du 07 juillet 2014 avec le Coordinateur de du Centre d'Appui aux Elus Locaux à la Maison des élus locaux de Dakar.

renforcement de capacité des élus par ENDA ECOPOP, la commune n'aurait pas pu développer le BP ». De nos observations sur le terrain, une cartographie des structures qui interviennent dans la promotion du BP au Sénégal a été identifiée : l'ONU HABITAT, le CERPAC, le PNDL / l'ARD, le CAEL, GIZ, l'IED, le COSEF, l'UNICEF et ENDA ECOPOP notre structure de stage.

De part la participation aux sessions de formation d'ENDA, nous avons constaté **le travail de plaidoyer et de lobbying** des différentes structures pour la mobilisation de la société civile sur les enjeux du BP ainsi que l'institutionnalisation de l'approche dans le pays. ONU-HABITAT, en partenariat avec ENDA ECOPOP, travaille au renforcement des capacités des autorités locales en Afrique, plus particulièrement au Sénégal pour l'introduction et l'application du BP comme outil de plaidoyer de la gouvernance locale innovatrice, et également de renforcer la capacité des acteurs locaux (facilitateurs et décideurs) dans leur mise en œuvre du BP. Un tableau résumant les types et les zones d'intervention des structures d'appui est joint en annexe 4.

Cependant, certains acteurs interrogés ont déploré le déficit de valorisation et de visibilité des actions des structures pas dans l'ensemble des CL. Ils regrettent également la faiblesse de plus en plus notée de l'investissement de la structure dans la relation sociale.

c. Sur le plan communautaire : la multiplicité des cadres de concertation locales synonyme d'une forte mobilisation de la société civile

De nombreux cadres de concertation locales et nationale sont destinés à accompagner la politique de décentralisation et participe à l'amélioration du processus budgétaire participatif. On pourrait citer sans être exhaustif : le Conseil national de Développement des Collectivités locales, le Comité interministériel de l'Administration territoriale, la Commission nationale d'Aménagement du Territoire, les organisations faîtières des collectivités locales, le Comité économique et social de la Région, l'Agence régionale de Développement, (ARD), le Comité départemental de Développement (CDD), le Comité local de Développement (CLD), les ententes et associations de collectivités locales, les Organisations communautaires de Base (OCB), les Comités Villageois de Développement (CVD), Comité Inter-Villageois de Développement (CIVD), etc. Selon les élus locaux, ces cadres locaux de concertation favorisent la participation de la société civile dans le développement local. Un agent de l'ARD Dakar nous interpelle cependant sur la complexité du travail qu'engendre cette multitude de cadre au niveau de leurs interventions.

❖ Les associations de quartiers,

Les acteurs issus du monde associatif communautaire montrent de plus en plus une capacité à investir l'espace public à travers les différents Forum de quartier ou de village dans le cadre du BP. Pour les nos différents cibles, les associations socioculturelles jouent des rôles non négligeables dans la promotion du BP dans les collectivités. Le président des délégués de quartier de Dalifort Foirail, précise que « *de l'animation socioculturelle des quartiers aux initiatives citoyennes, on les retrouve partout organisées en associations professionnelles, en associations de genre, culturelles, regroupant la jeunesse ou encore en associations religieuses. Ces regroupements sur la base de la réciprocité sont*

ainsi nommés *Organisations Communautaires de Base (OCB)*, car à la base des solidarités et des reconnaissances mutuelles au sein d'un territoire donné ». Les chiffres collectés au niveau des communes où nous avons effectuées notre étude en témoigne. Par exemple pour la commune d'arrondissement des HLM : 20 ASC, 15 association de développement, 4 association religieuse et 25 GIE/GPF sont enregistrés au sein de la commune y compris ceux qui n'ont pas encore une reconnaissance juridique formelle ;

❖ **les Maisons de Développement Local (MDL)**

Les MDL agissent pour la promotion de groupements d'intérêts communautaires et le développement économique et social dans les départements. Mise en place par le PNDL dans la région de Louga (en tant que projet pilote), ces maisons du développement local ont entraîné des effets positifs sur les pratiques de gouvernance locale. Selon le chargé de communication du PNDL « ces MDL, en tant que plateforme d'appui, ont permis un dialogue inclusif des acteurs territoriaux et fait la promotion des initiatives économiques locales »⁴¹.

❖ **Les conseils de quartier**

La mise en place des conseils de quartier dans les collectivités a pour objectif de d'instaurer un cadre consultatif, d'orientation et de suivi de l'activité communale. Il s'agit d'abord de faciliter l'information et la consultation des populations. Ensuite, de créer un espace de dialogue citoyen, de médiation et de règlement des conflits sociaux, qui facilite les échanges entre habitants et élus et enfin d'impulser le développement économique et social du quartier en impliquant davantage la population dans le processus de prise de décision. Le président de l'association ASC ayant conduit le BP jeune de Dalifort Foirail affirmait que « ces conseils regroupent l'ensemble des organisations (OCB, groupements de femmes/jeunes, organisations religieuses, etc.) du même quartier autour d'intérêts et de projets communs à leurs localités⁴² ». Pour les délégués de quartier, le Conseil de quartier influence positivement les populations sur les orientations budgétaires, entre autres : la prise en compte des besoins prioritaires des quartiers dans le BP, la prise de conscience des populations de leur droit à assister aux séances de vote du budget, le contrôle citoyen sur l'exécution budgétaire et enfin l'obligation des autorités municipales de rendre compte de leurs activités.

d. les radios communautaires en tant que vecteur d'information et de communication

Le pluralisme médiatique a permis la mise en place de plusieurs radios communautaires⁴³ au Sénégal. A travers les témoignages des nos interlocuteurs, la radio étant le média le plus accessible et le plus utilisé au Sénégal. D'origines diverses (associations, ONG etc.), ces radios concourent à la création d'un espace public local dynamique. Pour le directeur de l'ASADIC Taataan « les radios communautaire se veut éducative et se prétende plus attentive aux attentes de son auditoire, plus en symbiose avec lui en diffusant ses émissions en langue nationale (Wolof) avec des programmes ajustés à la disponibilité

⁴¹Entretien du 09 juillet 2014

⁴²Entretien du 09 juillet 2014

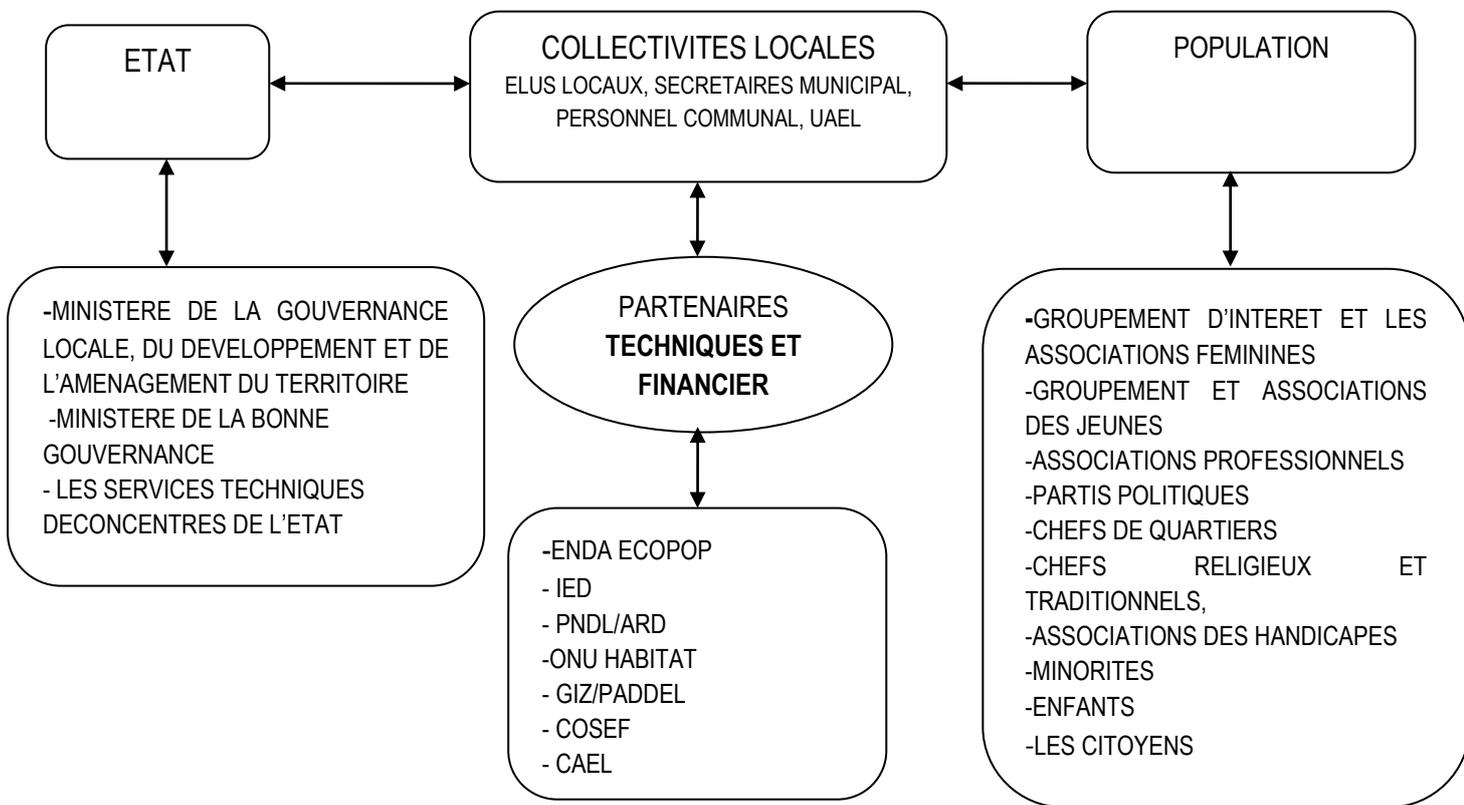
⁴³On dénombre environ 44 le nombre des radios communautaires au Sénégal.

des ruraux, chaque tranche d'âge avait par exemple son émission ». En effet, selon lui, « Ces radios apparaissent comme un support pour la communication locale. Celle de Fissel fait figure la pionnière en la matière ». La majorité de nos enquêtés reconnaissent en effet l'opportunité qu'offre les radios communautaires dans le développement des expériences participatives tel que le BP. C'est à travers elles que l'information au préalable de la population se fait, la formation des animateurs de la société civile. Les Radios couvrent les différents forums du BP et offrent le médium de communication, d'information qui sont des étapes primordiales dans l'appropriation des démarches participatives.

Les conditions que nous avons identifiées au Sénégal justifient le propos de Wampler, en ce sens que qu'on y retrouve divers éléments de la littérature à savoir la volonté politique, la densité associative et l'information.

La figure ci-dessous illustre les acteurs majeurs du processus.

Figure 4 : Cartographie général des acteurs clés du BP au Sénégal



4.1.3. Analyse du BP Madagascar

L'étude menée à Madagascar nous a permis de présenter une cartographie détaillée des acteurs clés du BP et une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) du cadre d'application actuelle du BP ont été réalisées (voir en annexe 1 et 5).

Au regard des faiblesses et des menaces constatés au niveau du BP Madagascar, il ressort quatre problèmes majeurs à savoir : la mobilisation des financements du BP, la communication, le

renforcement des capacités des acteurs, ainsi que le cadre légale d'application du processus. Ces problèmes confirment des défis soulevés par Sintomer et al, (2014) quand à l'avenir du BP en Afrique francophone entre autre la mobilisation des ressources, l'institutionnalisation et l'inscription du processus dans la durabilité (Cabanès, 2006).

En outre, les données des programmes appuyé par nos entretiens révèle que 189 sur les 1549 communes existantes, soit 12,20% seulement pratiquent le BP. Ces communes sont réparties dans 16 sur les 22 régions de l'île. 49 districts seulement sont touchés par l'application du processus sur les 119 existants. La liste des communes pratiquant le BP ainsi que le tableau résumant les interventions des divers acteurs sont jointes en annexe.

La majorité des expériences BP (76%) sont appuyées par le FDL ainsi que le PGDI dans le cadre de l'Opération Communale d'Appui Intégré (OCAI). Les ONG en tant que partenaire ou initiateur du processus au niveau des collectivités ne sont qu'au nombre de trois (3), SAHA, l'ONG FIANTSO, l'ONG RAVINTSARA. Par rapport au nombre des CTD, il nous paraît De l'avis de certains acteurs et d'après la lecture des données mise à notre disposition, nous remarquons un manque d'harmonisation ou même des superpositions des actions menés par les structures dans une même localité.

Les actions de pérennisation, d'accompagnement après la mise en œuvre du premier cycle de BP ne sont pas également prévues par l'approche d'intervention des structures d'appui. En effet, les acteurs interviewés disent être inquiets de la suite des actions menées par ces structures. Au regard de la mobilité professionnelle des agents des CT et des STD, ainsi que de celui des élus locaux par le biais des élections, les acteurs locaux connaissent des mutations. Ce qui fait que les acquis engrangés pendant un moment sont progressivement perdus, appelant ainsi à un perpétuel recommencement.

Au cours de cette étude, il ressort que leurs principales attentes résident dans les stratégies de pérennisation des acquis et dans le suivi des investissements réalisés dans le cadre du BP au niveau des collectivités. Selon le Maire d'Alakamisy Fenoarivo : « il existe une grande crainte quant à l'avenir des acquis obtenus par la mise en œuvre du BP ». En effet, selon lui : « s'il n'y a pas d'initiative locale des CT afin de pérenniser les acquis, à la fin du programme, la performance des CT va baisser car il n'y a pas d'accompagnement des élus après les premières phases des expériences réussies ».

D'autres renforce cette position en proposant que l'approche des projets/ONG doit inclure davantage l'accompagnement et le suivi du mécanisme mise en œuvre afin de conduire les acteurs locaux à ressentir le besoin et l'importance de maintenir le cap d'une collaboration entre différentes parties prenantes de la CT.

Enfin, 70% des personnes interviewés ont émis un avis favorable quand à l'opportunité de la mise à l'échelle du BP. Des réserves ont été toutefois émises quand à la conduite de la procédure. Compte tenu de la configuration des promoteurs de l'approche du BP à Madagascar (Institutions et programme étatiques, ONG et organisation de la société civile), la réponse à cette question devrait relever d'un consensus entre acteurs du fait des objectifs et modes opératoires différents. En effet, les programmes nationaux ont obligations de couvrir l'ensemble du territoire alors que les ONG ont plus de flexibilités.

4.1.4. Les différentes approches de BP développées au Sénégal

Le Sénégal a développé plusieurs approches de la budgétisation participative. Ces approches ont tenu compte de la spécificité de chaque collectivité, tout en veillant au respect des rôles et responsabilités des différents acteurs, de leur classe sociale, d'échanger sur leurs priorités et de suivre leur mise en œuvre. Le tableau ci-dessous illustre les types de BP ayant été expérimentés au Sénégal.

Tableau 4 : Expérience de BP au Sénégal

TYPES DE BP	PORTEUR DU PROJET	COMMUNE D'INTERVENTION	RESULTATS
BPG	IED/ONUHABITAT/ENDA ECOPOP /	48 Communes	Positif
BPSG	COSEF	4 dont Bambey, Golf Sud, Diamaguène Sicap Mbao et Thiès Ouest	En phase d'expérimentation
BPSE	UNICEF (CLAE)/ARD	8 dont: Dabo, Saré Yoba, Coumbacara, : Pata et Vélingara, Ndorna, Linkering, Sédhiou, Diendé	Positif
BP JEUNE	ENDA ECOPOP	Dalifort Foirail	En phase d'expérimentation

Au regard des données ci-dessus : le BP que nous qualifions ici de BP Général connaît un essor considérable dans la mesure où elle a permis : (1) la réalisation de plusieurs infrastructures sociaux de base, (2) une meilleure communication entre pouvoir public et citoyens, (3) une responsabilisation accrue des élus vis-à-vis populations, (4) le renforcement du civisme fiscal induisant un accroissement du budget d'investissement de la municipalité. Les acteurs sont unanime quand à l'implication accrue des femmes dans la démarche BP ainsi que la réorientation des dépenses de la collectivité locale vers la satisfaction des besoins prioritaires des populations.

L'Adjoint au Maire de Dalifort Foirail ajoute que « *le BP promeut des règles d'apprentissage de la démocratie locale* ». « *Cela m'a permis de mieux communiquer et d'apprendre des choses et pour les populations, de mieux comprendre le fonctionnement du budget et de la mairie* », révèle le premier magistrat de Dalifort.

Concernant le Budget Participatif Sensible au Genre (BPSE), le projet rentre dans le renforcement du leadership des femmes dans la gestion des collectivités locales initié par la Conseil Sénégalais de Femmes (COSEF). Le projet s'appuie sur une analyse de l'expérience du BP en milieu rural qui fait ressortir la nécessité d'intégrer la dimension genre dans la démarche. Pour la secrétaire générale du COSEF, « *l'expérience rentre dans la mise en œuvre d'un programme quadriennal du COSEF qui porte sur l'élaboration, l'expérimentation et l'institutionnalisation d'un BP sensible au genre financé par l'agence Italienne pour la coopération internationale* ». Le but est de s'assurer que le BP constituera pour les femmes un véritable moyen de faire prendre en charge leurs besoins spécifiques dans le

processus d'élaboration des politiques locales. Le BPSG tient compte des différences, ainsi que des rapports sociaux entre individus, femmes et hommes et au niveau familial/ménage, dans la préparation, la présentation et l'exécution du budget

Le Budget Participatif Sensible à l'Enfant (BPSE) a également joué un rôle dans la vulgarisation du BP au Sénégal. C'est une initiative de l'UNICEF lancée depuis 2011 dans les communes de Dabo et Saré Yoba et la communauté rurale de Coumbacara. Il s'agit d'appuyer une meilleure prise en charge des besoins spécifiques des enfants et des plus vulnérables, et renforcer la justice sociale et l'égalité des chances pour tous. L'objectif du BPSE étant d'élaborer un diagnostic participatif de la situation des enfants au niveau local et de préparer le budget communal avec la participation citoyenne des enfants et des populations défavorisées. En 2012, le programme a été élargi à quatre autres collectivités de la région de Kolda et à deux collectivités de la région de Sédhiou. Il a été amélioré en renforçant la participation des groupes vulnérables, des femmes et des enfants aux processus de prise de décision budgétaire, notamment par le biais de l'établissement des Commissions du Budget Participatif (CBP⁴⁴) et des Conseils des Enfants (CE⁴⁵). Nous constatons que l'initiative est louable. Cependant, l'élargissement des cibles en 2012 pourrait s'expliquer par la difficulté des enfants à participer seul aux forums des BP d'où l'implication des parents et notamment les femmes dans la poursuite du projet. La majorité des acteurs se plaignent d'un manque de clarté par rapport aux rôles et responsabilité.

Pour l'initiative BP jeune et le TIC de Dalifort Foirail, compte tenu de la spécificité des cibles, la commune a introduit l'utilisation du téléphone portable au processus BP conduit à l'échelle de la ville. Ainsi, dans la phase de préparation et lancement, le Maire envoie une série de messages (SMS) aux habitants de la Commune pour donner des informations essentielles, permettant la participation des populations au processus. Un premier SMS envoyé pour: informer sur la part du budget (montant de 56 millions FCFA) qui seront alloués aux projets prioritaires issus Forum Communal du Budget Participatif, inviter les populations à participer aux forums de quartiers qui démarrent début août dans les 22 quartiers de la commune. Le 2^{ème} SMS d'invitation des populations aux foras de quartiers suivra avec indications de dates et heures. Enfin, un dernier rappel envoyé la veille de la rencontre à chaque habitant pour le situer du lieu de la réunion.

Exemple de SMS envoyé à un habitant du quartier Cité Hacienda: *«Forum du Budget Participatif à Cité Hacienda, 05 août, 9h à la Case Foyer. Contact: Alioune Sarr. Venez nombreux décider des projets à financer! Le Maire ».*

Le processus étant en cours, l'évaluation n'a pas encore été faite. Mais il ressort de l'avis des acteurs que le processus connaît quelque difficulté dans son exécution du fait du faible implication des jeunes dans la démarche. Cette situation renverrait aux problèmes des outils utilisés dans la communauté. En

⁴⁴Les CBP sont des organes composés d'élus et de non élus (issus de la société civile, du secteur privé, des quartiers et des zones), établis par délibération du conseil municipal ou rural. Elles ont pour fonction d'appuyer l'exécutif et les élus dans le travail d'organisation, finalisation, mise en œuvre, suivi-évaluation du budget participatif et de représenter dans ce cadre, à toutes les étapes, les diverses instances sociales de la CL.

⁴⁵Les CE sont des organes composés d'enfants de 12 à 18 ans, établis par délibération du Conseil municipal ou rural, permettant aux enfants de représenter leurs pairs, de s'exprimer en leur nom et de débattre auprès du Conseil des adultes

effet, la difficulté d'avoir une base de données de la jeunesse locale limite la mise à l'échelle du processus à leur niveau.

En somme, le pays a enregistré des progrès dans la promotion du BP au niveau des collectivités grâce à une volonté politique, mobilisation accrue de la société civile (associations et autres), une forte communication. Malgré tous ces acquis, des insuffisances dans les approches ont été identifiées.

a. Analyse critique des expériences BP du Sénégal

❖ Concernant l'intervention des acteurs

Chacune de ces structures d'appui au développement local essaye d'apporter à sa manière une touche particulière dans le développement du processus budgétaire participatif. Des fois, il n'y a pas d'harmonisation sur les actions/interventions des ONG qui travaillent sur la thématique. Spécifiquement pour ENDA ECOPOP, il se trouve que la plupart des ateliers de formation sont destinés prioritairement aux élus et laisse les OCB à côté. De même si des formations leurs sont destinées, les prix des formations ne sont pas à la portée des membres. Un autre constat est la monopolisation de la thématique de BP par ENDA ECOPOP. Certes, d'autres organismes de développement interviennent au niveau des collectivités mais leur champ d'action reste limité. Nous remarquons que la structure ne pourra pas faire face à une demande croissante à appliquer le BP de la part des CL du Sénégal.

❖ Concernant le cadre juridique

A côté, les dispositions juridiques existantes, même s'ils facilitent un rapprochement et un certain niveau d'implication n'offrent pas toujours des opportunités au citoyen d'intervenir réellement dans la gestion locale. Des lacunes sont à souligner. En prenant l'exemple du DOB, si la procédure budgétaire admet en amont cette étape décisive de la vie financière locale, la loi ne précise pas cependant les modalités concrètes d'organisation de ce débat. Ce qui fait qu'actuellement, il y a autant de pratiques que de collectivités locales.

Nous avons également relevé qu'il n'y pas de délai d'invitation moyen des participants pour la consultation et le débat public. Dans le cas où cela existe, le délai est de trois jours sinon moins, ce qui ne semble pas suffisant pour se renseigner et préparer l'intervention de la population. Les participants au DOB ne reçoivent aucune documentation sur le projet de budget avant le débat, ce qui ne leur permet ni une préparation de leur intervention, ni une délibération égalitaire faute d'information.

❖ Concernant les différents types de BP

Pour le BPSE, malgré le succès documenté du programme durant les deux (2) premières années, nous pouvons relever un certain nombre de problèmes entre la capacité des acteurs à conduire le processus. Cela est dû à un défaut d'accompagnement et également le non implication des services techniques locale. La nomenclature budgétaire restrictive ne permet pas aussi à un simple citoyen, de surcroît, un enfant de s'approprier du processus. Le BPSE a connu de défaut de transparence dans la reddition des comptes. Cela n'a pas facilité pas le mécanisme de suivi des budgets par la population ou le CBP.

❖ **Concernant les mouvements associatifs et cadre de participation locale**

Au Sénégal, la prolifération des différentes associations des quartiers, des cadres de participation et de concertation locales témoigne de la forte mobilisation de la société civile de contribuer dans la gestion des affaires publiques. Cette multiplicité des associations et cadres de concertation locales avec des logiques et des préoccupations parfois différentes risquerait d'entraîner un désordre dans la mise en œuvre du processus budgétaire participatif. Nous remarquons une faiblesse structurelle des espaces de concertation. En effet, les différents cadres précités n'ont pas pu installer l'harmonie dans les actes de développement des collectivités locales. Il n'y a pas eu d'accompagnement pour pouvoir mettre en place au niveau de chaque collectivité locale d'un cadre de concertation unifié fonctionnel.

Toutefois, nous retenons que tous les acteurs s'accordent sur la pertinence du processus BP, qui est actuellement dans une dynamique évolutive qu'il faut construire dans la durabilité. Ce constat rejoint la littérature en ce sens que le BP est levier de participation communautaire et de changements sociaux. L'importance des mouvements associatifs soulevés plus haut viennent confirmer ce dont Wampler (2009) qualifie de force mobilisatrice de la société civile, qui est une condition préjudiciel pour l'expansion du BP.

Les radios communautaires en tant qu'outil de communication rejoignent Blondiaux et Sintomer, (2002) dans l'importance de cette dernière dans les démarches participatives. Par ces conditions, nous répondons à notre question principale de recherche relative aux conditions nécessaires au succès et à l'expansion du BP. En outre, elles confirment notre première hypothèse à travers laquelle nous estimions que les mécanismes identifiées au Sénégal peuvent s'adapter au contexte malgache.

b. Choix des mécanismes pour la stratégie de mise à l'échelle

A la lumière de toutes ces données sus énumérés, nous retenons les éléments suivants comme étant pertinents pour notre stratégie de mise à l'échelle du BP à Madagascar. Le tableau ci-dessous résume les différents mécanismes choisis pour être adaptés au contexte Malgache.

Tableau 5 : Les mécanismes choisis

MECANISMES	TYPES D'APPROCHES
Sur le plan juridique	Adoption du DOB
Sur le plan institutionnel	Plaidoyer et lobbying pour l'institutionnalisation du processus BP
Sur le plan communautaire	Professionnalisation des mouvements associatifs, création cadre de concertation locale
Sur le plan communicationnel	Information / Communication / Sensibilisation
Sur les types de BP	BPSG

Tous ces mécanismes peuvent avoir un impact sur l'amélioration et l'adoption d'une stratégie de mise à l'échelle du BP aux niveaux des CL. Elles ont été retenues sur la base des critères de pertinence, d'efficacité, et d'adaptabilité. Le critère de pertinence établit le rapport entre le problème défini et l'objectif à atteindre. Ainsi chaque mécanisme choisi dans son originalité contribue à atteindre cette finalité.

En ce qui concerne les mécanismes institutionnelles, elles permettront à l'État, les STD, les structures d'appui aux collectivités, d'intervenir efficacement dans la promotion du BP en adoptant de mesures incitatives spécifiques axées sur la vulgarisation et le passage à grande échelle du BP. Les mécanismes communautaires quant à elles contribueront à renforcer les capacités des acteurs locaux (société civile, population), les aider à acquérir de solides réseaux dans la communauté (à travers les cadres de concertation), mais aussi permettront d'inciter plus les autres acteurs en marge d'entrer sur la scène de la gestion de la politique locale. Les OCB sont considérées comme les réceptacles de la société civile locale. Elles disposent d'une légitimité à la fois sociale et économique car elles se sont révélées comme des acteurs capables de mobiliser les populations autour d'actions de développement.

Enfin, les mécanismes de support viendront en appui, elles contribueront à informer, communiquer et sensibiliser les acteurs sur les bienfaits et avantages de l'adoption de l'approche. Elles susciteront de l'intérêt pour des études et recherche sur les BPs et à conserver leurs avancées et les actions en mémoire et à documenter des interventions en matière de budgétisation participative.

4.2. Proposition de stratégies de mise à l'échelle du budget participatif au niveau des collectivités locales à Madagascar

La mise à l'échelle d'une approche sociale a pour finalité de vouloir et/ou devoir toucher le plus grand nombre de territoire et de populations après la phase d'expérimentation circonscrit à une échelle géographique ou démographique plus petite et localisée.

4.2.1. Les préalables à la mise en place de la stratégie de mise à l'échelle

Les opportunités que nous avons établies au niveau de l'analyse SWOT du BP nous serviront de base afin d'établir notre stratégie de mise à l'échelle. Au-delà, il faut également pour la bonne application de cette stratégie tenir compte d'autres éléments qui sont primordiales pour la réussite de la mise à l'échelle.

- la mobilisation des ressources (humaine et financière) pour la conduite de l'opération
- la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation de la stratégie
- l'adoption d'un guide du Budget Participatif actuellement existant, en y intégrant l'approche de mise en œuvre du BP en zone urbaine

Outre la stratégie de mise à l'échelle, nous formulons ici quelques recommandations afin d'améliorer l'application du processus actuel.

- Mettre un système de prix de performance national pour les CL ayant pratiqué le BP

- Intégrer les cadres de participation du BP dans le cadre de concertation prévu par le code général des collectivités
- Intégrer le BP comme un module à l'École Nationale d'Administration Publique
- Intégrer parmi les dépenses obligatoires des CTD les dépenses dans le cadre du BP
- Elaborer une norme de certification du BP pour une meilleure mobilisation des fonds pour le budget communal
- Orienter le BP vers la dimension économique en créant plus des activités génératrices de revenu.

La mise à l'échelle d'une approche sociale a pour finalité de vouloir et de devoir toucher le plus grand nombre de territoire et de populations après la phase d'expérimentation circonscrit à une échelle géographique ou démographique plus petite et localisée. Ceci étant, la mise à l'échelle de l'approche du Budget Participatif à Madagascar devrait privilégier les dimensions clés du Budget Participatif (dimension participative, la dimension financière, la dimension normative et la dimension territoriale).

Le tableau ci-dessous montre également des facteurs qu'il faut tenir compte pour la mise à l'échelle selon les acteurs qui va porter la stratégie de mise à l'échelle.

Tableau 6 : Opportunités/Risques des acteurs

ORIGINE DE L'INITIATIVE	OPPORTUNITES	RISQUES/DEFIS
SOCIETE CIVILE	Participation et engagements citoyens plus forts Appropriation du processus par les citoyens	Mobilisation difficile des élus autour de l'initiative qui pourrait être interprétée par les élus comme une tentative d'usurpation de leurs pouvoirs ; Difficulté de trouver les ressources nécessaires pour organiser les différentes activités
CONSEIL MUNICIPAL /EXECUTIF LOCAL	Plus d'ouverture et de disponibilité à mettre en place des mécanismes pour renforcer la transparence et la redevabilité ; Opportunité d'inscrire dans le budget de la CR les frais liés au processus ; Durabilité ;	Contrôle du processus par le conseil ; Faible participation des citoyens s'ils ne sont pas conscients des enjeux ; Incertitudes en cas de changement de conseil suite à des élections ;
STRUCTURE D'APPUI EXTERIEUR (PROJET,	Existence de moyens financiers pour appuyer la mise en place du processus y compris la	Arrêt du processus dès le retrait du partenaire technique;

ONG, PARTENAIRE AU DEVELOPPEMENT)	formation des acteurs ; Accompagnement méthodologique ;	Faible appropriation du processus par les citoyens locaux ; Défaut de suivi et accompagnement après le retrait ;
ETAT	Intégration dans les politiques Mise à l'échelle plus rapide Possibilité d'allocation des ressources	Contrôle du processus par l'administration ; Importance des considérations d'ordre politique

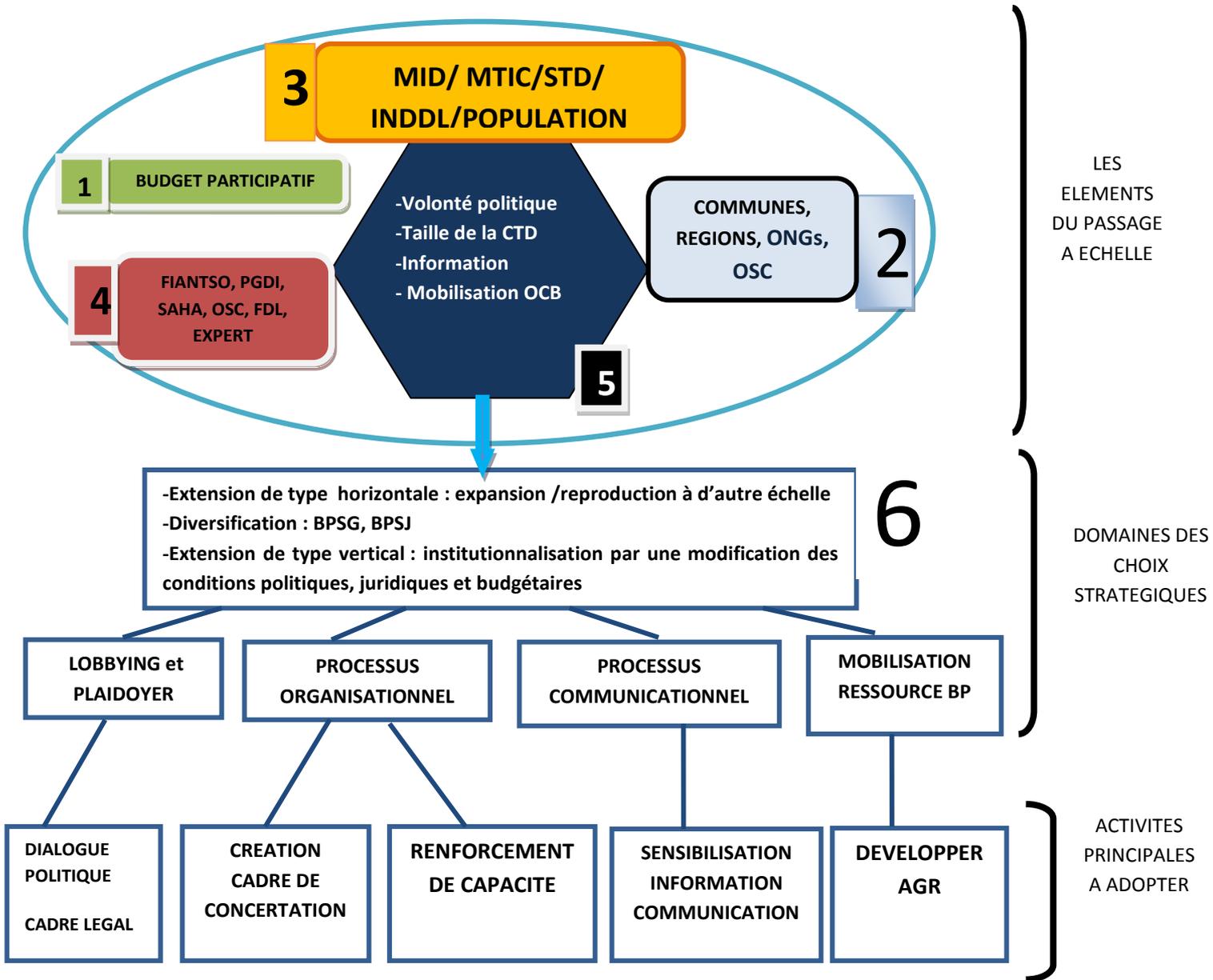
Comme nous l'avons mentionné ci dessus, la stratégie proposée a tenu compte de l'opportunité identifiée dans l'étude FFOM. Ces opportunités consistent en :

- ✓ Existence de l'INDDL : C'est un Etablissement Public Administratif qui est rattaché directement au Ministère en charge de la décentralisation. Ses attributions principales consistent en la formation initiale et continue des agents des collectivités. Il nous servira de base pour le renforcement de capacités des élus locaux et les personnels communaux pour la compréhension et la mise en œuvre du BP.
- ✓ La décentralisation qui est une voie privilégiée par l'Etat pour renforcer l'efficacité de l'Administration locale
- ✓ L'engouement des exécutifs locaux à l'expérimentation du Budget participatif
- ✓ Une plateforme d'échange : le réseau de communes pratiquants le BP, nous servira de point d'appui et de témoignages envers les autres communes des bienfaits du BP
- ✓ Mise en place du cadre de concertation prévue par le nouveau code de CTD (2014) : Cette disposition de l'article du code doit être saisie pour introduire les CBP en tant que cadre participation par excellence des CTD.

En nous appuyant sur les données factuelles obtenues localement qui démontrent l'efficacité des programmes BP et leur faisabilité recueillies dans le cadre de projets pilotes, nous pensons que la stratégie suivante contribuera à la généralisation du BP au niveau des CTD. Nous sommes partis du modèle élaboré par l'OMS dans le cadre de passage à grande pour élaboré notre modèle.

4.2.2. La stratégie de mise à l'échelle du BP

Figure 5 : Stratégie de mise à l'échelle du BP



Source : tiré et adapté du modèle de l'ExpandNet/OMS (2011)

Les tableaux ci-dessous expliquent les éléments de la stratégie de notre modèle.

Tableau A : Les éléments du passage à échelle

LES ELEMENTS	DESCRIPTIONS
1) L'INNOVATION	
L'innovation fait référence aux pratiques qui doivent être portées à une plus grande échelle.	LE BUDGET PARTICIPATIF
2) ORGANISATIONS UTILISATRICES	
Les organisations utilisatrices sont les institutions et les organisations qui cherchent ou qui seront appelées à adopter et à appliquer l'innovation à une plus grande échelle.	COLLECTIVITE LOCALE : COMMUNE et REGION Organisation de la société civile
3) LE CONTEXTE GENERAL	
Le contexte général fait référence aux conditions et institutions qui sont extérieures à l'organisation utilisatrice mais qui exercent une profonde influence sur la possibilité de réussir le passage à grande échelle.	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Institut National de la décentralisation et du Développement Local, Les conditions socio-économiques et culturelles La population.
4) L'EQUIPE D'APPUI	
L'équipe d'appui se compose des personnes et organisations qui cherchent à promouvoir et à faciliter une plus large utilisation de l'innovation. L'équipe d'appui peut être officiellement chargée de promouvoir l'innovation ou peut jouer ce rôle de manière informelle à cet effet.	Chercheurs Experts/techniciens Responsables de programmes Formateurs/éducateurs Représentants d'autres organisations gouvernementales Représentants d'ONG nationales et internationales ou institutions du secteur privé
5) STRATEGIE DE PASSAGE A GRANDE ECHELLE	
La stratégie de passage à grande échelle est l'ensemble des plans et actions nécessaires pour ancrer solidement l'innovation dans les politiques et programmes et dans la prestation de services.	La volonté politique La mobilisation de la société civile et création de cadre e concertation L'information-communication

	<p>Le renforcement de capacité</p> <p>Mobilisation de ressource financière</p>
--	--

Tableau B. Choix stratégiques liés à l'élaboration d'une stratégie de passage à grande échelle

DOMAINES DE CHOIX STRATEGIQUES	DESCRIPTIONS
6) FORMES DE LA MISE A L'ECHELLE	
Ici, c'est le type de mise à l'échelle que nous voulons adopter	Extension de type horizontal : il s'agit de faire une expansion/reproduction du BP au niveau d'autre échelle telle que les communes urbaines et les régions.
	Diversification : il s'agit ici d'adopter les différentes sortes de BP utilisée au Sénégal à savoir le BPSG et/ou BPJ
	Extension de type vertical consiste en une institutionnalisation par une modification des conditions politiques, juridiques et budgétaires. Pour nous, il s'agit d'adopter des mesures favorisant le BP tel que le DOB

Le plaidoyer mobilisant les acteurs clés autour des changements à apporter dans les politiques publiques de décentralisation et déconcentration. Cela fera l'objet d'un atelier méthodologique regroupant l'ensemble des acteurs clés mobilisé dans le processus en vue de l'élaboration du concept de l'intervention.

L'extension de type horizontale consiste à élargir la mise en œuvre au BP dans les Communes Urbaines comme zone de concentration humaine qui favorise une mise à l'échelle démographique à Madagascar. La mise à l'échelle du BP à Madagascar devrait par la suite couvrir le deuxième niveau de décentralisation qu'est la région.

Ce chapitre avait pour ambition de présenter les résultats de l'étude et de faire par la suite des propositions concrètes pour une vulgarisation du processus de BP à Madagascar. Il s'est attelé dans une première partie à présenter les résultats de notre étude, décrire les conditions identifiées dans la littérature et de voir par la suite l'application au niveau de l'expérience Sénégalais. L'analyse globale des défis et des opportunités du BP à Madagascar a permis de proposer une stratégie de mise à l'échelle du processus. De cette stratégie dégagera de multitude de projet selon les différents choix stratégiques que nous avons choisis.

CONCLUSION

L'exigence accrue de la participation de la population dans la conduite des affaires locales s'inscrit dans une problématique générale qui constitue un enjeu important pour la décentralisation à Madagascar. Le budget participatif, en ce sens qu'il donne la parole aux citoyens influent positivement sur l'affectation des ressources de la communauté. Il constitue, dès lors, un outil du contrôle citoyen de l'action publique. Bien organisé, il présente des avantages indéniables au nombre desquels : une meilleure évaluation des priorités locales, une amélioration de la participation communautaire dans le processus de prise de décision, un renforcement de la démocratie locale, une amélioration de la bonne gouvernance et de la transparence, une plus grande cohésion sociale, etc. Ces points positifs ont posé le défi de généraliser le processus dans l'ensemble des CTD.

La proposition d'une stratégie de mise à l'échelle du BP était le principal objectif de notre recherche. Elle s'est articulée autour de la problématique de la faible diffusion de ce processus dans les collectivités malgaches.

Pour répondre à cette préoccupation, nous avons formulé une proposition de recherche selon laquelle les facteurs de succès et d'expansion du BP identifiés au Sénégal nous permettraient de proposer une stratégie contribuant à l'amélioration et à la généralisation du BP dans les collectivités locales à Madagascar. Dans cette perspective, l'étude propose, d'identifier sur la base des études théorisées dans la littérature et de l'expérience Sénégalaise, les conditions nécessaires au succès et à l'expansion du BP qui ont été présentées et commentées dans le chapitre 4 de ce travail. Ainsi, diverses conditions ont été identifiées parmi lesquelles nous avons retenu la volonté politique, la mobilisation de la société civile et les OCB, l'information et communication, la taille des collectivités.

Les résultats obtenus confirment notre proposition de recherche. Ainsi, sur la base des défis du BP et des conditions de succès identifiées dans la littérature, les expériences Sénégalaise et malgache, nous avons formulé des recommandations et proposé une stratégie de mise à l'échelle du BP en tenant compte du contexte malgache. Nous espérons que cette stratégie contribuera à renforcer la participation des citoyens à la gestion de leur municipalité d'une manière générale et spécifiquement, à la généralisation du processus budgétaire participatif en particulier.

Nous partageons cependant l'idée de Cabanes et Avritzer (2004) quant à l'avenir des BP en Afrique francophone. Des défis que chaque acteur du BP doit prendre compte. Ainsi, malgré nos résultats, il y a lieu d'attendre les résultats sur le terrain.

Les budgets participatifs apportent un espoir de démocratie. Sans les considérer comme un modèle à imiter mécaniquement, ils introduisent un espace d'expérimentation et de réflexion pour redonner une légitimité à l'autorité locale et à l'action politique. Le BP est un outil plutôt qu'une solution clé en main pour l'amélioration des politiques locales. Il nécessite un changement de position. Des études complémentaires pourront approfondir ces aspects.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- André, P., Martin P. et Lanmafankpotin G. (2012). *Participation citoyenne*, dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
- Avritzer, L. (2005). *Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique*. In Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, pp.231-251.
- Bacqué M.H. (2005). Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme? Empowerment zones aux États-Unis et politique de la ville en France. In Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, pp 81-99.
- Bacqué M.H., Rey H. et Sintomer Y. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La découverte.
- Baierle, S. (2005). *Lutas urbanas em Porto Alegre : entre a revolução política e o transformismo*. Porto Alegre : CIDADÉ/IBASE-MAPAS. Cité par Rabouin (2006), p.87.
- Blanc, M. (1996). *Politique de la ville et démocratie locale. La participation: une transaction le plus souvent différée*. Les Annales de la Recherche Urbaine. 68-69, p. 98106.
- Blondiaux L. (2004), *Prendre au sérieux l'idéal délibératif. Un programme de recherche*, Revue suisse de science politique.
- Blondiaux L. (2005). *L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes*. In Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, pp 119-137
- Blondiaux L. (2007), *La démocratie participative, sous conditions et malgré tout, Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique*, in revue *Mouvements* n°50, p. 118-129, www.adels.org/edition/Blondiaux_Mouvements_07.pdf (page consultée en septembre 2014).
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), *L'impératif délibératif*, Politix, 57.
- Bordeleau, D. (2003). *Gouvernance et construction territoriale: le cas du Faubourg des Récollets de Montréal: du Carrefour des arts et des technologies à la Cité du Multimédia*. Thèse de doctorat en sociologie. Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec
- Breux, S. ; Bherer, L. ; Collin, J-P. (2004). *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*. Document produit dans le cadre des travaux portant « Vers une gouvernance participative et une gestion efficiente. » Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM). Institut National de la Recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société.

Cabannes Y. (2004.). *Financement local et budget participatif*. Document de base du Séminaire de lancement du Réseau 9 URB-AL, tenu en janvier 2004 à Porto Alegre, Brésil.

Cabannes Y. (2006/5), « *Les budgets participatifs en Amérique latine* » *De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites*, *Mouvements*, 2006/5 no 47-48, p. 128-138. DOI : 10.3917/mouv.047.0128

Cités et Gouvernements Locaux Unis, (2008). *La décentralisation et la démocratie locale*, Premier Rapport mondial, 354 pages.

ExpandNet/OMS, (2011). Neuf étapes pour élaborer une stratégie de passage à grande échelle.

Fung, A. and E. O. Wright (2002)., *Deepening Democracy*. London, Verso Press.

Fung, A. (2004), *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, Princeton University Press.

Genro, U. De Souza (1998) *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris 103 p.

Gret, M. and Y. Sintomer (2002)., *Porto Alegre: L'espérance d'une autre démocratie*. Paris, La Découverte.

Guèye B. (2008), *Le budget participatif en pratiques*. Manuel Innovations, International Institute for Environment and Development .

Guèye, B (2005), *Décentralisation et participation citoyenne Evaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence budgétaire*, International Institute for Environment and Development.

Kanoute B. (2005) *Manuel du Budget Participatif en Afrique Francophone*, Volume I et II : METHODES et APPROCHES.

Latendresse A. (2006). *Les expériences des CDEC montréalaises et du budget participatif de Porto Alegre à la lumière de leur contribution au renouvellement de la démocratie urbaine - Nouvelles pratiques sociales*. Vol. 18, n°2, 2006, p.55-72.

Mouterde P. (2004). *Une boussole pour le changement social et politique - Revue social et politique À badord*, n°03, janv./févr., 2004.

Rabouin L. (2006). *Réinventer la démocratie. Le budget participatif : de Porto Alegre à Montréal*. Mémoire présenté à la faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de Maître ès sciences (M. Sc.) en science politique, août 2006, 145 pages.

SAHA (2006), *Démocratie participative et gouvernance locale*, <http://www.saha-mg.org/index.php/thematique/gouvernance-locale>.

SAHA (2006), *Processus Budgétaire Participatif. Note thématique et capitalisation d'expériences*, <http://www.saha-mg.org/index.php/thematique/gouvernance-locale>.

Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Rocke A. (2010), *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide* – an Invitation to Global Cooperation, Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World.

Sintomer, Y (2008)., *Participatory budgeting : an innovative experiment*, présentation lors de International workshop « building citizen centred policies and services », OECD.

Talpin J. (2007) Du pouvoir des institutions participatives à l'empowerment des citoyens ? Leçons à partir de deux expériences de budget participatif en Europe. http://www.univ-paris1.fr/fileadmin/Centre_doc_ufr11

Talpin J. (2009), *Les budgets participatifs en Europe, Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux*, Cahiers du Brésil Contemporain, n° 73/74, pp. 141-165.

Thibault, A., M. Lequin et M. Tremblay (2000). *Cadre de référence de la participation publique* (Démocratique, utile et crédible), Forum sur le développement social, Gouvernement du Québec, Conseil de la santé et du bien-être.

Wampler, B. and L. Avritzer (2002)., *Participatory Publics: Civil society and New Institutions in Democratic Brazil*.

ANNEXES

Annexe 1 : Analyse des FFOM du BP à Madagascar

FORCES	FAIBLESSE
<p>Résultats positifs (infrastructures sociaux de base)</p> <p>La participation de la population dans la réalisation des projets communautaires</p> <p>La confiance et le renforcement de capacité des ONG locaux, plus d'implication dans le développement local</p> <p>L'amélioration de la collaboration entre les STD et le CTD</p> <p>Réalisation des actions du PCD</p> <p>Collaboration et intégration des partis politiques</p> <p>Amélioration du système d'information: affichage, livres des actions communales</p> <p>Amélioration des capacités techniques des acteurs : communication, négociation,</p> <p>Existence des organismes d'appui aux CTD (PGDI, FDL)</p>	<p>Faible ressource pour les projets d'investissements</p> <p>Système de communication faible</p> <p>Faiblesse de la société civile: interpellation</p> <p>Us et coutumes qui empêchent les femmes à participer</p> <p>Difficulté des citoyens à comprendre le budget</p> <p>Volatilité des processus (changement de majorité, abandon après une première tentative)</p> <p>Inexistence de plan de formation continue et d'archivage des expériences, peuvent entraver le processus d'apprentissage.</p> <p>Manque de documentation des initiatives</p>
OPPORTUNITES	MENACES
<p>Existence de l'INDDL</p> <p>La décentralisation qui est une voie privilégiée par l'Etat pour renforcer l'efficacité de l'Administration locale</p> <p>L'engouement des exécutifs locaux à l'expérimentation du Budget participatif</p> <p>Une plateforme d'échange : réseaux des communes pratiquants le BP</p> <p>Mise en place du cadre de concertation prévue par le nouveau code de CTD (2014)</p>	<p>Contexte politique du pays</p> <p>Confusion du Ministère de la décentralisation avec le Ministère de l'intérieur</p> <p>Effet de mode et détournement des processus par non respect principes</p> <p>Risque de récupération par les politiques</p> <p>Le renouvellement à intervalle régulier du personnel politique de la collectivité locale</p>

Source : Auteur 2015

Annexe 2 : Effectif des communes pratiquant avec l'organisme d'appui respectif

REGION	NOMBRE DES DISTRICTS	NOMBRES DES COMMUNES	ORGANISME D'APPUI				
			FDL	PGDI	OCAI	SAHA	FIANTSO
ALAOTRA MANGORO	3	29	6	3	20	0	0
AMORON'I MANIA	4	4	2	0	0	2	0
ANALAMANGA	6	26	9	2	12	2	0
ANALANJIROFO	1	7	7	0	6	0	0
ANOSY	1	3	0	3	0	0	0
ATSIMO ANDREFANA	2	2	2	0	0	0	0
ATSINANANA	4	28	9	1	18	0	0
BETSIBOKA	2	2	1	1	1	0	0
BOENY	2	3	2	0	0	0	0
BONGOLAVA	1	3	3	0	0	0	0
DIANA	1	1	1	0	0	0	0
HAUTE MATSIATRA	3	8	0	0	0	3	5
ITASY	2	3	1	0	0	0	0
MENABE	2	4	0	0	0	0	0
SAVA	3	5	5	0	0	0	0
SOFIA	2	2	2	0	0	0	0
VAKINAKARATRA	6	40	2	0	31	7	0
VATOVAVY FITOVINANY	4	18	1	0	0	0	17
TOTAL	49	188	53	10	88	14	22
	119 DISTRICTS	1549 COMMUNES					

Source FDL, 2015

Annexe 3 : Guide d'entretien aux personnes ressources

Ce questionnaire élaboré dans le cadre d'un mémoire pour l'obtention de MASTER II en ADMINISTRATION ET GESTION, spécialité : Gouvernance et Management, vise à étudier la gouvernance locale en rapport avec le budget participatif dans la commune de Dalifort Forail.

Nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous le plus sincèrement possible. Les données recueillies sont confidentielles, et utilisées uniquement à des fins de recherches

Sur la gouvernance locale

1. Que pouvez-vous nous dire de la gouvernance locale ?
2. Quel est le rôle de la population dans la gouvernance locale ?

Sur le budget classique et le budget participatif

3. Les collectivités pratiquent-elles le DOB ?
4. Quel est le rôle de la population pendant le DOB ?
5. Les participants au débat public sont choisis à quel titre? (Individuel, représentant une association ou ONG)
6. Les délégués de quartier reçoivent-ils la documentation sur le budget avant la consultation?
7. Les participants choisis pour le débat public reçoivent-ils la documentation sur le budget avant la rencontre?
8. Que pensez-vous du BP?
9. Quels en sont les avantages pour la collectivité ?
10. Quelles en sont les contraintes et difficultés

Existence conditions favorisant le BP

11. Qu'est-ce qui a favorisé le développement du BP dans la collectivité?
12. Quels sont les rôles des délégués des quartiers, les associations locales
13. Comment préserver et développer la qualité du processus BP, leur originalité?
14. Comment préserver les espaces d'expérimentation face à une éventuelle reproduction à grande échelle ?

Cadre normatif pour le BP

15. Que pensez-vous de l'institutionnalisation du BP ? Est-ce que c'est important ?

16. Quels éléments selon vous pourront être intégrés dans ce cadre juridique ?

Les structures d'appui

17. Que pensez-vous des offres des structures d'appui ?

18. Quelles sont les points forts et les points faibles ?

Annexe 4 : Structure d'appui aux CL du Sénégal (pour le BP)

STRUCTURES	TYPES D'INTERVENTION	ZONE D'INTERVENTION
ONU HABITAT	Appui a l'élaboration de guide formation, boîte à outil, manuel ⁴⁶ pour le BP en Afrique Formation en planification stratégique et de budgétisation participative	Communes de Kaolack, de Mekhé et de Rufisque Est (2008 et 2010) Toutes les collectivités locales Sénégalaises
PNDL/ARD	Appui financière des CTD Outiller les CTD et la population locale pour dynamiser leur économie	Toutes les collectivités locales sénégalaises
CAEL	Renforcement de capacité des élus locaux	Toutes les collectivités locales sénégalaises
GID (PRODDEL)	Développement du DOB	Régions de Fatick, Kaolack et Kaffrine
IED	Appui technique et suivi de la mise en œuvre des BP	Communes de Fissel et de N'diaganiaw
COSEF	Appui financière et technique pour la mise en œuvre sur le BPSG	Communes de : Bambey, Golf Sud, Diamaguene Sicap Mbao et Thies Ouest.
UNICEF	Appui financière et technique pour la mise en œuvre du BPSE	Communes de Dabo et Sare yoba et la communauté rurale de Coumbacara
CERPAC	Appui technique et suivi de la mise en œuvre du BP	Commune d'arrondissement de Ndiareme Limamoulaye à Guediawaye

⁴⁶Manuel du Budget Participatif en Afrique Francophone, Volume II : METHODES et APPROCHES, BACHIR Kanoute, 2005

Annexe 5: Cartographie des interventions des structures d'appui au BP à Madagascar

ACTEURS	OBJECTIF	TYPE D'INTERVENTION	MECANISME DE COLLABORATION AVEC LES CTD	ZONE D'INTERVENTION
MINISTERE EN CHARGE DE LA DECENTRALISATION	<ul style="list-style-type: none"> -Améliorer la gouvernance locale -Promotion de l'administration de proximité par la mise en œuvre de la gestion participative pour satisfaire les principaux besoins des CTD -Renforcement de la redynamisation du processus de l'autonomisation des CTD ; -Amélioration de l'accessibilité de la population, à des services publics de qualité 	<ul style="list-style-type: none"> Financement du processus FDL Validation des outils d'accompagnement Cadrage des interventions 	<p>A travers les directions régionales, le Service d'appuis au développement de proximité</p> <p>Appui à l'instauration d'un système de planification et de gestion ;</p> <p>Appui au développement de ressources financières locales ;</p> <p>Appui à la formation et au renforcement de capacités des Responsables au niveau des CTD ;</p> <p>Appui à la suivie et l'application des textes sur la Décentralisation au niveau des CTD ;</p> <p>Appui à l'élaboration des propositions de projets de développement des CTD.</p>	Toutes les 1549 communes
Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement de la gestion des Finances Publiques et de la Redevabilité Sociale au niveau central et communal Amélioration de la Gestion des Finances Publique Amélioration de la gouvernance locale 	<ul style="list-style-type: none"> -Mettre en œuvre d'opérations pilotes en matière de gouvernance locale -Accompagnement à la mise en œuvre du BP -Appuis institutionnels qui permettront de faire avancer les réformes et le renforcement de capacités des organisations de 	<ul style="list-style-type: none"> -Implémenter, de manière intégrée, des outils déjà éprouvés afin d'améliorer les capacités des communes en matière de sécurisation foncière, de fiscalité locale et de gouvernance communale -Opération Communal d'Appui 	4 Régions d'intervention : Analamanga, Atsinanana, Vakinankaratra, Alaotra Magoro

	Renforcement institutionnel et gestion des connaissances	la société civile (OSC) -Appui au FDL, INDDL, OSC -gestion de l'information et des connaissances	Intégré (OCAI) Avec une amélioration de la capacité d'intervention des structures d'appui aux CTD -Appuyer et conseiller les communes et les organisations intercommunales en matière de gouvernance locale incluant les outils de TRS (BP, CSC, SPFP, gestion financière,...)	
Institut de la Décentralisation et du Développement Local	-Familiariser les élus dans la gestion des CTD -Améliorer le professionnalisme du personnel et cadre de l'administration des CTD -Outil de concertation et d'organisation de toutes les expertises nationales.	-Centre de formation continue des personnels des CTD -Centre d'observation et de recherche sur la décentralisation	-Dispose des formations initiale, continue ainsi que la recherche et la promotion de la décentralisation et du développement local	
Fonds de Développement Local	-Contribuer au développement socio-économique équitable des 1549 communes -Augmenter les capacités des communes à assumer leur mandat dans le cadre d'une perspective financière croissante	-Financement du processus BP -Subvention d'investissement -Financement de sous-projets communaux/communautaires et toutes initiatives de développement locales -Adoption d'une approche en package (maîtrise d'ouvrage communal, budget participatif, fiscalité locale); -Renforcement de capacités des CTDs et de toutes structures	- Formation en maîtrise d'ouvrage communale / passation de marchés / gestion et mise en œuvre des sous-projets -Mise en place de convention de partenariat avec des ONG pour la mise en œuvre du processus BP - Implication des institutions agréées de l'Etat (INFA, INDDL) -Formation, appui-accompagnement des communes sur les thématiques BP-FL	22 régions -Toutes les 1549 communes de Madagascar

		locales œuvrant avec les CTD dans le développement local;	124 Communes et la CU de MAHAJANGA -Développement du BP mobile (CU Mahanjanga)	
PROGRAMME SAHA		Encadrement processus de mise en œuvre du BP	-Développement de stratégies -Production d'outils -Formation des superviseurs et facilitateurs BP	Zone minière : Anosy, Antsinanana, -Zones d'intervention du FDL
ONG RAVINTSARA	Accompagnement des CTD en matière de gouvernance locale	-Appui à la mobilisation des ressources propres et la mise en œuvre du processus BP -Renforcer les capacités des membres de l'AC FTI Ankazobe		Région Analamanga : 16 communes membres de l'AC FTI