



72 Questions courantes sur les budgets participatifs

URBAN GOVERNANCE TOOLKIT SERIES





72 Questions courantes sur les budgets participatifs

39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72

CAMPAGNE MONDIALE SUR
LA GOUVERNANCE URBAINE

Publié par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT).

Copyright © 2005, Programme des Nations Unies pour les Établissements humains. La présente publication peut être reproduite, en tout ou en partie, sous n'importe quelle forme, à des fins éducatives ou non lucratives, sans l'autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur, à condition qu'il soit fait mention de la source. ONU-HABITAT souhaiterait qu'un employeur de l'ouvrage où se trouve reproduit l'extrait pertinent lui soit communiqué. La présente publication ne peut être ni revendue ni utilisée à d'autres fins commerciales sans l'autorisation préalable écrite du Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

DENI DE RESPONSABILITE

La teneur du présent ouvrage ne reflète pas nécessairement les vues ou politiques de l'ONU-HABITAT ou de ses organisations contribuant. Les appellations y qui sont employées et la présentation des éléments qui y figurent n'impliquent de la part du PNUD ou de ces aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

© Photo de couverture : Municipalité de Caxias do Sul
Tous droits réservés. Imprimé à Nairobi, juillet 2005
Conception graphique : Amira Pérez A.

ONU-HABITAT, BP. 30030, 00100 Nairobi, Kenya
PGU-ALC, Garcia Moreno 751 entre Sucre et Bolivar, BP ;
17-01-2505, Quito, Equateur

Série de la Trousse à outil sur la gouvernance urbaine
ISBN: 92-1-231048-6
HS/722/04F

I. Les crédits institutionnels

Le présent document a été produit sous l'égide de la Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine de l'ONU-HABITAT.

Supervisé par

- Paul Taylor, Chef Développement de l'ONU-HABITAT
- Mohamed Halfani, Chef de la Section Gouvernance, ONU-HABITAT

Coordonnateurs

- Jaine Vascomez, Coordonnateur régional, Programme de gestion urbaine – Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, ONU-HABITAT.
- Raf Tuts, Responsable des établissements humains, ONU-HABITAT

Auteur principal

- Yves Cabannes, Urbaniste, Coordonnateur régional du Programme de gestion urbaine – Amérique latine et Caraïbes, ONU-HABITAT, 1997–2003.

Comité d'édition et de revue

- Yvonne de Souza, Programme des volontaires des Nations Unies, VNU, Spécialiste en développement urbain.
- Alvaro Muriel, Coordonnateur de la gestion des connaissances, IPES/PGU-ALC.
- Alejandro Luevano, Coordonnateur du Programme de développement et de gestion locaux, COPEVI, Mexique.
- Pedro Pontual, Coordonnateur de l'École de citoyenneté de l'Institut Polis – Sao Pauli et Président du CEAAL, Sao Paulo.
- Augusto Barrera, Editeur externe du numéro spécial de Era Urbana sur le BP.
- Yves Sintomer, Chercheur au Centre pour la culture et la société urbaine – CNRS – Paris, et au Centre Marc Bloch, Berlin.

Assistance administrative et technique

- Lourdes Saavedra, Alejandro Chiriboga, Monica Rhon, Yohani Ruiz - UMP, Quito

Traduction

- Competences Translators & Interpereters. B.P. 4808 Yaounde, Cameroun
Tel. 237 222 38 69/771 00 77 E-mail: compintra@yahoo.fr

II. Remerciements

A l'équipe du Programme de gestion urbaine à Quito.
A la ville de Porto Alegre, qui a contribué à la documentation des cas d'illustration grâce au réseau Urb-AI #9 (Finances locales et budgets participatifs).

Remerciements spéciaux au Comité d'édition et de supervision du présent document. Ses observations et ses contributions ont été inestimables du point de vue du fond et de la forme.

III. Table de matières

Crédits institutionnels	05
Remerciements	06
Liste des encadrés	11
Avant-propos	12
Observations sur le Manuel	15
I. Questions Générales	
1. Qu'est-ce que le Budget Participatif (BP) ?	20
2. Quand les budgets participatifs ont-ils vu le jour ?	20
3. Comment les budget participatifs se sont ils répandus ?	21
4. Combien de villes ont-elles de l'expérience en matière de budgets participatifs à ce jour ?	21
5. Où est-ce que les budgets participatifs ont-ils été appliqués ?.....	21
6. Dans quels types de villes le budget participatif est-il pratiqué ?	22
7. Le budget participatif n'est-il pratiqué qu'à l'échelle municipale ?	22
8. Existe-t-il des différences régionales dans l'exécution du budget participatif ?	23
9. Quels sont les bienfaits du budget participatif pour la ville et les citoyens ?	23
10. Quels sont les bienfaits du budget participatif pour l'administration publique locale ?	25
11. Qui récolte les fruits du budget participatif ?	25
12. Quelles sont les dimensions du BP ?	25
13. Où peut-on obtenir des informations supplémentaires sur le budget participatif ?	27
II. Elaboration et exécution du Budget Participatif	
14. Toutes les mairies peuvent-elles exécuter un BP ?	30
15. Quelles sont les conditions élémentaires nécessaires pour exécuter un budget participatif dans une municipalité ? Participatory Budget in a municipality?	30
16. Dans quelles conditions n'est-il pas souhaitable d'exécuter un budget participatif?	31
17. Quels sont les principes fondamentaux du BP ?	32
18. Comment le budget participatif est-il confectionné ?	33
19. Quelles sont les principales étapes du BP ?	35

III. Table de matières

III. Dimension Financière

20. Quelle proportion du budget communal est-elle examinée dans le cadre du BP?	43
21. Quelle proportion du budget d'investissement communal est-elle soumise au débat?	43
22. Existe-t-il un pourcentage optimal du budget communal qui doit être soumis à un débat public?	43
23. Quelle est l'origine des ressources soumises au débat?	43
24. Quel est l'impact du budget participatif sur la collecte de l'impôt et les recettes municipales?	45
25. Tous les besoins des citoyens donnent-ils lieu à des travaux et services publics?	45
26. Comment les ressources sont-elles réparties dans une ville : par secteur/par région?	45
27. Comment les critères de budgétisation sont-ils définis?	47
28. Où décide-t-on des budgets participatifs et qui détient le pouvoir de décision?	49
29. Le budget participatif se limite-t-il à la planification des dépenses à court terme?	50
30. La participation est-elle accrue ou meilleure lorsque les ressources municipales à allouer sont importantes? Dans ce contexte, le fait d'avoir moins de ressources à allouer constitue-t-il un obstacle ou un facteur conditionnant?	50
31. Le processus du budget participatif n'examine-t-il que les recettes provenant des sources municipales?	51
32. Existe-t-il des procédés qui garantissent la responsabilité dans le budget participatif?	52
33. Quel est le coût du processus pour la municipalité et comment ces dépenses sont-elles couvertes?	53

IV. Dimension Participative

• Participation des citoyens	
34. Qui participe à l'élaboration du budget participatif?	56
35. Combien de personnes participent-elles au budget participatif?	57
36. Une participation limitée n'ôte-t-elle pas toute légitimité au processus?	58
37. Où les décisions sont-elles prises au cours du processus?	59

38. Quels sont les membres du Conseil du budget participatif – CBP – lorsque ce dernier est le principal acteur ?.....59

39. Les délégués et les membres du Conseil du budget participatif peuvent-ils être réélus ?61

40. Comment peut-on éviter que les délégués au budget participatif ne versent dans la bureaucratie et dans la corruption ?61

41. Quel est le niveau de participation des femmes ?63

42. Y a-t-il des budgets participatifs qui tiennent compte de la problématique hommes-femmes ?63

43. Comment les exclus et les marginalisés participent-ils au budget participatif ? Existe-t-il des risques d'une plus grande exclusion sociale, notamment pour les immigrés, les travailleurs sans papier ou les sans-abri ?64

44. Comment faciliter la participation des pauvres ?65

45. Qui supervise et contrôle l'exécution du budget participatif et des projets approuvés ?66

46. Quel est le rôle des ONG, des universités et des professionnels dans le budget participatif ?67

47. Y a-t-il du bénévolat dans le budget participatif ? Quel est son rôle?.....68

• **Participation Gouvernementale**

48. *Quel rôle l'administration locale joue-t-elle tout au long du processus ?*...68

49. Quelle est la logique sous-jacente qui détermine la place du budget participatif dans les administrations locales ?69

50. Quelle structure municipale est-elle responsable du processus ?69

51. Le budget participatif dépend-t-il d'une seule structure de l'administration municipale ?69

52. Quel est le rôle du pouvoir législatif dans le budget participatif ?70

53. Comment la municipalité invite-t-elle les populations à participer au budget participatif ?71

54. Quelles mesures la municipalité peut-elle prendre pour encourager et inciter la communauté à participer au processus de budgétisation participative ?71

55. Quelles relations le budget participatif entretient-il avec les autres instruments et mécanismes de participation des citoyens?72

56. Quelles sont les principaux obstacles que rencontrent les administrations locales dans l'exécution du BP ?73

III. Table de matières

- Participation du secteur privé

57. Comment le secteur privé peut-il être impliqué dans le budget participatif ?	75
58. Comment peut-on impliquer le secteur informel ou de l'économie de solidarité ?	75

V. Dimension Normative et Juridique

59. Comment et quand le processus du budget participatif devrait-il être formalisé et légalisé ?	78
60. Quels aspects du budget participatif devraient-ils être inscrits dans le cadre juridique?	78
61. Est-il nécessaire de lier le budget participatif à un plan de développement (à long terme, stratégique ou physique) ?	79
62. Comment peut-on lier le budget participatif aux instruments de planification urbaine ?	79
63. Qui établit le lien entre les plans à long terme et le budget participatif? ...	80
64. Existe-t-il des mécanismes et des systèmes d'évaluation du budget participatif ?	80

VI. Dimension Territoriale

65. Comment le budget participatif est-il lié à la décentralisation ?	82
66. Existe-t-il un nombre optimal de régions et / ou de sous-régions qui garantisse un fonctionnement adéquat du budget participatif ?	82
67. Existe-t-il des budgets participatifs en zone rurale ?	83
68. La méthodologie du budget participatif est-il similaire en zone urbaine et rurale ?	83

VII. Questions Finales

69. Le budget participatif est-il une proposition qui émane de certains partis politiques ? Ces partis ont-ils tiré des enseignements précis de ce processus ?	86
70. Y a-t-il un risque de considérer le budget participatif comme une panacée, un remède à tous les maux ?	86
71. Le budget participatif réduit-il la corruption ?	87
72. Comment garantir la viabilité du processus de budgétisation participative ?	87

IV. Liste des encadrés

1. Porto Alegre : Résultats obtenus en 15 ans de budgets participatifs (1989-2003)
2. Sites Web sur les budgets participatifs
3. La Collection de ressources d'appui à l'élaboration du BP et de facilitation des transferts inter-régionaux (PGU / ONU-HABITAT)
4. Méthodologie d'étude pré-diagnostique : l'expérience de Salford en Angleterre
5. Deux représentations graphiques du budget participatif à Porto Alegre
6. Le cycle du budget participatif à Pinheiral
7. Le cycle du budget participatif à Belo Horizonte : De la planification à la réalisation des travaux et services publics
8. Mundo Novo et Porto Alegre – Deux villes dont le budget est débattu à 100% par la population
9. Proportion du budget d'investissement débattue dans le cadre du BP (1997-2003) dans 103 municipalités brésiliennes
10. Lien entre les budgets participatifs et les résultats financiers.
11. Un exemple de réunions thématiques à Icapuí, 2004
12. Critères d'allocation des ressources : exemples de Villa El Salvador au Pérou (2002) et de Dourados au Brésil (2002)
13. L'expérience des villes à faible revenu par habitant
14. Variations annuelles de la participation à Belo Horizonte
15. Exemples de composition de conseils du BP : le forum municipal de Icapuí et le Congrès de la ville de Belém.
16. Organigramme du Congrès de la ville (Belém, Brésil, 2002)
17. Mécanismes favorisant la planification des exclus à Sao Paulo
18. L'expérience de la Commission de supervision et de transparence citoyenne de Cotacachi
19. Fiches d'information et de mobilisation du public pour le BP (1997-2000)
20. Deux expériences des populations : Villa El Salvador et Barra Mansa
21. Relations entre le BP et les autres mécanismes de participation à Porto Alegre, Santo Andre et Córdoba.

V. Avant-propos

Un des domaines d'activité stratégiques de l'ONU-HABITAT consiste à aider les villes à adopter une gouvernance et une gestion urbaine socialement intégrées, inclusives, accessibles, transparentes, participatives et responsables en vue d'un développement urbain durable. En tant que point focal de l'ONU pour les autorités locales, l'ONU-HABITAT encourage les villes à adopter des pratiques saines en matière de gouvernance urbaine grâce à deux mécanismes complémentaires – la campagne mondiale sur la gouvernance urbaine et le Programme de gestion urbaine.

La campagne mondiale sur la gouvernance urbaine œuvre en faveur d'une meilleure acceptation et d'une utilisation accrue des principes de bonne gouvernance. Grâce aux activités de plaidoyer et de sensibilisation, à la collaboration avec les partenaires et les mandataires aussi bien qu'à des campagnes nationales, les normes de gouvernance urbaine sont largement acceptées, appliquées et adaptées. Pour mieux traduire les principes de gouvernance urbaine dans les faits, la Campagne a mis au point un nombre d'outils. Elle a lancé avec succès des activités concrètes visant à susciter des changements politiques et à renforcer les capacités organisationnelles dans plus de 30 pays dans le monde.

Le Programme de gestion urbaine (PGU) est un vaste effort de l'ONU-HABITAT et du PNUD, ainsi que des organismes d'appui extérieur dont le but est de renforcer la contribution des villes et des cités des pays en développement à la croissance économique, au développement social et à la réduction de la pauvreté. Il vient compléter les efforts de la Campagne grâce à ses 19 institutions d'ancrage et à ses plus de 40 institutions locales et nationales qui ont contribué au développement des capacités des partenaires locaux et des autorités urbaines en matière de gouvernance participative. Les activités s'étendent sur 140 villes de 58 pays. Ces 18 dernières années, le PGU a réussi à mettre à la disposition des partenaires une plate-forme qui leur permet de s'engager dans des activités en rapport avec des thèmes naissants en matière de gestion urbaine.

Le budget participatif apparaît comme une pratique de gestion urbaine novatrice dotée d'un excellent potentiel de promotion des principes de bonne gouvernance urbaine. En effet, le budget participatif peut procurer maints avantages aux autorités locales aussi bien qu'à la société civile. Elle peut améliorer la transparence dans les dépenses municipales et stimuler la participation des citoyens à la prise de décisions relatives aux ressources publiques. Elle peut aider à doper les recettes des villes. Elle peut réorienter les investissements municipaux vers les infrastructures de base en faveur des quartiers défavorisés. Elle peut renforcer les réseaux sociaux et aider à aplanir les divergences de vue entre les dirigeants élus et les groupes de la société civile.

Parce qu'elle élargit et approfondit la participation des citoyens à l'affectation des ressources publiques, le budget participatif apparaît comme un processus qui concourt à la construction de villes inclusives et à la faveur duquel les couches sociales traditionnellement marginalisées rompent le cycle de l'exclusion. En contribuant aux principes de bonne gouvernance urbaine, le budget participatif apparaît comme un important outil de démocratisation des villes. Elle est adoptée par un nombre croissant de villes, avec un grand nombre de variantes locales.

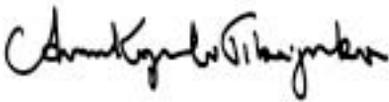
Ces bienfaits potentiels ont conduit la Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine et le Bureau du PGU pour l'Amérique latine et les Caraïbes à concevoir une Trousse à outils ou « collection de ressources » pour une meilleure compréhension et une application élargie du budget participatif. La réponse aux 72 Questions courantes étudiées dans la présente publication est un volet essentiel de cette trousse à outils.

La trousse à outils se fonde principalement sur l'expérience des villes d'Amérique latine complétée par quelques expériences nouvelles en Europe. Toutefois, l'ONU-HABITAT reçoit des demandes croissantes de villes d'Afrique et d'Asie qui aimeraient adopter la budgétisation partici-

V. Avant-propos

pative. Grâce à cette trousse à outils, l'ONU-HABITAT entend contribuer à la promotion de l'échange d'expériences entre les régions dans le domaine des budgets participatifs.

J'ai espoir que la présente publication sera utile aussi bien pour les autorités publiques locales que pour les organisations de la société civile qui entendent élargir et approfondir leurs outils de gouvernance urbaine pour rendre leurs villes plus inclusives.



La Directrice exécutive de l'ONU-HABITAT
Anna Kajumulo Tibaijuka
UN-HABITAT

VI. Observations sur le Manuel

Le présent Manuel de questions courantes se propose d'apporter une réponse directe et pratique à la question générale de savoir quel est le meilleur moyen d'exécuter un budget participatif. Le Manuel est un point d'entrée crucial à une trousse à outils plus large sur les budgets participatifs qui est fondée sur une collection de quatre types de ressources utiles conçues pour tous ceux qui désirent adopter et adapter le budget participatif dans un contexte particulier. Ces quatre composantes sont étroitement liées et ont été organisées comme suit :

- a) La bibliothèque numérique
- b) Un ensemble d'instruments techniques et juridiques
- c) 14 fiches d'information sur des villes ¹
- d) L'annuaire des personnes, des organisations, des contacts et des sites Web (voir diagramme)

Ces informations sont disponibles sur le site Web du Bureau du Programme de Gestion Urbaine pour l'Amérique latine et les Caraïbes – www.pgualc.org

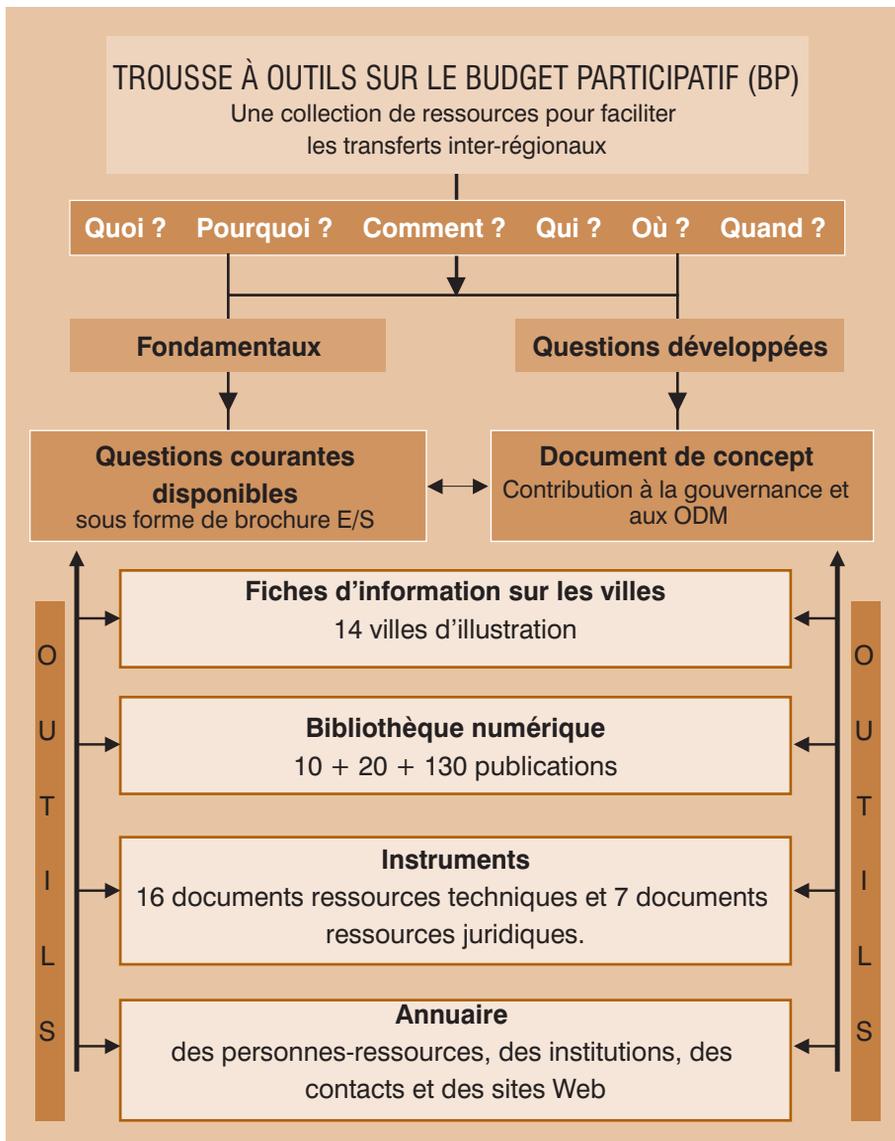
Le budget participatif ne saurait être réduite à un modèle unique, en ce sens qu'elle constitue dans la pratique un ensemble d'initiatives dont chacune a ses caractéristiques propres, et qui, de surcroît, sont en constante évolution. Il s'agit de processus aux multiples facettes dont on peut dire qu'ils ont quatre dimensions, à savoir : a) la dimension participative ; b) la dimension budgétaire ; c) la dimension normative / juridique ; et d) la dimension territoriale / physique. Un « Document de concept² » qui est publié dans la série du document de travail du PGU-ARC élabore une série de variables pour distinguer entre divers éléments de cet univers hétérogène.

Un trait majeur du budget participatif est qu'il s'agit d'un processus régulé par le temps (qui se décline d'ordinaire en cycles annuels), par un territoire physique (les limites de la ville en général), et dont les principaux acteurs sont les autorités locales et la société civile. Les apports du

¹ 7 du Brésil (Porto Alegre, Belo Horizonte, Campinas, Alvorada, Caxias do Sul, São Paulo and Icapui), 5 autres d'Amérique latine (Montevideo, Vila El Salvador, Cuenca, Cotacachi et Ilo) et 2 d'Europe (Córdoba et Saint Denis)

² La budgétisation participative : cadre conceptuel et analyse de sa contribution à la gouvernance urbaine et aux objectifs de développement du millénaire, Document de travail du PGU-ARC, juillet 2004, section I.

VI. Observations sur le Manuel



budget participatif au renforcement de la gouvernance urbaine sont, par ordre d'importance : (i) l'élargissement et l'approfondissement de la participation ; (ii) une efficacité accrue ; (iii) un système de comptabilité qualitativement différent ; (iv) une plus grande équité ; (v) une sécurité publique accrue ³.

Le budget participatif n'est pas seulement un processus qui contribue à une bonne gouvernance urbaine. En effet, un de ses traits les plus importants est qu'elle établit un lien entre les processus démocratiques et les résultats concrets et perceptibles à court terme. Selon le cas, ces résultats prennent la forme de services de base, de logements, de centres de santé, d'infrastructures éducatives, etc. L'amélioration des conditions de vie, en particulier celles des pauvres urbains, est une contribution tangible et positive aux Objectifs de développement du millénaire à l'échelle locale

Ainsi, si le présent Manuel des Questions courantes porte essentiellement sur le « Comment ». Le Document de concept, quant à lui, vise à répondre au « pourquoi ». Aucune de ces deux approches n'est issue d'un modèle ou d'une recette unique. Au contraire, elles tiennent compte de la diversité des expériences en matière de budget participatif. De même, elles ne sont pas conçues pour répondre à la question de savoir quel est le « meilleur » type de budget participatif, mais pour proposer un éventail de solutions, aussi bien que pour susciter des questions qui aideront à choisir la(les) solution(s) la(les) plus appropriée(s) pour chaque contexte.

Pour une compréhension simplifiée de la trousse à outils sur le budget participatif, et pour définir la place du présent document parmi ces outils, un diagramme de navigation est présenté à la page précédente.

La plupart des questions sont identiques à celles qui ont été posées au sujet des villes illustratives évoquées dans le cadre des études de cas

effectuées dans le contexte du Réseau Urb-al 9 : les budgets participatifs et les finances locales. En d'autres termes, pour une bonne partie des questions qui figurent dans le présent Manuel, il existe 14 réponses – une pour chaque ville. Dans certains cas, les réponses sont convergentes, et dans d'autres divergentes. Ainsi, le lecteur peut se rendre compte des détails pratiques et des nuances que des réponses directes et relativement simplistes telles que celles qui sont contenues dans le présent document ne peuvent permettre d'appréhender.

Les 14 villes choisies pour les études de cas sont :

Brésil	Autres villes d'Amérique latine	Villes d'Europe
Alvorada	Cotacachi	Córdoba
Belo Horizonte	Cuenca	Saint-Denis
Campinas	Ilo	
Caxias do Sul	Montevideo	
Icapuí	Villa El Salvador	
Porto Alegre		
São Paulo		

I.

CHAPITRE

**QUESTIONS
GÉNÉRALES**

1 Qu'est-ce que le budget participatif (BP) ?

Le budget participatif ne saurait obéir à une définition type dans la mesure où il s'agit d'un concept qui varie considérablement d'un contexte à un autre. Le présent Manuel s'efforcera de révéler cette diversité. Néanmoins, d'une manière générale, un budget participatif est « un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation. »

Ubiratan de Souza, un des principaux responsables du budget participatif à Porto Alegre (Brésil), propose une définition plus précise et théorique qui peut s'appliquer à une bonne partie des cas au Brésil : « Le budget participatif est un processus de démocratie directe, volontaire et universelle, par lequel les populations peuvent débattre et décider des budgets et des politiques publiques. Loin de se limiter à l'élection des détenteurs des pouvoirs exécutif et législatif, la participation du citoyen prend également la forme de décisions sur les priorités de dépenses et de contrôle de la gestion des pouvoirs publics. Le citoyen cesse d'être le faiseur de rois de la politique classique pour devenir un protagoniste permanent de l'administration publique. Le BP associe la démocratie directe à la démocratie représentative, atout qui devrait être préservé et valorisé.»⁵ En fait, le budget participatif est une forme de démocratie participative. En d'autres termes, c'est un assortiment d'éléments de la démocratie directe ou semi-directe et de la démocratie représentative.

2 Quand les budgets participatifs ont-ils vu le jour ?

Le budget participatif a officiellement vu le jour en 1989 dans quelques villes brésiliennes, en particulier à Porto Alegre, encore qu'on eut assisté à quelques expériences partiales plus tôt. Au-delà des frontières brésiliennes, notamment à Montevideo en Uruguay, les populations furent invitées, à partir de 1990, à donner des orientations en matière d'utilisation des ressources de la municipalité dans le cadre des plans quinquennaux.

⁵ Voir la bibliothèque numérique des outils de la budgétisation participative. Bibliographie citée : Genro, Tarso, De Souza, Ubiratan. Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil. Dossier. Pour un Débat n° 82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, 103 p. et Genro, Tarso, De Souza, Ubiratan. Presupuesto participativo : la experiencia de Porto Alegre. CTA, EUDEBA, Buenos Aires, 1998, 123 p.

3 Comment les budgets participatifs se sont-ils répandus ?

Trois grandes phases d'expansion peuvent être définies. La première (1989-1997) a été caractérisée par des expériences dans un nombre limité de villes. La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif. La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion et de la diversification au-delà des frontières brésiliennes.

4 Combien de villes ont-elles de l'expérience en matière de budgétisation participative à ce jour ?

A l'heure actuelle, au moins 300 villes dans le monde ont adopté cette méthode d'administration publique.

5 Où est-ce que les budgets participatifs ont-ils été appliqués ?

Le budget participatif est principalement pratiqué à l'échelle des villes ou des municipalités. Étant donné l'expansion rapide de cette pratique, il est difficile de suivre toutes les expériences. Le Brésil reste le principal pays où le budget participatif est pratiqué (environ dans 80% des cas au total). Les pays de la région des Andes (le Pérou, l'Équateur et, plus récemment, la Bolivie et la Colombie) arrivent au deuxième rang. Des expériences de budgétisation participative existent néanmoins à des degrés et à des niveaux de formalisation divers dans d'autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes (Argentine, Paraguay, Uruguay, Chili, République dominicaine, El Salvador et Mexique). Certaines villes européennes ont engagé des processus de budgétisation participative (principalement en Espagne, en Italie, en Allemagne et en France) et un nombre de villes africaines (au Cameroun par exemple) et asiatiques (au Sri Lanka par exemple) sont en passe d'embroûter le pas. Il existe d'autres villes et pays qui font appel à d'autres méthodes participatives d'affectation des ressources municipales. Ces méthodes, même sans porter le nom de budget participatif, ont des traits qui rappellent cette dernière (au Kenya⁶ par exemple).

⁶ Voir les plans d'action de fourniture de services des Autorités locales (LASDAP)* au Kenya, par Nick Devas et quatre autres consultants, Nairobi, mai 2002.

6 Dans quels types de villes le budget participatif est-elle appliquée ?

Le budget participatif est pratiquée dans des villes de toutes tailles (des villes de moins de 20 000 habitants (Icapuí⁷ et Mundo Novo au Brésil, Rheinstetten en Allemagne ou Grottomare en Italie) à des mégapoles telles que Buenos Aires ou São Paulo. Le budget participatif est pratiquée dans des municipalités rurales ou semi-rurales (telles que Governador Caladares au Brésil) ou des villes totalement urbanisées (telles que Belo Horizonte). Le budget participatif est également pratiquée dans des villes aux ressources publiques rares telles que Villa El Salvador au Pérou (dont le budget annuel s'établit à 20 dollars américains par habitant) ou dans des villes européennes aux ressources plus importantes (où les recettes municipales atteignent 2000 dollars par habitant ou plus).

7 Le budget participatif n'est-il pratiquée qu'à l'échelle municipale?

Non ! Néanmoins, la majorité des budgets participatifs ont été et sont exécutés à l'échelle municipale où l'utilisation des fonds municipaux est débattue. A l'échelle décentralisée (provinces, régions, départements, Etats, etc.), l'expérience actuellement suspendue de l'Etat de Rio Grande do Sul au Brésil qui s'est inspirée de celle de Porto Alegre mérite d'être mentionnée, tout comme les initiatives supramunicipales en Colombie au niveau provincial (le regroupement des municipalités de Los Nevados dans la province de El Tomila) ou au niveau départemental (dans le département de Risarelde depuis 2002). Des efforts ont également été faits au niveau provincial au Pérou, dans les provinces de Chucampas, de Celendin ou de Moropon Chulucanas par exemple. De nos jours, seul un pays, le Pérou, dispose d'une loi nationale sur le budget participatif applicable à toutes les municipalités et provinces du pays⁸.

Par ailleurs, quelques budgets participatifs sont préparés ou limités dans une partie donnée de la municipalité (district, zone, délégation), en particulier dans les grandes villes. On peut citer à cet égard l'exemple de

⁷ Voir la trousse à outils sur le BP Le cas d'Icapuí et bibliographie.

⁸ Voir la trousse à outils sur le BP A) Droit national, B) Réglementation nationale et C) ordonnance suprême.

Buenos Aires et, plus récemment, celui du 7e District (34 000 habitants) de la ville de El Alto (680 000 habitants) en Bolivie.

8 Existe-t-il des différences régionales dans l'exécution du budget participatif ?

Oui. Et ces différences sont positives. Il n'existe pas de modèle type, et il ne serait pas souhaitable qu'il en existe un, car les expériences sont le produit des réalités de chaque région, de son histoire, de sa culture civique et de l'organisation de sa société civile, des ressources disponibles, mais aussi de la culture administrative des pouvoirs publics. Au Brésil, la force des mouvements sociaux dans les villes et leur présence dans le Parti travailliste explique pourquoi le budget participatif a tendance à être un phénomène essentiellement urbain. Dans la région des Andes, la présence du phénomène dans les petites et moyennes municipalités tient à la vitalité des mouvements sociaux et des ONG dans ces circonscriptions administratives. En Europe, le budget participatif favorise surtout la modernisation de l'administration publique associée à la participation des citoyens.

9 Quels sont les bienfaits du budget participatif pour la ville et les citoyens ?

La plupart des spécialistes et des acteurs du budget participatif s'accordent à dire que l'un des plus grands bienfaits en est le renforcement de la démocratie grâce au dialogue entre les pouvoirs publics et les citoyens. Un autre bienfait est que le budget participatif est un facteur de responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des citoyens et contribue la modernisation de la gestion publique.

Dans plus d'un cas, en Amérique latine, le budget participatif est un outil de redéfinition des priorités et de promotion de la justice sociale. En effet, les citoyens passent du statut de simples observateurs à celui d'acteurs de l'administration publique, c'est-à-dire d'acteurs à part entière, qui agissent, critiquent et ont des exigences. Dans cette région, le budget participatif offre par-dessus tout aux citoyens de meilleures chances d'accéder à des travaux et à des services tels que les services d'assainissement de base, le revêtement des routes, l'amélioration des transports et les infrastructures éducatives et sanitaires. En participant activement à l'élaboration du budget, les

Encadré 1 : Porto Alegre – Résultats obtenus en 15 ans de budgets participatifs (1989 – 2003)

a. **Le logement :** Le budget participatif a permis d'accroître le nombre d'unités produites sur le plan local, de 493 unités par an pendant la période de 1973 à 1988 à 1000 unités entre 1989 et 2003. Cette évolution a permis à Porto Alegre de contenir la croissance du déficit de logements pour la première fois.

b. **Le revêtement des routes :** Le déficit de routes revêtues a été ramené de 690 km en 1998 à 390 km. En 2003, le budget participatif a permis d'améliorer l'accès aux transports en commun et aux infrastructures publiques dans les régions les plus pauvres de Porto Alegre.

c. **Accès à l'eau et à l'assainissement de base :** La proportion de logements qui ont accès à de l'eau traitée est passée de 94,7% en 1989 à 99,5% en 2002 ; la proportion de logements qui ont accès au réseau municipal d'évacuation des eaux usées est passée de 46% en 1989 à 84% en 2002, et la proportion des déchets liquides traités a progressé de 2% en 1989 à 27,5% en 2002.

d. **L'éducation :** Le nombre d'écoles publiques s'est accru de 29 en 1988 à 84 en 2002, avec une augmentation correspondante du nombre d'élèves, qui est passé de 17 862 à 55 741. De plus, la gamme des services offerts a été élargie pour intégrer l'alphabétisation des adultes et l'éducation des jeunes et des adultes qui font désormais partie du système éducatif public. Toujours grâce au budget participatif, le Programme des soins en faveur des enfants a vu le jour, qui atteint aujourd'hui 126 institutions de soins en faveur des enfants et touche 10 000 enfants.

e. **La santé :** Même si la santé n'est devenue une des trois priorités du budget participatif qu'en 2002, la gestion de la santé publique incombe totalement aux autorités municipales, en dépit du gel quasi-total des transferts du gouvernement central. Le Maire engage actuellement près de 18% des dépenses de l'administration centrale en matière de santé, contre une moyenne annuelle de moins de 10% au cours des années 80.

f. **La sécurité sociale :** La sécurité sociale n'est devenue une des priorités du BP qu'à partir de 1997. Les diverses activités actuellement en cours sont conçues pour un nombre de groupes tel que les personnes qui ont des besoins spéciaux, les enfants et les jeunes à risque, les victimes de la violence, les personnes âgées abandonnées, les familles à faible revenu et d'autres.

Source: Baierle, S. en Document du Base

citoyens définissent leurs priorités, et, ce faisant, ont la chance d'améliorer considérablement leurs conditions de vie dans des délais relativement brefs. En outre, ils peuvent contrôler et suivre l'exécution du budget.

Le budget participatif stimule également le processus de modernisation de l'administration et nourrit la planification stratégique de la municipalité.

10 Quels sont les bienfaits du budget participatif pour l'administration publique locale ?

Le budget participatif :

- améliore la transparence de l'administration publique et l'efficacité des dépenses publiques ;
- encourage la participation des citoyens à la prise de décisions et à l'allocation des ressources, ainsi qu'à la supervision de l'utilisation de ces dernières ;
- exige une responsabilité accrue de la part des dirigeants et des gestionnaires publics ;
- renforcer la confiance entre les pouvoirs publics et la population ;
- crée une culture démocratique au sein de la communauté et renforce le tissu social.

11 Qui récolte les fruits du budget participatif ?

Toutes les régions, tous les quartiers ou secteurs qui prennent part à l'élaboration du budget participatif en tirent parti. Étant donné que les ressources disponibles sont généralement insuffisantes par rapport aux besoins, les quartiers bien organisés qui participent le plus ont de meilleures chances de tirer parti du budget participatif que les autres.

12 Quelles sont les dimensions du BP ?

Le budget participatif est un processus multidimensionnel :

1. La dimension budgétaire / financière
2. La dimension participative (ces deux dimensions sont le fondement du processus).
3. La dimension normative et juridico-judiciaire.
4. La dimension spatiale / territoriale
5. La dimension politique / liée à la gouvernance ⁹

⁹ La dimension politique / liée à la gouvernance est développée dans un document stratégique distinct. Néanmoins, dans la mesure où il s'agit d'un thème transversal, elle est abordée dans le cadre de plusieurs questions dans le présent document.

Encadré 2: Sites Web sur les budgets participatifs

Brésil

Recife

<http://www.recife.pe.gov.br>

Porto Alegre

<http://www.portoalegre.rs.gov.br>

Belém

<http://www.prefeituradebelem.com.br>

Belo Horizonte

<http://www.prata.pbh.gov.br>

Santo André

<http://www.santoandre.sp.gov.br>

Campinas

<http://www.campinas.sp.gov.br>

Alvorada

<http://www.alvorada.rs.gov.br>

Juiz de Fora

<http://www.juizdefora.mg.gov.br>

Caxias do Sul

<http://www.caxias.rs.gov.br>

Icapuí

<http://www.icapui.ce.gov.br>

Mundo Novo

<http://www.mundonovo.ba.gov.br>

São Paulo

www.prefeitura.sp.gov.br

Autre villes d'Amérique latine

México Distrito Federal, México

<http://www.df.gob.mx>

Buenos Aires, Argentina.

<http://www.buenosaires.gov.ar>

Montevideo, Uruguay.

<http://www.montevideo.gub.uy/gobierno>

Rosario, Argentina.

<http://www.rosario.gov.ar>

Villa El Salvador, Perú.

<http://www.munives.gob.pe>

Cuenca, Ecuador.

<http://www.cuenca.gov.ec>

Cotacachi, Ecuador.

<http://www.cotacachi.gov.ec>

Europe

Córdoba, España.

<http://www.ayuncordoba.es>

Mons, Belgique.

<http://www.mons.be>

Saint Denis, Francia.

<http://www.ville-saint-denis.fr>

Palmela, Portugal.

<http://www.bm-pinhalnovo.com>

<http://www.cm-palmela.pt>

Bobigny, Francia.

<http://www.ville-bobigny.fr>

Pieve Emanuele, Italia.

<http://www.comune.pieveemanuele.mi.it>

Rheinstetten, Alemania.

<http://www.rheinstetten.de>

Manchester, Inglaterra

www.participatorybudgeting.org.uk

Autre sites

Red URBAL 9

<http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal>

PGU-ALC

<http://www.pgualc.org>

DRD

<http://www.budget-participatif.org>

Source:

Présentation de la Ressource du BP

13 Où peut-on obtenir des informations supplémentaires sur le budget participatif ?

En général, les villes qui pratiquent le budget participatif disposent également d'un site Web actualisé qui décrit leur expérience (voir encadré 2 : Sites Web sur le budget participatif). Certaines organisations non gouvernementales se sont spécialisées sur telle ou telle ville. Néanmoins, les informations sont rares et disponibles généralement en portugais et / ou en espagnol.

Dans le contexte de la Campagne mondiale sur la gouvernance, l'ONU-HABITAT, par l'intermédiaire du Bureau régional du Programme de gestion urbaine pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PGU-ALC), a sélectionné une série de ressources (voir Encadré 3 : la collection de ressources pour appuyer le BP et faciliter les transferts entre les régions (PGU/UN-HABITAT). Ces ressources ont été publiées sur le site Web dans le but de regrouper des informations et des outils autrefois dispersés. Elles complètent le présent Manuel.

En outre, le Réseau PGU-AL 9 sur le budget participatif et les finances locales est coordonné par la ville de Porto Alegre et regroupe 200 villes et institutions. Un des objectifs du Réseau est de produire des connaissances et de promouvoir l'échange d'expériences. Des informations supplémentaires sont disponibles sur le site Web www.portoalegre.rs.gov.br/urbal/.

Encadré 3 : **La collection de ressources d'appui à l'élaboration du BP et de facilitation des transferts inter- régionaux (PGU / ONU-HABITAT)**

Quatre composantes corrélées

(A) Une bibliothèque numérique composée de trois différentes parties :

i) une bibliographie annotée de 20 documents de base qui constituent une introduction aux connaissances les plus récentes en matière du budget participatif et sont choisis parmi 200 documents de référence ; ii) une bibliographie de 130 titres, organisés par ville, en particulier les villes sélectionnées dans le cadre d'études de cas d'illustration ; iii) une bibliothèque du PGU composée de 100 titres produits par le PGU et ses partenaires. Ces titres sont disponibles en format PDF. La bibliothèque du PGU est complétée par des articles du numéro spécial de Era Urbana sur le BP.

(B) Un ensemble d'outils composé d'instruments pratiques et techniques de lois et de règlements conçus par les villes « d'illustration » et appliqués avec succès. Les 15 outils techniques présentés, joints aux exemples de loi, devraient permettre aux acteurs intéressés de faire face aux grands problèmes liés à la mise en œuvre du BP. En effet, ils devraient être en mesure de savoir « comment » définir les critères d'affectation des ressources budgétaires, les règles et le fonctionnement, des exemples de différents cycles du BP, les documents comptables, les systèmes de contrôle, les lois municipales en matière de transparence, etc.

(C) Les fiches d'information sur les 14 villes « d'illustration » sur les expériences actuelles et le contexte : taille des villes, différences régionales, taux de « consolidation », niveau et origine des ressources et diverses approches. Elles invitent l'utilisateur à délaisser l'approche type pour se tourner vers la diversité et l'adaptabilité aux différentes situations locales.

(D) Un annuaire composé de trois parties : i) des personnes ressources des villes d'illustration, ii) des membres des professions libérales et des chercheurs, en particulier certains auteurs des ouvrages de base qui figurent sur la bibliographie annotée, et iii) une liste des sites Web des principales villes, notamment des villes d'illustration

Deux points d'entrée :

1. Le présent Manuel des Questions courantes, aussi pratique et simple que possible. Pour de plus amples informations, les usagers peuvent consulter les fiches d'information sur les villes. Les réponses aux Questions courantes conduisent également le lecteur à consulter la gamme d'outils et la bibliothèque numérique.

2. Le Document de concept renvoie le lecteur à la bibliographie annotée, aux études de cas, aux outils et aux instruments juridiques. Il est théorique en grande partie, mais solidement fondé sur des expériences pratiques. Il établit le lien entre le BP à la Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine et les ODM.

II.

CHAPITRE



**ÉLABORATION
ET EXÉCUTION
DU BUDGET
PARTICIPATIF**



14 Toutes les mairies peuvent-elles exécuter un BP ?

En principe, la réponse est oui. Toutefois, l'expérience a montré que certains préalables doivent être remplis pour qu'un BP soit bien exécuté.

15 Quelles sont les conditions élémentaires nécessaires pour exécuter un budget participatif dans une municipalité ?¹⁰

Il existe un nombre de préalables essentiels pour la mise en œuvre d'un budget participatif. Le premier de ces préalables est une volonté politique claire du Maire et des autres décideurs. La volonté politique est nécessaire en effet pour soutenir l'ensemble du processus. La manifestation la plus visible de cette volonté aura lieu pendant la phase d'exécution, où les engagements se concrétisent par des investissements tangibles.

Le deuxième est la présence et l'intérêt d'organisations de la société civile et, mieux encore, de l'ensemble de la population. Ce préalable est décisif pour la durabilité de l'exercice.

Le troisième est une définition claire et consensuelle des règles du jeu. Ces dernières ont trait aux sommes d'argent à examiner, aux différentes phases et à leur calendrier d'exécution, aux règles de prise de décisions (et, en cas de désaccord, aux responsabilités et aux prérogatives des différents acteurs), à la méthode de distribution des responsabilités, des prérogatives et des ressources entre les différents districts et les quartiers de la ville et à la composition du Conseil du budget participatif. Ces règles ne peuvent être fixées de manière unilatérale. Elles doivent être arrêtées avec la pleine participation de la population et, par la suite, être ajustées chaque année, en fonction des résultats et du fonctionnement du processus.

Le quatrième préalable est la volonté de renforcer les capacités de la population et des responsables municipaux en matière d'exécution du budget public en général, et du budget participatif en particulier. Pour ce faire, il faut expliquer les montants alloués, les sources de financement et le système de dépenses actuel. Il importe également de préciser les

10 Voir la Trousse à outils sur le BP Bibliothèque numérique. Cabannes, Y. Conceptualización sobre Presupuesto Participativo a partir de experiencias latinoamericanas. pp. 81-89. Travaux du séminaire international sur « le budget participatif dans le contexte bolivien ». Document de travail du PGU-ALC n° 130 (format PDF).

volets des dépenses publiques qui sont de la compétence de la municipalité et ceux qui en débordent.

La cinquième condition est une large diffusion des informations grâce à tous les moyens possibles. La date et le lieu des réunions, ainsi que les règles du jeu, telles qu'elles ont été convenues, doivent être partagées avec la population.

Enfin, le sixième préalable est la hiérarchisation des besoins établie par la population sur la base de critères techniques comprenant l'analyse des lacunes existantes en matière d'infrastructures et de services publics. Cette démarche favorise une meilleure distribution des ressources.

16 Dans quelles conditions n'est-il pas souhaitable d'exécuter un budget participatif ?

Il n'est pas souhaitable d'exécuter un BP lorsque les conditions évoquées plus haut ne sont pas remplies. Il en est de même lorsque l'une des parties ou les deux, à savoir les pouvoirs publics ou la population, n'est pas ouverte au changement et à la gestion partagée des ressources publiques.

Le budget participatif est également à éviter lorsque l'honnêteté et la transparence font défaut au niveau de l'administration locale. Pratiquer le budget participatif dans ce contexte serait légitimer ou occulter des pratiques contraires aux principes essentiels en la matière.

Lorsque les conditions locales ne sont pas idéales à un moment donné, il ne faut pas en déduire que les populations ou les institutions intéressées devraient renoncer à l'idée du budget participatif. En effet, davantage d'initiatives limitées peuvent être prises, telles que des efforts visant à rendre plus transparent le processus de budgétisation.¹¹

L'organisation de forums ou d'autres activités, avec la présence de représentants légitimes de la société civile, peut être un outil de pression en faveur du lancement d'un débat public sur le budget et sa supervision par les citoyens. A l'heure actuelle, nombre de villes se trouvent à l'étape préparatoire du budget participatif.

¹¹ Pour les initiatives et les méthodes de renforcement de la transparence au niveau local, voir « Les outils de promotion de la transparence en matière de gouvernance locale », une publication de l'ONU-HABITAT et de Transparency International sous l'égide de la Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine, mars 2004.

Encadré 4: Méthodologie d'étude pré-diagnostique : l'expérience de Salford en Angleterre

Les trois objectifs de l'étude présentée au Conseil municipal de Salford étaient les suivants :

1. Elaborer une matrice budgétaire hypothétique pour Salford en vue d'explorer les priorités et les thèmes existants tels qu'ils sont définis dans le plan communautaire de Salford ;
2. Voir de quelle manière la matrice budgétaire pourrait s'intégrer dans les processus du cycle de planification et budgétaire de communauté ;
3. Evaluer les possibilités et les difficultés présentées par l'étude en vue d'adopter une approche plus participative dans le cycle budgétaire de Salford.

En outre, sept étapes ont été définies pour l'élaboration d'une matrice budgétaire, qui peuvent être résumées comme suit :

- 1ère étape : Identifier le montant disponible pour les investissements.
- 2e étape : Définir les priorités et les idées locales
- 3e étape : Traduire les priorités locales en priorités à l'échelle de la ville.
- 4e étape : Procéder à des ajustements pour la population.
- 5e étape : Procéder à des ajustements des niveaux de besoins.
- 6e étape : Pondérer la matrice budgétaire.
- 2e étape : Déterminer les allocations spécifiques.

Source: Community Pride Initiative. Confectionner un budget populaire. Rapport sur le budget de Salford. Etude de matrices. Rapport à la commission budgétaire du Conseil municipal de Salford, mai 2003. Droits d'auteur CPI bridget@communityprice.org.uk

17 Quels sont les principes fondamentaux du BP ?

Les principes fondamentaux du budget participatif sont la démocratie en tant que modèle politique et la bonne gouvernance¹². Bien que ces principes soient considérés comme étant universels, chaque ville ou pays les traduit en moyens pratiques en fonction de ses besoins propres et du contexte local.

A titre d'illustration, nous donnons ci-après les huit principes directeurs

¹² Voir ONU-HABITAT, La Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine, mars 2002, 26 pays + annexe et site Web « unhabitat.org/campaigns/governance ».

(résumés) de la loi sur du budget participatif du Pérou.¹³

- La participation
- La transparence
- L'égalité
- La tolérance
- L'efficacité et l'efficacités
- L'équité
- La compétitivité
- Le respect des accords

La gestion participative des ressources publiques confère une autre dimension à ces principes.

18 Comment le budget participatif est-il confectionné?

Il n'existe pas de recette universelle pour confectionner un budget participatif. En effet, les contextes locaux sont différents.

La première étape proposée consiste à procéder à une analyse (ou évaluation) de situation pour voir dans quelle mesure les principes majeurs et les conditions préalables sont respectés. Cette analyse peut varier du point de vue du contenu d'une ville à une autre. (Voir encadré 4 : l'expérience de Salford en Angleterre).

La deuxième étape importante consiste à confectionner une carte (ou une évaluation) des acteurs locaux intéressés par le processus et de ceux qui pourraient s'y opposer.

Dans le cadre de la troisième étape, les pouvoirs publics doivent procéder à une analyse et à une définition claires du montant et de l'origine des ressources qui pourraient être prises en compte dans le cadre de l'élaboration du budget participatif et de celles dont la municipalité aurait besoin pour exécuter le budget. A cette étape, il est recommandé que les municipalités procèdent à une analyse des coûts et des bénéfices de l'opération.

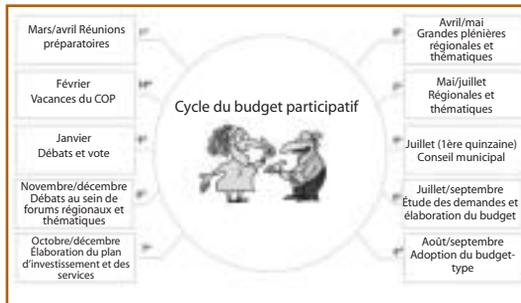
La prochaine étape consiste à susciter et à ouvrir le dialogue pour une plus grande adhésion au projet et pour légitimer ce dernier au sein de la

¹³ Pour une version complète, voir la Trousse à outils sur le BP : instruments juridiques

Encadré 5: Deux représentations graphiques du budget participatif à Porto Alegre



Source: Municipality of Porto Alegre 2004



Source: Cidade. www.ongcidade.org. 2003

II. Élaboration et Exécution du Budget Participatif

municipalité. A ce sujet, l'on s'efforce principalement de :

- parvenir à un accord au sein des autorités publiques
- engager le dialogue avec les représentants les plus pertinents de la société civile ;
- associer les conseillers élus à une étape précoce.

La cinquième étape est la conception des règles internes du budget participatif qui fixent les règles du jeu pour la première année.

Il importe de tenir compte des principes opératoires suivants :

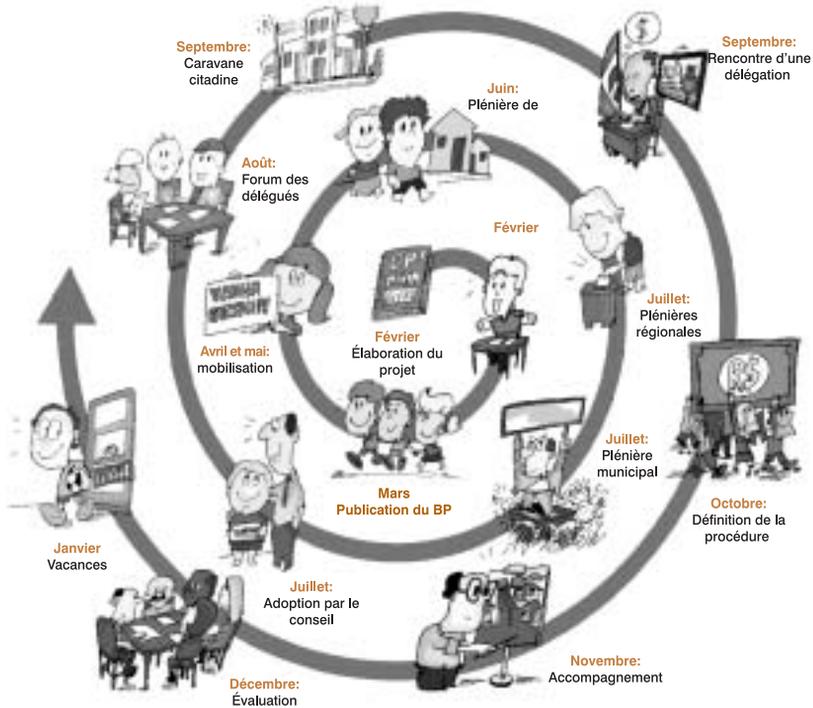
- Participation universelle : Tous les citoyens peuvent participer, quel que soit leur statut socio-économique. Toutefois, les groupes organisés jouent un rôle important dans le processus. Il sera en fait nécessaire de réfléchir aux moyens spécifiques d'impliquer les couches sociales les plus marginales.
- Transparence du budget, à la fois des recettes et des dépenses.
- Souplesse : Le processus doit être suffisamment souple pour permettre l'évaluation et des ajustements réguliers..
- Objectivité : Des objectifs et des critères explicites doivent être utilisés pour allouer les ressources de manière à préserver la crédibilité du processus.
- Sensibilité à la problématique hommes-femmes : Participation équitable des hommes et des femmes au processus. A cet effet, il importe de tenir des données et des chiffres ventilés par sexe, tant dans le budget que sur l'impact des investissements.
- Prise en compte des aspects pluriculturels et pluriethniques : Discrimination positive et actions de promotion sociale visant à garantir la participation des marginalisés (les indigènes par exemple) et de les associer à la prise de décisions.

19 Quelles sont les principales étapes du BP ?

Les différentes étapes font partie d'un cycle annuel dénommé Cycle du budget participatif.¹⁴ Elles varient d'une ville à une autre et sont présentées ci-dessous (voir également les tableaux 5 et 6 pour les exemples de Porto Alegre et de Pinheiral au Brésil).

¹⁴ Voir la trousse à outils du BP : trois exemples de cycle du budget participatif.

Encadré 6 : Le cycle du budget participatif à Pinheiral



Source: Mairie de Pinheiral – Le budget participatif des enfants

Le cycle de discussions, de négociations et d'élaboration du budget participatif dure un an et comprend généralement les étapes suivantes (notamment dans les grandes villes) :

- *Assemblées locales (paroissiales, de quartier, de district, etc.) et sectorielles*

Dans ces assemblées, le maire rend compte de ce qui a été fait et de ce qui n'a pas été réalisé au cours de l'exercice précédent, présente le plan d'investissement et les Règles de procédure du budget participatif.

II. Élaboration et Exécution du Budget Participatif

Les délégués régionaux et sectoriels (thématiques ou spécifiques) sont élus (ou désignés) sur la base de critères définis dans le règlement intérieur.

- *Réunions locales et sectorielles (facultatives)*

Il s'agit de rencontres entre le/la délégué(e) et sa communauté. Elles peuvent se tenir sans les autorités locales, au gré des délégués. Au cours de ces réunions, les participants définissent les projets prioritaires lors de l'exécution du budget. En Europe et dans nombre de villes d'Amérique latine, il est nécessaire d'associer les autorités municipales à quelques assemblées au moins parce que la société civile n'est pas suffisamment organisée ou instruite pour conduire indépendamment cette étape. Les débats doivent être complétés régulièrement à l'échelle régionale ou de la ville et sur certaines questions spécifiques, étant donné que les débats peuvent être de moindre qualité dans certaines assemblées. Il s'agit d'une démarche nécessaire pour que le budget participatif ne se transforme pas en plébiscite ou en une sorte de populisme.

- *Réunion à l'échelle municipale*

Il s'agit d'événements au cours desquels la Commission du BP soumet au maire la liste des projets prioritaires définis avec la participation du citoyen ordinaire ; les membres de la Commission du budget participatif sont installés à ces occasions.

- *Définition de la matrice budgétaire.*

La municipalité et la Commission du budget participatif sont chargés de définir la matrice budgétaire. Il s'agit d'une des phases les plus fondamentales et les plus controversées du processus. Le plan d'investissement est établi, dévoilé aux populations et publié par la suite, de manière à ce qu'il permette d'assurer le suivi de la réalisation des obligations contractées..

- *Évaluation du processus*

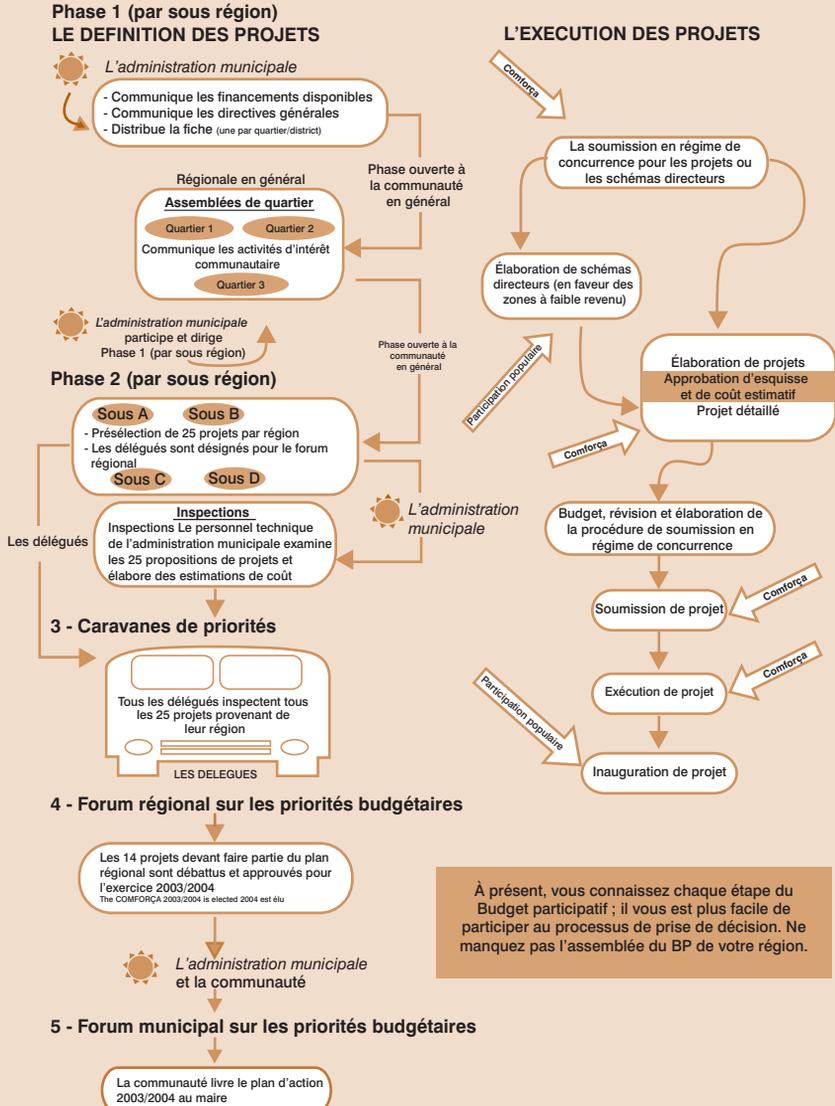
Une fois le cycle achevé, le Règles de procédure du BP sont évaluées et amendées. Les nouvelles règles sont appelées à servir au cours du prochain exercice.

Le premier cycle commence avec les premières réunions de quartier (généralement au mois de mars) et s'achève lors de l'adoption de la matrice budgétaire (en octobre / novembre).

Il existe un deuxième cycle dénommé Cycle d'exécution et de supervision ; il démarre avec l'exercice suivant (voir Tableau 7 sur Belo Horizonte¹⁵). Au cours de ce cycle qui commence avec les études techniques et s'achève avec le lancement des projets approuvés, les autorités locales, les citoyens et, d'une manière générale, les commissions de suivi spéciales continuent à collaborer.

¹⁵ Préfecture municipale de Belo Horizonte. Budget participatif : 10 ans d'expérience à Belo Horizonte: nous avons amélioré le BP. Belo Horizonte, 2002, 14 pp.

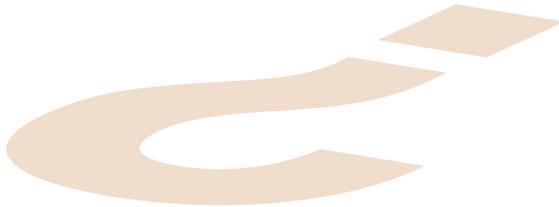
Encadré 7: Le cycle du budget participatif à Belo Horizonte : De la planification à la réalisation des travaux et services publics



III.

CHAPITRE

**DIMENSION
FINANCIÈRE**



Encadré 8:**Mundo Novo et Porto Alegre - Deux villes dont le budget est débattu à 100% avec la population**

À Porto Alegre, on considère que le budget est à 100% participatif. En effet, la Commission du budget participatif (COP en portugais), constitué de délégués élus, examine et formule des observations sur le budget tout entier (avant que ce dernier ne soit présenté au conseil municipal). La part débattue en assemblée avec la participation de tous les citoyens équivaut à 100% des ressources disponibles pour l'investissement ; elle varie d'une année à l'autre et correspond à plus de 10% du budget total.

Un cas similaire se présente à Mundo Novo, petite commune de 16 000 habitants dans le Mato Grosso do Sul au Brésil dont le budget est débattu à 100%. Cependant, contrairement à Porto Alegre, il s'agit d'une méthode directe en assemblées publiques. Il s'agit de la forme la plus avant-gardiste du budget participatif qui, en outre, démontre que le budget communal peut faire l'objet d'un débat public – y compris le salaire du maire.

Source: Document du base (op. cit.) – voir la bibliothèque électronique (Boîte à outil du PB)

Encadré 9:**Proportion du budget d'investissement débattue dans le cadre du BP(1997-2003) dans 103 communes brésiliennes**

Proportion du budget d'investissement débattue	Nombre de communes	Pourcentage (%) de toutes les communes
De 1 à 10%	15	15,0
De 11 à 20%	05	05,0
De 21 à 30%	04	04,0
De 31 à 40%	05	05,0
De 41 à 50%	07	07,0
De 51 à 60%	-	-
De 61 à 70%	02	02,0
De 71 à 80%	05	05,0
De 81 à 90%	01	01,0
De 91 à 99%	-	-
100%	22	21,0
Ne débattent pas des ressources	10	10,0
Pas de réponse	27	26
TOTAL	103	100,0

Source: Forum nationale populaire de participation

20 Quelle proportion du budget communal est-elle examinée dans le cadre du BP?¹⁶

Le budget participatif en général, et au Brésil en particulier, représente entre 2 et 10% du budget exécuté, c'est-à-dire que la somme qui a été effectivement dépensée et qui, d'ordinaire, est inférieure au budget prévu pour l'exercice antérieur. Ces valeurs correspondent à une part variable du budget d'investissement de la commune. Pourtant, peu de villes soumettent plus de 10% de leur budget total au débat, et très peu, à l'exemple de Mundo Novo et de Porto Alegre, débattent, ne serait-ce que sur des aspects techniques, de 100% du budget (voir Tableau 8). À l'autre extrême, dans certaines villes, notamment d'Europe, le processus de budgétisation participative porte sur moins de 1% du budget communal.

21 Quelle proportion du budget d'investissement communal est-elle soumise au débat ?

Elle varie de 100% à une part négligeable du budget d'investissement ou d'équipement total (voir tableau 9). On peut affirmer que certains budgets participatifs portent un P (majuscule) tandis que d'autres porteraient plus exactement un p (minuscule).

22 Existe-t-il un pourcentage optimal du budget communal qui doit être soumis à un débat public ?

Non ; tout dépend du contexte local, en particulier de la volonté politique de la municipalité et de la pression populaire. Dans certaines villes, ce pourcentage augmente régulièrement d'année en année, à mesure que l'expérience s'enracine et que les participants, autant les politiciens que les populations, prennent confiance. Toutefois, l'expérience et l'intérêt des citoyens s'accroîtront proportionnellement à la part de budget débattue.

23 Quelle est l'origine des ressources soumises au débat ?

Certes, ces ressources proviennent généralement du budget communal, mais il importe de mentionner les situations particulières suivantes :

- Le cas de figure le plus courant est celui où les montants devant être débattus font partie du budget global (à la fois pour le budget d'in-

¹⁶ Pour plus d'informations, voir la question n°23 de la fiche descriptive des villes illustratives.

Encadré 10: Le lien entre le budget participatif et les résultats financiers

À Campinas, Recife et Cuenca, la collecte des impôts s'est sensiblement améliorée en quelques années seulement, tandis qu'à Porto Alegre, le niveau d'arriérés de l'impôt foncier a chuté de 20 à 15%. La conséquence a été logique –en moins de 10 ans, l'impôt foncier est passé de 6 à 12% des recettes ordinaires de la commune. À Mundo Novo au Brésil, la diminution des impayés fiscaux est également perceptible.

Dans les communes de Ilo et de Villa El Salvador au Pérou, la répartition des ressources du budget participatif entre les zones est étroitement liée au niveau des arriérés fiscaux. En effet, lorsque l'impact direct et tangible de l'amélioration de la collecte fiscale fait défaut, il est indéniable, comme le montre la commune de Ilo, que « le processus permet une meilleure prise de conscience en ce qui concerne les ressources municipales, leurs limites et leurs origines »

Source: Etudes de cas, VES et Ilo – voir les exemples caractéristiques (trousse à outils du PB)

vestissement ou autre), clairement dénommé Budget participatif.

- Dans nombre de villes, notamment dans la région andine, le BP concerne le pourcentage des fonds alloués par le gouvernement central (à l'instar du prétendu Fonds de compensation communal au Pérou). Dans ce cas, les débats peuvent être assujettis aux conditionnalités liées à ces fonds.
- Dans certains pays, les fonds alloués par le gouvernement central sont soumis à un processus similaire au budget participatif. Au Kenya¹⁷ par exemple, le plan d'action pour la prestation de services des administrations locales (LASDAP) est un instrument visant à impliquer les communautés à la prise de décisions relatives à l'utilisation des transferts de l'administration centrale aux autorités locales.
- Les fonds débattus dans le cadre du budget participatif peuvent également se limiter aux ressources allouées à un domaine, notamment le bien être social ou l'éducation ; tout comme il peut seulement s'agir que des ressources allouées à un programme spécifique, par exemple la réhabilitation d'un jardin public, la restauration du centre historique ou la construction d'une promenade (St Feliu de Lobregat, Espagne). Dans ces cas, les ressources peuvent être fournies au niveau national, provincial ou municipal.

17 Voir « Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans (LASDAP) » [Examen des plans d'action pour la prestation de services des administrations locales au Kenya], par Nick Devas en collaboration avec quatre autres experts, Nairobi, Mai 2002.

À ce jour, les ressources débattues, au moins en Amérique Latine, sont essentiellement « endogènes », c'est-à-dire d'origine nationale ou locale, et non des prêts ou des dons internationaux.

24 Quel est l'impact du budget participatif sur la collecte de l'impôt et les recettes municipales ?¹⁸

En Amérique Latine, il est clairement démontré que le budget participatif entraîne à la fois une augmentation des recettes (impôts et d'autres redevances) et une réduction de la fraude fiscale. Les raisons examinées sont liées à la transparence de l'administration publique qui va de pair avec le budget participatif. En outre, la visibilité à court terme des travaux et services publics consécutive au BP modifie généralement le civisme fiscal.

25 Tous les besoins des citoyens donnent-ils lieu à des travaux et services publics?¹⁹

Non, car d'une manière générale, le volume des besoins et des propositions de projet ainsi que leurs valeurs correspondantes sont supérieurs aux ressources disponibles. C'est pour cette raison que la fixation des priorités et leur sélection sont déterminantes chaque année. Une demande qui n'a pas été retenue parmi les priorités de l'exercice en cours ne peut pas être présentée l'année suivante. Dans certaines villes, le nombre de projets devant bénéficier d'un financement est fixé d'avance, notamment 14 par sous-région à Belo Horizonte.

En outre, certains besoins des populations peuvent ne pas relever de la compétence des autorités locales, mais de celles des administrations régionales ou nationales. Les besoins ne sont généralement pas retenus dans ces cas.

26 Comment les ressources sont-elles réparties dans une ville : par secteur/par région?²⁰

Les ressources peuvent être allouées de deux manières. La première consiste à les répartir par région ou par sous-région, avec une prise en charge particulière des zones les plus défavorisées (favelas, bidonvilles, villas miserias, etc.). La deuxième méthode s'effectue par secteur ; ici les

¹⁸ Pour plus d'informations, voir la question 25 sur les fiches d'information sur les villes illustratives.

¹⁹ Pour plus d'informations, voir la question 26 sur les fiches d'information sur les villes illustratives.

²⁰ Pour plus d'informations, voir la question 27 sur les fiches d'information sur les villes illustratives.

Encadré 11: Un exemple de réunions thématiques à Icapuí, 2004



Dans le cadre du BP, les réunions thématiques constituent un espace de dialogue avec les secteurs sociaux. Ces rencontres prennent en charge les questions d'intérêt général et les politiques communales, ainsi que les programmes liés à des thèmes précis. Pour chacun des neuf groupes thématiques, deux représentants et deux substituts sont désignés pour participer au forum du budget participatif.

Source: Commune d'Icapuí, 2004.

priorités correspondent à celles d'une ville pour une année donnée (« Santé pour tous », « Transport axé sur les personnes », « Un avenir pour nos enfants, intégration sociale, urbanisme et environnement », etc.), et peuvent changer d'une année à l'autre. Il importe de comprendre ce double système d'allocation pour maîtriser le processus d'élaboration du BP en fonction des spécificités sectorielles et à travers des assemblées territoriales (quartier, district), plénières ou des forums. (Voir Encadré 11 : Réunions thématiques à Icapuí, 2004).

27 Comment les critères de budgétisation sont-ils définis ?

This definition is the key for the proper development of the process. TheLa définition de ces critères est indispensable au bon développement du processus. Il n'existe pas une série ou des critères établis d'avance. Pour allouer les ressources par région, par sous région et par secteur, les critères doivent être définis de manière participative par chaque ville (voir Encadré 12 pour les exemples). Il s'agit d'une étape essentielle du processus au cours de laquelle les organisations sociales et les citoyens commencent à se l'approprier, le comprendre et à être capables de l'expliquer aux autres. Chaque ville fait appel à un ou plusieurs critères pour allouer les ressources ; les plus communs sont : la population de certaines régions, les priorités (habitat, routes, éducation, santé, eaux usées, etc.) sélectionnées par les habitants, les besoins essentiels non satisfaits (eau, électricité, salubrité), le niveau de participation, le niveau de fraude ou d'impayés fiscaux, l'attention reçue pendant les années antérieures, l'impact d'un projet sur la communauté et l'impact sur les groupes défavorisés ou vulnérables. Il existe d'ailleurs d'autres critères.

Ces critères peuvent être de divers ordres. Lorsque par exemple le critère retenu est la distribution géographique des ressources pour une ville dont la population et le niveau de besoins essentiels non satisfaits (Unmet Basic Needs – UBN), accès à l'eau potable, taux de foyers ayant accès aux services de collecte des ordures, suffisance des logements, etc.), il est possible que la ville A décide d'accorder la même importance à chaque critère tandis que la ville B alloue trois fois plus de ressources aux critères d'UBN. Dans le dernier cas, les zones les plus défavorisées bénéficieraient de plus de ressources.

20 Pour plus d'informations, voir la question 27 sur les fiches d'information sur les villes illustratives.

21 Voir la trousse à outils du BP : villes illustratives. Étude du cas de Icapuí et la bibliographie.

22 Voir les critères utilisés par les quatorze villes illustratives et la bibliographie générale.



Plan d'investissement du budget participatif 2002

Critères de distribution des ressources du plan d'investissement

Afin de satisfaire les priorités sélectionnées par les populations, on a examiné la situation de chaque région et ses besoins ; les critères suivants ont été retenus et seront appliqués à chaque cas.:

Dans chaque région, les ressources ont été allouées selon le tableau suivant

Besoin (niveau 4)

- Jusqu'à 25% (note 1)
- De 26 à 50% (note 2)
- De 51 à 75% (note 3)
- De 76 à 100 (note 4)

Population (niveau 1)

- Jusqu'à 13000 hab. (note 1)
- De 13001 à 26000 hab. (note 2)
- Supérieur à 26000 hab. (note 3)

Priorité (Niveau 2)

- Première priorité (note 3)
- Deuxième priorité (note 2)
- Troisième priorité (note 1)

Source: Commune de Dourados, 2002

Presupuesto Participativo Municipal de Villa El Salvador

Fonds

S/. 171,000.



Fonds de compensation communal 2000

S/. 1,829,000.

Prêt au compte du fonds de compensation communal



Source: Commune de Villa El Salvador, 2002

Critères de sélection des projets de plans sectoriels



Indice de pauvreté



Population



Secteur

Arriérés fiscaux

% des propriétés dont la fiscalité n'est pas à jour

I	66.43%
II	66.89%
III	69.85%
IV	68.36%
VII	72.47%
IX	80.31%
Edlibeto Ramos	67.26%
Oasis	75.71%

Encadré 12:
Critères de distribution des ressources : exemples de
Villa El Salvador au Pérou (2002) et de Dourados
au Brésil (2002)

Il ne s'agit pas de critères coulés dans le marbre. En effet, entre les cycles ou au cours d'un cycle, les délégués ou les conseillers désignés dans le cadre du budget participatif, parfois en collaboration avec les autorités locales, peuvent les réviser et décider d'en ajouter, éliminer ou modifier relativement leur poids. Ces décisions seront appliquées au cours des exercices suivants et sont enregistrées dans les règles de procédure ou dans la réglementation communale. Cette procédure démontre le caractère évolutif, aménageable et généralement flexible du budget participatif.

Outre l'utilisation de critères pondérés, un outil pédagogique de grande importance a été utilisé dans les communes du Brésil (mais pas de manière exclusive) ; il s'agit des Caravanes de priorités au cours desquelles les délégués élus se rendent dans les différentes zones de la ville pour vérifier en personne les besoins identifiés. Cette démarche leur permet d'apprécier les différents niveaux des besoins et surtout donne une plus grande légitimité aux critères techniques avancés. Elle permet également aux délégués de quartier de s'ouvrir à la ville entière et aux besoins, autres que ceux de leur quartier.

28 Où décide-t-on des budgets participatifs et qui détient le pouvoir de décision ?

En général et plus particulièrement dans le système brésilien, la décision initiale sur les postes budgétaires et les montants à examiner doit faire l'objet d'un vote du Conseil municipal (ou d'un organisme équivalent). De même, la matrice budgétaire envisagée qui résulte du processus de budget participatif est en fin de compte approuvée par le Conseil. L'expérience montre du reste qu'à de rares occasions, le Conseil rejette ou modifie le programme budgétaire envisagé.

La formulation du programme budgétaire sur la base des exigences territoriales et sectorielles constitue l'un des traits caractéristiques du budget participatif. Ainsi, le premier niveau d'établissement des priorités des besoins se situe dans les assemblées. Le second niveau est l'agglomération et l'établissement des priorités de ces besoins. Dans les villes où il existe un Conseil chargé de l'élaboration d'un budget participatif, les conseillers de cette structure sont chargés de cette mission.

Dans les villes où la participation se fait par le biais d'organisations sociales (conseils et associations communautaires ou d'entités politiques (à l'instar des conseils de paroisse en Equateur), les décisions finales sont prises à ce niveau.

Dans certains pays, lorsque les ressources débattues appartiennent à des programmes ou secteurs précis, les décisions sont prises de concert avec les autorités respectives de l'administration communale et de la municipalité (Secrétariats) et le Conseil municipal n'est nullement appelé à se prononcer.

29 Le budget participatif se limite-t-il à la planification des dépenses à court terme ?

En effet, il se limite à l'allocation de tout ou partie du budget municipal annuel. Il s'agit là d'une caractéristique du processus en même temps que d'une limitation. Toutefois, le cycle d'exécution des dépenses peut être de deux ans afin de faciliter le processus de mise en œuvre. Certaines villes ont des budgets participatifs annuels. Le cas de la ville de Montevideo où depuis 1990, les citoyens ont été invités à travers les Conseils de quartier qui sont élus à adopter un budget de cinq ans constitue un exemple relativement rare²³. Cependant, certaines villes brésiliennes débattent avec leurs populations de leurs plans d'investissement pluriannuels qui du reste en établissent les priorités tous les quatre ans.

30 La participation est-elle accrue ou meilleure lorsque les ressources municipales à allouer sont plus importantes ? Dans ce contexte, le fait d'avoir moins de ressources à allouer constitue-t-il un obstacle ou un facteur qui conditionne ?

Il est évident que plus le budget à examiner est important (en termes absolus et en pourcentage), mieux cela vaut pour les citoyens. Toutefois, il n'existe pas de preuve d'une corrélation directe entre le niveau de ressources à examiner et le niveau de participation en termes qualitatifs ou quantitatifs. Le fait de disposer de montants relativement faibles à examiner ne constitue pas un obstacle ou un facteur qui conditionne (voir encadré 13). Ce qui importe, c'est la transparence du montant

²³ Voir la trousse à outils du BP - Etude du cas et les instruments techniques de Montevideo.

indépendamment de son volume limité, que les raisons pour lesquelles il est limité soient clairement expliquées et comprises et que le public définisse clairement les règles du jeu de l'allocation.

31 Le processus du budget participatif n'examine-t-il que les recettes provenant des sources municipales ?

Alors que les budgets participatifs couvrent en règle générale uniquement les sources municipales (impôts, frais, prélèvements, frais de service, etc.), certaines initiatives et expériences se portent également sur l'examen de l'établissement des priorités des dépenses publiques effectuées par les collectivités régionales et le gouvernement central. Actuellement, la question est de savoir si oui ou non les financements internationaux doivent faire l'objet d'examen et être approuvés dans le cadre du processus participatif d'élaboration budgétaire. Il existe encore quelques cas pour lesquels les financements internationaux (prêts ou crédits) sont approuvés par les Conseils municipaux ayant des budgets participatifs (Participatory Budget Council).

Les organisations communautaires et parfois les ONG gèrent les ressources publiques allouées aux projets et les priorités définies.

Encadré 13:

L'expérience des villes à faible revenu par habitant

A Villa El Salvador, un quartier pauvre de la région métropolitaine de Lima, le processus du BP a été mis en œuvre en l'an 2000 à l'aide de moyens très limités, soit 600 000 dollars des Etats-Unis pour une population de 300 000 habitants (moins de 2\$ EU par habitant. Malgré ces faibles ressources et un contexte caractérisé par des problèmes sérieux (tels que le non-ramassage des ordures ménagères), le processus a été très enrichissant et les taux de participation parmi les plus élevés de la région : 25 pour cent des plus de 25 ans y ont pris part.(1)

L'expérience du Young People's Participatory Budget (budget participatif des jeunes) à Barra Mansa dans l'Etat de Rio de Janeiro a abouti à des résultats similaires. Les enfants et les jeunes ont participé sans avoir une idée claire des montants que la municipalité devait déboursier. Au cours de la première année, ledit montant était de 180 000 Reals, soit 180 000 dollars EU. L'aspect intéressant du processus était que 7000 jeunes et enfants ont participé et fait de multiples propositions. L'on aurait pu penser que le faible budget causerait des tensions parmi les jeunes et les délégués. L'on aurait également pu penser qu'ils seraient désillusionnés de voir que leurs projets n'ont pas été sélectionnés et auraient suspendu leur participation. Ce ne fut pas le cas et les jeunes ont continué de participer activement. Les tensions furent mineures parce que les règles du jeu étaient claires.

(1) voir Guide BP, cas VES

Source: : rapports du séminaire international «budget participatif dans le contexte bolivien », Y. Cabannes

32 Existe-t-il des procédés qui garantissent la responsabilité dans le budget participatif?²⁴

En général, oui.

Ces procédés peuvent être classés en trois groupes :

- les audiences publiques (annuelles ou régulières) au cours desquelles le Maire et les décideurs de la municipalité expliquent aux populations l'utilisation et la destination du budget total.
- les brochures ou articles de journaux fournissant des informations détaillées par région et par secteur, sur chaque ouvrage ou service public, sa valeur et les progrès faits dans sa réalisation dans les meilleures pratiques, ces brochures sont distribuées dans chaque famille²⁵ et con-

²⁴ Pour de plus amples informations, voir question 41 sur les fiches récapitulatives sur les villes illustratives.

²⁵ Voir la trousse à outils du BP : manuels sur l'obligation de rendre compte à Caxias do Sul (2002) et Tapejara.

stituent la principale source d'information sur les résultats concrets du budget participatif.

- la publication des informations financières et des résultats du budget participatif sur le site Web de la municipalité. Une visite de ces sites (vois Encadré 2) montre que le budget participatif y occupe une place importante. Elle montre aussi que le budget participatif améliore le système de communication et d'échange d'informations avec les citoyens ²⁶.

33 Quel est le coût du processus à la municipalité et comment ces dépenses sont-elles couvertes ?

Le budget participatif implique un certain nombre de dépenses pour l'administration locale. Pour mieux exécuter le budget participatif, quatre types de ressources sont nécessaires : a) un personnel municipal engagé et formé pour mettre en œuvre le processus ; cela suppose des personnes prêtes à travailler dans la nuit et pendant les week-ends ; b) des moyens de transport permettant de circuler dans les quartiers et de transporter le personnel municipal ; c) de moyens de communication adéquats afin d'échanger les informations avec le public ; d) des personnes pour les études de faisabilité techniques, économiques et budgétaires des demandes prioritaires. En outre, pour accélérer le processus et en assurer la qualité, il est important de disposer de ressources pour transporter les personnes qui vivent loin des lieux de réunion et former les fonctionnaires et les citoyens, notamment les délégués au processus de budgétisation participative. Les villes n'ayant pas prévu ces dépenses font généralement face à des difficultés et dans certains cas suspendent l'activité. Il est par conséquent primordial d'effectuer une analyse des coûts avant de décider de mettre en œuvre le budget participatif.

L'analyse des coûts / profits doit tenir compte de la contribution des communautés et de l'endettement externe du capital social produit, notamment à travers leur participation à l'exécution des projets (voir Question 47 pour plus de détails).

Si le processus s'arrête au niveau de la consultation, les dépenses pour la municipalité s'avèrent plus élevées car l'administration locale doit mener les discussions à deux reprises. Une fois pour le budget partici-

26 Voir la trousse à outils du BP : liste des sites web des villes ayant un budget participatif.

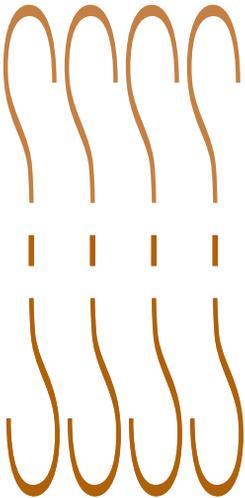
patif et ensuite de manière interne au sein de l'administration. Si les organes du budget participatif peuvent prendre des décisions (pouvoir exécutif), cela permet de gagner du temps et de l'argent car le processus de prise de décision est plus court et plus simple que dans la bureaucratie traditionnelle. Il est difficile d'avancer des chiffres, étant donné la variation des frais du personnel, de transport et de production du matériel de communication d'un lieu à l'autre. Par exemple, si la ville de Porto Alegre (pop. 1,4 millions) dépense annuellement 250 000 \$EU pour l'exécution du budget participatif.

Ces dépenses peuvent facilement être couvertes dans les villes pauvres grâce à la coopération internationale. Malheureusement, de nos jours, l'on observe que les ressources internationales s'accompagnent souvent d'orientation technocratiques et d'exigences venant « d'en haut » pouvant perturber le processus local et les solutions créatives, solutions des citoyens et des collectivités locales elles-mêmes.

IV.

CHAPITRE

**DIMENSION
PARTICIPATIVE**



Participation des citoyens

34 Qui participe à l'élaboration du budget participatif ?

Il est nécessaire d'établir une différence entre ce qui se fait au Brésil et ce qui se fait ailleurs. Une des caractéristiques essentielles de la plupart des budgets participatifs des villes du Brésil c'est le droit universel de participer de manière volontaire, individuelle et directe, pas nécessairement à travers la communauté. Les organisations ou tout autre représentant (voir Question 1). Dans ces cas, il n'est pas nécessaire d'appartenir à une organisation pour participer. Certes, les organisations jouent un rôle important, moins, elles ne bénéficient pas de privilèges officiels. En fait, ce sont les citoyens, organisés ou non qui décident. Ce mode de participation se retrouve également dans plusieurs cas en Europe.

Par contre, les villes d'Amérique latine restantes et quelques-unes d'Europe (par exemple en Espagne) tendent à encourager la participation à travers les représentants des organisations existantes. Ce modèle reflète le concept de « démocratie communautaire ou de représentation associative ». Dans ce cas, la participation des individus se fait par l'intermédiaire de délégués très probablement « les plus proches de leurs préoccupations et besoins » que dans le cas de la « démocratie de représentation conventionnelle »²⁷.

Il existe également des systèmes mixtes qui reposent sur les organisations de proximité, mais qui en même temps, élargissent les débats budgétaires à tous les résidents. A cause de leur forte tradition participative, Cordoba (Espagne), Cuenca (Equateur) et Villa El Salvador (Pérou) constituent des illustrations de ce modèle.

Enfin, dans plusieurs villes européennes, les participants et/ou les délégués sont désignés by raffle afin de promouvoir la participation des citoyens qui ne s'impliquent par normalement et notamment ceux issus des groupes les plus marginalisés.

²⁷ Voir la trousse à outils du BP: les cas de Córdoba, Villa El Salvador et Cuenca.

35 Combien de personnes participent-elles au budget participatif ?

Dans les cas de participation individuelle directe, les taux de participation varient généralement de 1 pour cent à quinze pour cent de la population prenant part au vote (en général les plus de 16 ans). Des cas où l'on enregistre plus de quinze pour cent de participation sont exceptionnels. En général, la participation est plus forte dans les petites villes ou lorsque les assemblées sont constituées dans des circonscriptions géographiques plus petites. Il est important d'indiquer que le nombre de participants varie énormément d'une année à l'autre (voir Encadré 14 : participation à Belo Horizonte). De plus, la participation est élevée et ce ne sont pas les mêmes personnes qui participent chaque année. Au cours des premières années, le taux de participation peut être faible et, au fur et à mesure que le processus s'améliore, ledit taux s'accroît. Initialement, la Porto Alegre qui comptait 1,2 million d'habitants au début du processus, seules 1000 personnes ont participé, un chiffre qui aujourd'hui avoisine 40 000 personnes.

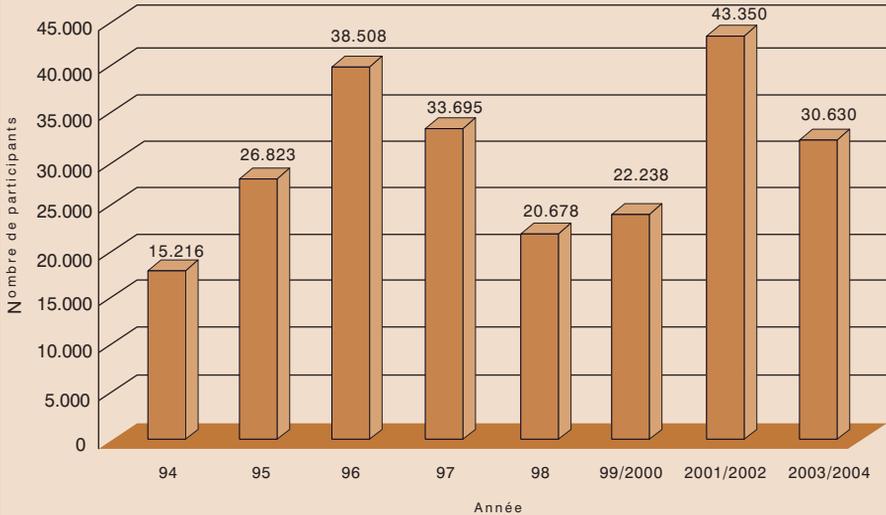
Dans les villes où la participation se fait à travers les représentants des organisations sociales, le nombre de participants est inférieur et parfois égal aux cas mentionnés plus haut. Ainsi, à Cotacachi, « 788 personnes ont participé, représentant 90 pour cent des organisations du canton »... A Ilo, 100 organisations ont participé. A Puerto Asis, 232 personnes « très représentatives » ont participé. A Cuenca, les 1100 participants sont d'une part les représentants élus de 21 conseils paroissiaux, et de l'autre, des membres de la communauté ²⁸.

Les budgets participatifs des enfants et des jeunes enregistrent des taux plus élevés de participants parce qu'ils se déroulent dans les établissements d'enseignement public (et dans quelques cas rares dans les établissements privés). Les sessions plénières ouvertes au public (et non obligatoires) peuvent se dérouler dans la cour des établissements scolaires. Néanmoins, l'éducation et la mobilisation des jeunes par rapport au BP se déroule principalement à l'école. En conséquence, des milliers ou des dizaines de milliers de jeunes gens participent et déterminent la destination d'une partie du budget municipal.

²⁸ Document de base BP Cit p. 61.

Encadré 14: Variations annuelles de la participation à Belo Horizonte

Participation populaire dans la région



Fuente : : Commune de Belo Horizonte. OP 10 ans d'expérience à Belo Horizonte

36 Une participation limitée n'ôte-t-elle pas toute légitimité au processus ?

Évidemment le risque est réel. Par conséquent, un des objectifs les plus importants est que le processus du BP gagne la légitimité aux yeux de la majorité des citoyens, y compris ceux qui ne participent pas. Cette légitimité est obtenue à travers des efforts soutenus en communication de la part de la municipalité afin que chacun se sente invité à participer et que tous aient accès aux principales informations financières et aux décisions prises dans le cadre du budget participatif.

IV. Dimension Participative

Le sondage d'opinion peut également servir comme instrument pour vérifier le niveau de reconnaissance du processus ainsi que sa légitimité auprès du grand public. Il y a aussi les referendums qui permettent de donner son aval pour certaines décisions particulièrement sensibles. L'autre objectif important est que la participation bien que quantitativement limitée, implique les citoyens de tous les groupes sociaux et ne laisse personne en dehors du processus. A cet égard, une attention particulière doit être accordée à l'implication des femmes, des jeunes, des pauvres, des plus vulnérables et des groupes victimes de discriminations (minorités ethniques, immigrés, minorités sexuelles, etc.).

37 Où les décisions sont-elles prises au cours du processus ? ²⁹

Dans la plupart des cas au Brésil et dans quelques fois ailleurs les délégués sont élus puis élisent à leur tour les conseillers. Le conseil budgétaire participatif – CBP – ou son équivalent est l'organe central où les règles du jeu sont définies avant d'être transformées en règlement intérieur. Les systèmes de prise de décisions, les critères de répartition des ressources, le nombre de sessions plénières et les thèmes sectoriels sont définis par cet organe. Par ailleurs, le CBP est chargé de finaliser la « matrice budgétaire » qui est soumise au Conseil municipal. Plusieurs expériences non brésiliennes sont bâties sur les structures communautaires (conseils de riverains, conseils communautaires) ou politiques existantes (conseil paroissial par exemple).

38 Quels sont les membres du Conseil du budget participatif (CBP) lorsque ce dernier est le principal acteur ? ³⁰

Les CBP ou leurs équivalents sont des entités créées spécifiquement pour décider du budget participatif. La composition du CBP varie d'une ville à l'autre quant au nombre de ses membres et aux acteurs sociaux et institutionnels qu'il représente. En général, ils sont composés de 30 à 50 conseillers et d'un nombre égal de suppléants. Ils comprennent toujours des représentants élus en plénières sectorielles (un à deux par secteur) et plénières territoriales. Par ailleurs, il peut y avoir des représentants de l'administration municipale ayant ou non le droit de vote, des mouvements populaires, des associations, des groupes exclus

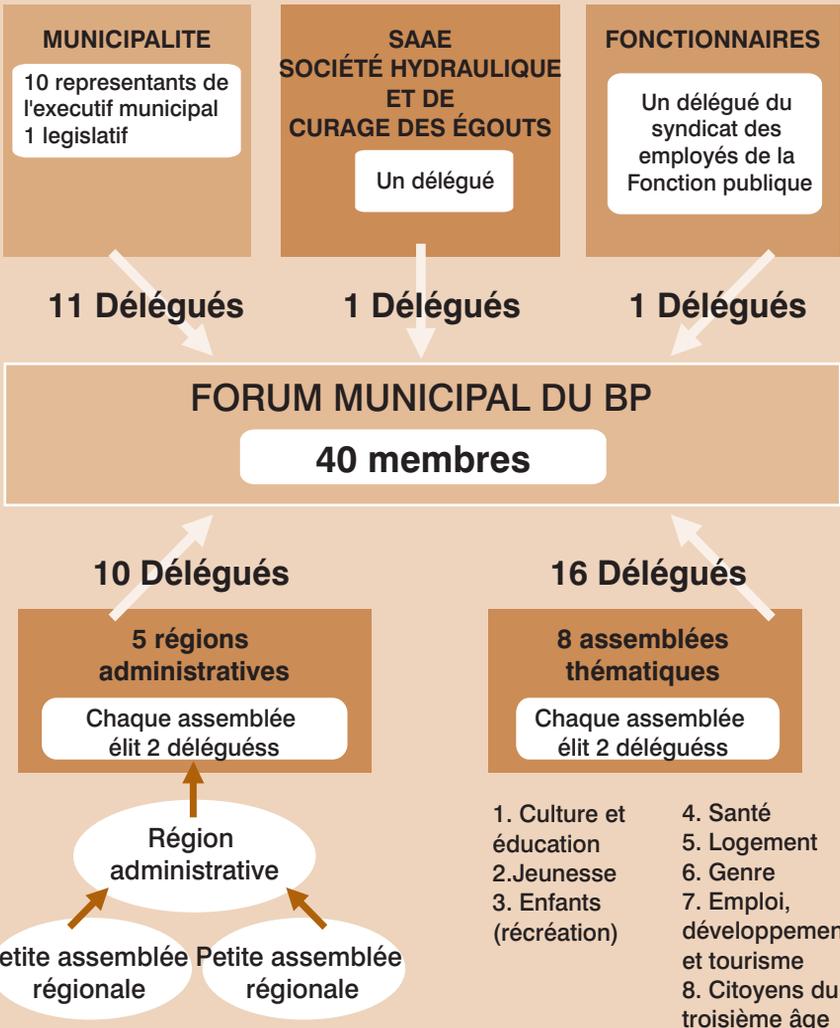
²⁹ Pour plus d'informations, voir les questions n°s 29 et 30 la fiche descriptive des villes illustratives

³⁰ Pour plus d'informations, voir la question n°31 de la fiche descriptive des villes illustratives

Encadré 15:

Exemples de composition de conseils de BP : le forum municipal de Icapuí et le Congrès de la ville de Belém

Organigramme du budget participatif municipal
(Icapuí, Brésil, 2001/2002)



tels que les femmes, les jeunes, les populations indigènes, les minorités sociales, les personnes ayant des besoins spécifiques, les homosexuels (représentés dans quelques villes), le secteur des affaires, les ONG (occasionnellement) ou les commissions de planification stratégique. Dans certains cas, les représentants d'autres conseils municipaux sont présents tels ceux chargés de la santé et de l'éducation.

39 Les délégués et les membres du Conseil du budget participatif peuvent-ils être réélus ?

Généralement, les délégués et les conseillers sont élus pour un mandat d'un an non renouvelable. Il existe quelques cas où les délégués briguent deux mandats.

40 Comment peut-on éviter que les délégués au budget participatif ne versent dans la bureaucratie et la corruption ?

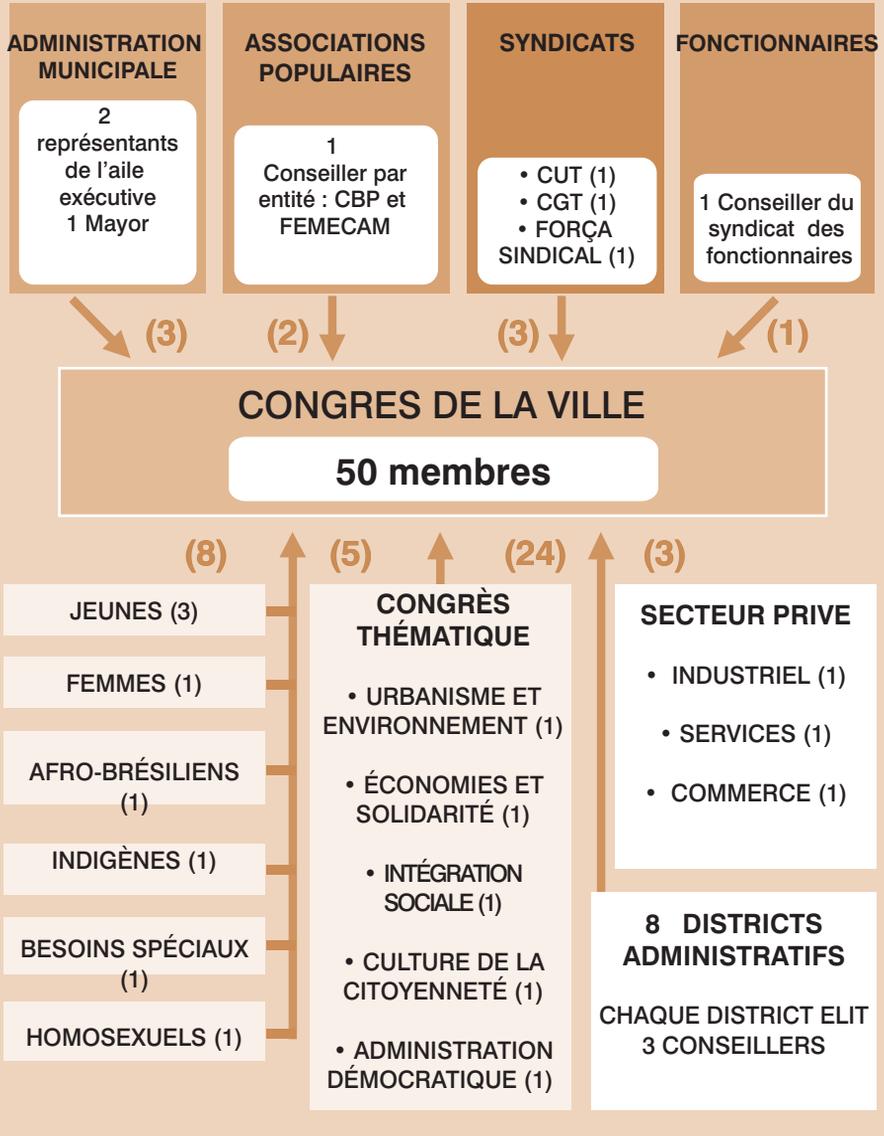
Il y a un risque que les délégués et les conseillers se servent du budget participatif comme un tremplin pour des ambitions politiques / électorales ou pour des gains personnels. Il convient d'indiquer que normalement, le travail des délégués et des conseillers est non-rémunéré. Certaines villes ont institué des règles pour réduire les risques de bureaucratie et de corruption mais beaucoup reste à faire dans ce domaine. La première étape dans ce processus est l'interdiction de la réélection des délégués et des conseillers.

A Porto Alegre, les employés municipaux ne peuvent être délégués au budget participatif. A Cotacachi, une commune indigène de l'Equateur, le proverbe Quichua « pas de vol, pas de repos, pas de paresse³¹ » est souvent répété publiquement. Cependant, au-delà des exemples positifs, il convient de rappeler que le budget participatif n'opère pas en vase clos. Dans les cas où il existe déjà une culture de corruption ou de clientélisme politique, c'est ladite culture qui doit être combattue. Le budget participatif peut y contribuer, mais il ne saurait à lui tout seul apporter cette transformation.

³¹ Ama Quilla, Ama Llulla, Ama Shua

Encadré 16:

Organigramme du Congrès de la ville (Belém, Brésil, 2002)



Source: PM Icapu, YC (UMP-LAC), 2002

41 Quel est le niveau de participation des femmes ?

« Les femmes représentent en général 50 pour cent des participants aux assemblées qui se tiennent dans le voisinage ou dans les districts. Cependant, dans les commissions municipales sectorielles et parmi les délégués et conseillers élus, la proportion des femmes est nettement faible. Une des raisons qui justifient ce phénomène c'est la distance entre le lieu de tenue des réunions et leurs domiciles. Parfois, elles n'ont pas où laisser les enfants et / ou l'argent pour payer le bus. Certaines femmes expliquent la faible participation des femmes (de l'ordre de 30%) aux postes électifs de délégués et de conseillers par leur hésitation à se porter candidates et à occuper les fonctions où il existe de grands conflits de pouvoirs. Cependant, les femmes qui occupent ces postes sont généralement considérées comme étant plus engagées en faveur de l'intérêt collectif et moins susceptibles de succomber à la tentation de rechercher l'intérêt personnel et une promotion .³²

42 Y a-t-il des budgets participatifs qui tiennent compte de l'approche genre ?

Les initiatives allant dans ce sens sont encore en phase de démarrage et ne permettent pas encore de combattre les injustices faites aux femmes et aux filles en matière d'accès aux logements, d'attention portée aux victimes de la violence ou d'inégalités des salaires. Beaucoup reste à faire pour intégrer une dimension genre en tenant compte des particularités sexospécifiques et en appliquant une justice de redistribution en tenant compte du nombre élevé des femmes dans plusieurs villes (380 000 femmes de plus que les hommes dans le district fédéral de Mexico city ; 124 000 de plus à Belo Horizonte)³³.

Néanmoins, il existe des actions de revendication, étapes initiales vers une solution.

- Les politiques de quota municipal qui exigent que 50 pour cent des délégués soient des femmes (Ilo, Pérou), qu'environ un tiers des membres du conseil budgétaire participatif soit constitué par des femmes (Rosario, Argentine) ou qui créent des conditions spéciales afin d'augmenter le nombre de délégués femmes (voir tableau 16 illustrant le cas de Sao Paulo).

³² Maria do Carmo, Albuquerque, Pólis 2004. E equidade de gênero nos Ops no Brasil, in Era Urbana Special, issue, 2004.

³³ Voir la trousse à outils du BP : études de cas et documents de base op. cit

Encadré 17:**Mécanismes favorisant la participation des exclus à Sao Paulo**

A Sao Paulo, le budget participatif « propose des mécanismes visant à favoriser la représentation des habitants les plus marginalisés et victimes de discriminations – les groupes sociaux vulnérables qui en dépit de leur force numérique, ne sont pas écoutés dans les arènes publiques ».

Dans sa forme actuelle, le BP comprend des mécanismes qui permettent de renforcer la représentation de ces groupes sociaux. Conçus sous la forme des « politiques de quotas », ils fixent des conditions spéciales pour la sélection des délégués dans chacun des neuf groupes vulnérables : les femmes, les Noirs, les enfants et les adolescents, les personnes âgées, les jeunes adultes et les HLBT (homosexuels, lesbiennes, bisexuels et transsexuels) qui élisent un délégué pour 5 électeurs, tandis que les indigènes, les sans-abri et les handicapés physiques ont droit à un délégué par électeur. En comparaison, pour l'élection des délégués territoriaux ou thématiques, la proportion est de un pour 20 électeurs (témoignage d'un des dirigeants).

Source: Préfecture municipale de Sao Paulo – Coordinateur du budget participatif. OP : Guide pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, SP, 2003, p. 19.

- Les assemblées sectorielles réservées aux femmes, appliquées dans plusieurs villes (notamment à Belém et Recife au Brésil).
- Les infrastructures municipales telles que des garderies afin de faciliter la participation des femmes (Recife).
- Une analyse des budgets municipaux en tenant compte du genre (plusieurs villes de la région des Andes³⁴ et de l'Europe du Nord).

43 Comment les exclus sociaux et les démunis participent-ils au budget participatif ? Existe-t-il des risques d'une plus grande exclusion sociale notamment pour les immigrés, les travailleurs sans papier ou les sans-abri ?

Les groupes les plus marginalisés et victimes de discriminations, en particulier les femmes, les jeunes, les populations d'origine africaine et indigènes (en Amérique latine), les immigrés, les sans papiers et les per-

IV. Dimension Participative

sonnes déplacées, les réfugiés, les homosexuels et les lesbiennes jouent un rôle secondaire dans les budgets participatifs. Les BP sont généralement conçus sur des bases physiques (district, région, voisinage) et selon des thèmes sectoriels (santé, transport, économie de solidarité, loisirs, etc.) et non en fonction des acteurs individuels ou les groupes exclus. Voilà une des limites de la majorité des budgets participatifs dans leur forme actuelle.

44 Comment faciliter la participation des pauvres, des exclus et des personnes non organisées ?

Plusieurs villes ont proposé différentes solutions (voir Encadré 16) pour impliquer les exclus dans le budget participatif.

Certaines assemblées sectorielles ne se limitent pas aux thèmes sectoriels. Elles abordent également les problèmes des groupes vulnérables de leur propre perspective : ex. : l'assemblée thématique sur la citoyenneté (Campinas³⁵) ou l'assemblée sur l'exclusion sociale (Caixo Do Sul³⁶) abordaient les questions des femmes et des jeunes.

- Entre 1997 et 2000, Barra Mansa (BP des enfants) et Icapuí³⁷ (récréation) furent les premières villes à introduire une vision basée sur les acteurs reposant sur la perspective des enfants et des jeunes. Actuellement, ce processus est dans diverses phases d'expérimentation et de consolidation dans plusieurs villes brésiliennes : Pinheiral (BP des enfants), Recife (BP des jeunes et assemblées thématiques sur les problèmes des jeunes), Sao Paulo³⁸ (BP des jeunes), Goiania, Mundo Novo (BP des jeunes) et Alvorada (BP des jeunes en 2004).

A Belém (Brésil), le Congrès de la ville a ouvert le budget participatif aux franges historiquement exclues de la population de deux manières : d'une part, le processus comprend les congrès municipaux des jeunes, des femmes, des afro-brésiliens, des groupes indigènes, des handicapés et des homosexuels. D'autre part, les délégués de chacune de ces commissions siègent au congrès de la ville pour une proportion de 8 sur les 50 membres (voir case 16).

³⁵ Voir la trousse à outils du BP : études de cas de villes illustratives

³⁶ Voir la trousse à outils du BP : études de cas de villes illustratives

³⁷ Voir la trousse à outils du BP : études de cas de villes illustratives

³⁸ Voir la trousse à outils du BP : études de cas de villes illustratives

Encadré 18:**L'expérience de la Commission de supervision et de transparence citoyenne de Cotacachi**

Le cas de Cotacachi dans l'Equateur est unique en ce qu'une commission de supervision citoyenne (contraloría social) a été créée au niveau municipal par l'assemblée cantonale afin de réunir les organisations actives de la ville et l'administration municipale.

La commission de supervision citoyenne qui fait partie de l'assemblée cantonale de Cotacachi contrôle la réalisation des travaux et projets approuvés dans le cadre du budget participatif municipal. Elle révisé le processus d'attribution de marchés et leur exécution. Il faut indiquer que cette commission ne peut généralement superviser que trois ou quatre projets en mettant un accent sur des éléments tels que la méthode d'attribution du marché, le montant et la situation, étant donné que les membres de cette commission sont honoraires et que près de 140 travaux et projets sont approuvés chaque année.

Parallèlement, un projet de transparence dans les travaux publics et de supervision communautaire a été entrepris à Cotacachi. Ce dernier implique la communauté et / ou le voisinage dans les processus d'attribution et d'exécution des marchés publics et des projets à l'aide d'instruments tels que le budget participatif et la révision des fiches de contrôle : à mi-parcours, en fin de projet et un acte de réception par lequel la communauté accepte le travail ou le projet réalisé.

Source: Municipalité de Cotacachi, 2003 – Cas de URBAL

45 Qui supervise et contrôle l'exécution du budget et des projets approuvés ?³⁹

Contrairement à la grande majorité des expériences des pays européens dans lesquels les représentations locales de l'administration locale contrôlent normalement l'exécution du budget participatif, la majorité des villes d'Amérique latine comprennent des organes de surveillance publique de la mise en œuvre du BP et des travaux. Ce contrôle peut s'exercer suivant les mécanismes suivants qui dépendent de chaque ville.

³⁹ Pour plus d'amples informations, voir question 34 des fiches récapitulative sur les villes illustratives.

IV. Dimension Participative

- a) *Le conseil budgétaire participatif à travers ses délégués comme à Cordoba, Caxias do Sul et Icapu*⁴⁰
- b) Une commission ou un groupe de travail précis du PBC comme à Campinas et Porto Alegre⁴¹
- c) *Des associations de résidents et de voisins ainsi que les organisations de citoyens comme à Caxias do Sul*⁴²
- d) Des commissions spécifiques d'organisations communautaires telles les commissions des travaux public issus des conseils de quartier (Montevideo ⁴³) ou des conseils paroissiaux (Cuenca⁴⁴)
- e) Dans certains cas tels que Bobigny (France, il existe une entité spécialement chargée de contrôler les activités des autorités publiques..

Une fois le BP approuvé, la surveillance citoyenne devient l'élément central pour le maintien de la qualité du processus, la garantie de la transparence et la prévention de la corruption jusqu'à la fin des travaux ou des services (voir Encadré 17 pour le cas de Cotacachi)..

46 Quel est le rôle des ONG, des universités et des professionnels dans le budget participatif?⁴⁵

Les organisations professionnelles et notamment les ONG jouent des rôles différents d'un cas à l'autre : défense des intérêts, conseil, formation, recherche ou promotion entre autres. Pour la plupart des cas, sauf par exemple à Buenos Aires, les ONG sont totalement écartées des instances de prise de décision (conseil du budget participatif). Cependant, les membres de ces organisations peuvent être élus délégués ou conseillers en tant que citoyens.

Dans les municipalités où les pouvoirs publics n'ont pas encore mis en œuvre le processus de budgétisation participative, ces acteurs peuvent grandement contribuer à la création, selon la perspective de la société civile, de forums qui encouragent le débat sur le budget communal et peuvent s'organiser en groupe pour faire pression sur les administrations locales afin qu'elles mettent en œuvre le BP.

40 Voir la trousse à outils du BP : étude de cas des villes illustratives.

41 Ibid.

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Ibid.

45 Pour plus d'amples informations, voir question 36 des fiches récapitulatives sur les villes illustratives.

47 Y a-t-il du bénévolat dans le budget participatif ? Quel est son rôle ?

Les processus de budget participatif sont mis en œuvre avec une bonne dose de bénévolat de la part de la société civile et des différents organes de l'administration locale. Le bénévolat intervient à chaque phase du BP, de l'élaboration à l'exécution. Afin de renforcer la participation des citoyens et l'action bénévole, certaines villes ont inclus cette dimension comme critère pour le classement des travaux.⁴⁶

En outre, l'analyse des expériences indique que le budget participatif conduit le capital social, stimule l'action bénévole et réactive les pratiques traditionnelles de bénévolat traditionnel telles que les mingas (ou minkas) dans la région des Andes. A Cuenca⁴⁷, la contribution de la communauté en main-d'œuvre, matériel et équipement double la valeur des projets financés par le budget participatif.

Participation gouvernementale

48 Quel rôle l'administration locale joue-t-elle tout au long du processus ?

Le rôle de l'administration locale est décisif à chaque phase, allant de la définition des priorités à l'application des décisions. L'administration locale facilite le processus tandis que le Maire lui confère une légitimité politique.

L'autre rôle important que joue l'administration locale est l'adoption par l'appareil administratif des décisions prises au cours des processus participatifs.

L'administration locale est également un acteur à qui incombe la responsabilité de créer les mécanismes permettant une vision globale des problèmes et des besoins de la ville. Par conséquent, elle doit présenter ses propres projets et les soumettre à la table des discussions du budget participatif. Il convient d'indiquer que l'administration possède une légitimité issue des élections. Le processus de budgétisation participative dans ce sens, devrait constituer une synthèse de deux sources de légitimité, l'une reposant sur la participation des citoyens et l'autre résultant des engagements pris dans le cadre du programme gouvernemental.

⁴⁶ Voir la trousse à outils du BP : critères de distribution des ressources, cas llo.

⁴⁷ Voir la trousse à outils du BP : Etude de cas.

49 Quelle est la logique sous-jacente qui détermine la place des budgets participatifs dans les administrations locales ?

En Europe comme en Amérique latine, les budgets participatifs peuvent poursuivre plusieurs types d'objectifs (bien que ceux-ci ne s'excluent pas les uns les autres). Le premier est administratif : le budget participatif est conçu comme une façon d'améliorer l'efficacité de l'administration publique. Le deuxième est social : le budget participatif devrait produire un résultat sur le plan social tel que le fait de « ré-ordonner les priorités » (Brésil) ou « créer des liens sociaux » (France). Le troisième type d'objectif est strictement politique : l'idée de « démocratiser la démocratie ».⁴⁸ Les deux derniers objectifs, social et politique, prédominent en Amérique latine.

50 Quelle structure municipale est-elle responsable du processus ?

Le « point d'ancrage » institutionnel du budget participatif au sein de l'appareil administratif varie d'une ville à l'autre et reflète la logique exprimée dans la question précédente. Généralement, le BP est basé dans une des directions suivantes :

- Bureau des finances ou Direction de la planification, avec pour objectif l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique.
- Direction de la Participation ou de l'action sociale, avec pour perspective la redéfinition des priorités.
- Direction de la Culture, afin de générer une nouvelle culture politique et de renforcer la dimension culturelle du budget participatif
- Cabinet du Maire pour des raisons politiques évidentes.

51 Le budget participatif dépend-t-il d'une seule cellule de l'administration municipale ?

Non. Dans plusieurs villes, le budget participatif est formellement traité dans plus d'une direction municipale, illustrant ainsi la multiplicité des objectifs de la ville (social, politique, etc.) ainsi que le caractère pluridi-

mensionnel du BP. A Belo Horizonte par exemple, il existe trois cellules administratives en charge du budget participatif : une au niveau du Secrétariat à la Planification, une autre au Secrétariat au Logement (chargé du BP du logement) et une troisième au Secrétariat municipal chargée de la coordination de la politique urbaine. A Villa El Salvador, le BP implique aussi directement plusieurs directions : Développement humain, développement urbain et développement municipal sont autant d'administrations que l'on retrouve dans chacun de huit districts⁴⁹. De plus, afin de rendre le processus plus efficace, il existe souvent des structures connexes chargées de la coordination interne au sein de la municipalité (réunion de coordination, commissions inter-directions, groupes de travail sectoriels, etc.).

52 Quel est le rôle du pouvoir législatif dans le budget participatif ?

Le pouvoir législatif à travers le conseil municipal élu joue son rôle traditionnel d'approbation finale du budget municipal. L'attitude des membres du conseil varie de l'opposition à l'abstention de prendre part au processus en passant par la participation active notamment aux assemblées thématiques débattant de problèmes précis (transport, salubrité, sport, etc.). Il existe des cas exceptionnels (mais positifs) où les membres du conseil, ou même le président du conseil font partie du conseil du budget participatif. Dans ces cas, ils ont généralement le droit à la parole mais ne disposent pas du droit de vote.

Dans certaines pays, le Maire n'est pas directement élu par le peuple, mais plutôt par le Conseil. Dans de telles situations, il est simultanément le représentant des pouvoirs exécutif et législatif. Ce cumul tend à réduire les tensions entre les deux pouvoirs pendant la mise en œuvre du budget participatif. Il est nécessaire d'établir un dialogue franc avec les membres du législatif (conseillers, vereadores, regidores) et de les inviter à participer au processus. Il faut indiquer que le BP n'a pas pour but d'usurper leurs fonctions législatives mais plutôt d'améliorer le processus démocratique à travers l'implication de tous les citoyens.

⁴⁹ Voir Document de base et dossier sur le BP : étude de cas.

53 Comment la municipalité invite-t-elle les populations à participer au budget participatif ? ⁵⁰

L'invitation à participer au BP peut se transmettre à travers divers médias et canaux d'information tels que les journaux locaux, le courrier électronique direct, les dépliants, les brochures explicatives ou les affiches (voir encadré 18). Ces supports n'expliquent pas uniquement les buts et le rôle du processus, mais ils fournissent également des informations précises sur la date, l'heure et le lieu de tenue de la prochaine assemblée de quartier ou de la plénière sectorielle.

Certaines villes ont introduit l'Internet et leurs sites pour informer les populations et comme moyen de communication interactif. Évidemment, les moyens les plus courants pour atteindre le public tels que les journaux, les affiches et la radio ne peuvent être oubliés, étant donné que les personnes à faible revenu n'ont pas souvent de téléphone, encore moins d'ordinateur, et dans certains tout simplement pas d'électricité.

Dans les villes plus grandes, et en dépit des difficultés, il est particulièrement important de communiquer par les grands journaux, la radio et les chaînes de télévision. Il est recommandé que les administrations utilisent une partie des ressources consacrées aux relations publiques et à la communication pour inviter les populations à participer.

54 Quelles mesures la municipalité peut-elle prendre pour encourager et inciter la communauté à participer au processus de budgétisation participative ?

Généralement, c'est à travers l'organisation de campagnes menées par la direction chargée du budget participatif, mais qui mobilise également d'autres directions administratives et, le cas échéant, les mass médias de la ville (presse, radio, télévision).

⁵⁰ Pour plus d'amples informations, voir question 39 des fiches récapitulatives sur les villes illustratives.

Encadré 19:**Fiches d'information et de mobilisation du public pour le BP (1997-2000) dans 103 municipalités brésiliennes**

Mode de communication	Nbre de communes utilisant le mode	Pourcentage (%) de commune utilisant ce mode
Presse locale	77	75,0
Radio	76	74,0
Véhicule équipé de hauts-parleurs	76	74,0
Courriers de masse	69	67,0
Affiches	60	58,0
Brochures, dépliants, invitations	29	28,0
En plein air	23	22,0
Télévision	17	17,0
Institutions publiques et culturelles (écoles, églises, théâtres)	10	10,0
Autres	20	19,0
Sans réponse	03	03,0
Total	103	

Source: étude FNPP : « Expérience des budgets participatifs au Brésil », 2000, op.cit. p. 82

Deux expériences illustrent ce travail de persuasion et de mobilisation des citoyens par rapport au processus du BP (voir Encadré 19 ci-dessous).

55 Quelles relations le budget participatif entretient-il avec les autres instruments et mécanismes de participation des citoyens ? ⁵¹

Les relations sont étroites et se consolident toujours davantage. Le budget participatif est un, mais à aucun cas le seul mécanisme de construction de la démocratie participative et du dialogue entre l'administra-

51 Pour plus d'amples informations, voir question 44 des fiches récapitulatives sur les villes illustratives.

tion locale et la société. D'autres instruments existent, tels que les conseils sectoriels au Brésil (conselhos), les tables-rondes pour la recherche du consensus, les Agendas 21 locaux et les plans stratégiques participatifs. Mais la situation est différente dans chaque ville. De nombreux exemples du Brésil et des villes européennes illustrent la complexité et la diversité des étoffes de participation sur lesquelles le BP est tissé.

56 Quels sont les principaux obstacles que rencontrent les administrations municipales dans l'exécution du BP ?

La première difficulté est liée à l'incapacité de l'appareil administratif à mettre en œuvre le processus. Dans la plupart des cas, les administrations ont du mal à s'adapter aux nouvelles exigences qui s'imposent à elles : un nouveau type de dialogue avec les citoyens, le travail en dehors des heures normales, le travail dans les quartiers, etc.

Le deuxième problème majeur se rapporte aux systèmes d'information gérés par la communauté et la mauvaise qualité des informations présentées aux participants. D'autres difficultés apparaissent assez fréquemment, et pas seulement au Brésil⁵². L'on peut citer entre autres l'accumulation des projets approuvés mais non exécutés, l'insuffisance des ressources pour faire face à la demande, les déficits du budget municipal, l'absence de participation du public, les querelles et tensions entre partis politiques, le système politique clientéliste et les difficultés entre le corps législatif et le conseil municipal.

Si de nouveaux modèles de gestion publique ne sont pas introduits (fonctionnement à l'aide de programmes et objectifs, évaluation et responsabilité des différentes directions municipales, transparence, nouvelles méthodes de comptabilité budgétaire, possibilité d'une action multisectorielle impliquant les différents domaines municipaux, etc.), l'efficacité du processus participatif sera réduite.

L'accroissement des revenus municipaux et des investissements à travers la collecte des impôts, une politique fiscale viable, l'éradication de la corruption et l'optimisation (voire la réduction) des dépenses sont

52 Voir Experiencias de OP no Brasil, op. cit., p. 106

autant d'aspects importants de la réforme de la gestion publique qui permettent au processus du budget participatif d'avoir une incidence considérable sur la qualité de vie des populations, et notamment les plus défavorisés.

Encadré 20:

Deux expériences de mobilisation des populations : Villa El Salvador et Barra Mansa

A Villa El Salvador (Pérou), la consultation des citoyens s'est déroulée à travers un referendum municipal sur les priorités du plan de développement qui a précédé le lancement du BP en 1999. Les efforts déployés pour informer chaque citoyen ont été énormes ; des milliers de brochures ont été imprimées et distribuées dans chaque maison, les jeunes ont été mobilisés par les différentes ONG, des spots radio et des sketches ont été créés et diffusés afin de sensibiliser les populations. Les résultats positifs ont été à la hauteur des efforts puisque plus de la moitié de la population a voté pour ses priorités.

A Barra Mansa (pop. 200 000, Brésil) afin de motiver les enfants et les jeunes à participer, la municipalité a distribué des t-shirts, casquettes, règles et brochures illustrées. A travers ces objets, le processus a été plus visible dans les écoles et la ville. Le Secrétaire à l'Education municipale a réuni les enseignants afin de leur expliquer les différentes phases du processus et de commenter les brochures illustrées (pour enfants). Pareillement, une ONG travaillant en collaboration avec la municipalité et ayant de l'expérience dans les activités des jeunes, ENCOMEN, a entrepris des initiatives importantes dans les quartiers. Les enfants et les jeunes ont, à leur tour, informé leurs familles. Au cours de la première année, non seulement 7000 enfants ont participé, mais 400 adultes ont été attirés dans le processus en dépit du fait qu'ils n'avaient jamais eu d'expérience en matière de participation communautaire.

Source: Rapport du séminaire international « Budget participatif dans le contexte bolivien ». Document de travail n° 130 UMP-LAC, Quito, 2003, 110 pp.

Participation du secteur privé

57 Comment le secteur privé peut-il être impliqué dans le budget participatif ?

Jusqu'ici, la participation du secteur privé formel au budget participatif est restée limitée. Néanmoins, dans plusieurs villes, le secteur privé formel ou des entreprises particulières ont droit à la parole et quelques fois le droit de vote dans les instances de prise de décisions concernant le budget. Dans cette lancée, les secteurs industriel, commercial et des services font partie du congrès de la ville de Belém avec trois des 50 représentants. La compagnie des eaux et de la salubrité (SAAE) compte un délégué dans le forum du budget participatif municipal d'Icapuí (voir Encadré 15). Santo Andre, située au cœur industriel de la région métropolitaine de Sao Paulo, a invité les représentants des secteurs pétrochimique et métallurgique à participer au processus de planification stratégique à long terme baptisé « ville du futur ». Aujourd'hui ces acteurs, organisés dans le cadre d'une commission, ont droit de parole et de vote à la commission du budget participatif de la ville.

58 Comment peut-on impliquer le secteur informel ou de l'économie de solidarité ?

En Amérique latine, la participation du secteur informel, petits producteurs, micro-entreprises, vendeurs à la sauvette, associations productives de jeunes, ramasseurs et recycleurs d'ordures, agriculteurs urbains, est plus expressive que celle du secteur formel. Ces producteurs de richesses pour la ville peuvent tirer profit du BP afin d'améliorer leur situation. Une des grandes vertus du BP est qu'il peut profiter au secteur informel, bien que partiellement, étant donné qu'il y a fort à faire dans ce domaine.

Les avantages pour les secteurs informel et de l'économie de solidarité sont de deux ordres : premièrement, les projets sélectionnés dans le budget participatif peuvent directement leur profiter (formation, capital pour un programme de crédit rotatif, fourniture d'équipements, accès aux marchés publics, entre autres). Deuxièmement, les projets approuvés par le budget participatif peuvent être administrés par les communautés et exécutés par le secteur informel, générant des emplois rémunérés.

Encadré 21:

Relations entre le BP et les autres mécanismes de participation à Porto Alegre, Santo Andre et Córdoba

Porto Alegre, Brésil

En dehors du budget participatif, il existe de nombreux mécanismes de démocratie participative dans la municipalité comme par exemple les conseils sectoriels (actuellement au nombre de 22) dont l'objectif est de définir les politiques et directives dans leurs domaines respectifs ; 8 forums de planification régionaux, conformes à la stratégie de gestion du plan directeur de développement et d'environnement, des conférences sectorielles et le congrès de la ville qui, cette année, se réunit pour la quatrième fois. (Etude de cas : Porto Alegre).

Santo Andre, Brésil

Le budget participatif et le futur projet de la ville sont les principaux canaux. Ils sont devenus des repères nationaux et internationaux. Cependant, il convient d'indiquer que ce ne sont pas les seuls canaux adoptés par cette administration. Au sein de la ville, il existe 17 conseils thématiques et deux forums, un théâtre des opprimés (qui aborde la participation des citoyens à l'aide du langage du divertissement qu'est le théâtre) ; le réseau d'implication numérique des citoyens, les conseils d'entretien des plantes, la gestion participative des réserves aquatiques, les auditions publiques et les séances de plaintes (ombudsman). (Etude de cas : Santo Andre).

Córdoba, Espagne

La participation des citoyens à l'administration municipale de Córdoba s'articule autour des organes suivants, selon les directives sur la participation des citoyens de 1986 : a) conseils de quartier (14) ; b) conseil des associations de citoyens ; c) représentants des entreprises, fondations et des trusts municipaux ; et d) autres moyens définis par la ville pour représenter les organisations de secteurs bien définis à l'exemple des syndicats et autres.

Le conseil des associations de citoyens, un concept assez unique est perçu comme le centre de coordination et d'orientation des mouvements de citoyens et comme un point focal de la participation au sein de la municipalité sur les questions concernant l'ensemble de la ville. Il a pour fonction entre autres, de participer au comité de soutien et de suivi du budget participatif. Dans tous les conseils d'administration des sociétés d'utilité municipale et au sein des organes exécutifs des fondations et trusts municipaux, l'on retrouve un représentant des résidents désigné par le conseil des associations de citoyens. (Etude de cas : Córdoba).

Source: Document de base (op. cit.) et Dossier sur le BP.

V.

CHAPITRE

**DIMENSION NORMATIVE
ET JURIDIQUE**



59 Comment et quand le processus du budget participatif devrait-il être formalisé et légalisé ?

Dans la majorité des villes brésiliennes, le budget participatif n'est pas institutionnalisé ou légalisé. Il dépend de la volonté de la collectivité locale ainsi que de la mobilisation et de la volonté des populations. Les règles de procédures élaborées par les deux parties définissent les principales règles du jeu. La raison avancée pour justifier la non-institutionnalisation du BP est la préservation de la dynamique du processus et la lutte contre la bureaucratisation et les co-optations politiques. Les discussions annuelles en vue de la modification des règles de procédure et de leur ajustement aux réalités locales favorisent l'autorégulation du processus et préservent son caractère créatif. D'autre part, il y a un plus grand risque à lier la permanence du budget participatif aux résultats électoraux d'un parti donné.

Dans la plupart des villes non-brésiliennes, le budget participatif est régulé et institutionnalisé par des décisions et des décrets municipaux approuvés⁵³ par le conseil municipal et/ou proposés par le Maire. Afin d'éviter que le sommet n'impose ses décisions de base, certaines villes légalisent le processus après un ou deux ans de mise en œuvre et même dans ces cas là seuls, elles ne légalisent que les aspects essentiels à la consolidation du processus sans en altérer le caractère créatif.

60 Quels aspects du budget participatif devraient-ils être inscrits dans le cadre juridique ?

La réponse doit être ajustée aux conditions juridiques et au cadre normatif existants. Toutefois, au moins les éléments suivants peuvent être légalisés afin d'assurer la continuité du BP tout en préservant le caractère flexible et évolutif du processus.

- Un décret municipal reconnaissant le processus participatif comme étant une forme d'administration municipale.
- L'insertion du budget participatif à la Loi des finances municipale ou aux lois organiques municipales (le cas échéant).
- Une ligne budgétaire bien définie, votée et approuvée.

⁵³ Exemple d'ordonnances municipales dans le Dossier sur le BP

- Des provisions pour l'équipe du budget participatif municipal visant à assurer le bon fonctionnement de la machine administrative.
- Vote et approbation par le conseil municipal de la « matrice budgétaire » préparée pendant le processus. Publication des résultats et des montants correspondants au « journal officiel » ou dans toute autre publication officielle.
- Règlement intérieur municipal définissant la composition et les prérogatives et la « commission de contrôle du budget participatif et des travaux publics ». Ledit règlement intérieur peut être modifié et complété en tant que de besoin.

61 Est-il nécessaire de lier le budget participatif à un plan de développement (à long terme, stratégique ou physique) ?

Cela n'est pas absolument nécessaire, et plusieurs budgets participatifs ne le sont pas avant tout parce que ces plans n'existent pas au niveau municipal. Cependant, il leur est fortement recommandé d'être liés ; de cette manière, des décisions à court terme, qui pourraient être désavantageuses pour la ville à long terme, peuvent être évitées.

62 Comment peut-on lier le budget participatif aux instruments de planification urbaine ? ⁵⁴

Plusieurs villes ont choisi de lier le budget participatif aux processus de planification urbaine, explorant ainsi de nouvelles pistes et renforçant le BP. Deux cas de figure se présentent alors : la première situation concerne les villes dotées de plans de développement et dans lesquelles le budget participatif survient après l'approbation de tels plans. Dans ce cas, le BP « est inséré dans un plan de développement durable, le plan directeur et le plan directeur physique.⁵⁵ Dans plusieurs villes, le budget participatif est devenu un instrument d'exécution sélective du plan. Afin de faciliter le lien, la municipalité devrait faire un effort pour éduquer et former les participants au budget participatif relativement au contenu desdits plans. Lors de la phase d'évaluation technique des projets sollicités, les techniciens municipaux examinent la comptabilité entre la demande et les plans existants.

⁵⁴ Pour d'amples informations, voir question 43 des fiches récapitulatives sur les villes illustratives.

⁵⁵ Voir la trousse à outils du BP : Etude de cas II.

La deuxième situation concerne les villes où il n'existe pas de plans de développement stratégiques urbains ou celles dans lesquelles lesdits plans sont

obsolètes et / ou non appliqués. Dans ces cas, les budgets participatifs constituent la première étape vers la planification participative de la ville. Lors de l'élaboration de ces plans à long terme, les besoins et problèmes des populations sont pris en compte. Cette situation est très courante au Brésil.

63 Qui établit le lien entre les plans à long terme et le budget participatif ?

Ce lien est d'abord établi par les citoyens qui participent aux deux processus. Le lien entre les perspectives à court et à long terme⁵⁶ est assuré par les délégués, membres des conseils et représentants qui siègent dans les deux forums. A Porto Alegre par exemple, les conseillers du CBP sont en même temps les représentants (pas les seuls) du conseil du Plan directeur urbain. D'une part, cela leur permet de formuler des demandes immédiates lors des discussions sur l'avenir de la ville, et de l'autre, ces mêmes représentants / délégués conduisent les discussions sur le plan directeur dans le processus du budget participatif.

Si les citoyens jouent un rôle central, la fonction de l'administration locale qui est chargée d'assurer l'ordre et l'intégration devrait être davantage valorisée. C'est à l'autorité publique qu'il incombe de mettre en place un système de participation intégré qui lie divers canaux et espaces de débat tels notamment les plans à long terme et le budget participatif.

64 Existe-t-il des mécanismes et des systèmes d'évaluation du budget participatif ?

Il en existe très peu. Bien que des efforts ⁵⁷ commencent à être faits, l'on observe une carence en personnels d'évaluation en raison de la multiplicité des expériences dans les différentes régions. L'évaluation de 103 expériences brésiliennes⁵⁸, la documentation de 25 cas internationaux partageant le même modèle⁵⁹ dans le contexte de l'Urb-al Network 9 ; et une étude sur la participation et le BP en Europe, constituent trois initiatives qui illustrent un même ensemble de variables et de critères.

56 Voir la trousse à outils du BP : le cas de Montevideo et Ilo.

57 Voir Dossier sur le BP : bibliothèque numérique et bibliothèque UMP.

58 Grazia de G, Torres Ribeiro, Experiencias de OP no Brasil.

59 Voir la trousse à outils du BP : Questionnaire pour la documentation des expériences.



VI.

CHAPTER

**DIMENSION
TERRITORIALE**



65 Comment le budget participatif est-il lié à la décentralisation municipale ?⁶⁰

Les processus de budgétisation participation sont étroitement liés à la déconcentration des services municipaux et la décentralisation du pouvoir au sein de la municipalité. Dans certaines villes, le processus de décentralisation intra-municipale précède le budget participatif qui est monté en fonction des découpages physiques des villes (administrations régionales, quartiers, zones, etc.). Par contre, dans d'autres villes, le budget participatif précède le processus de décentralisation intra-municipale.

66 Existe-t-il un nombre optimal de régions et / ou de sous-régions qui garantisse un fonctionnement adéquat du budget participatif ?

Non. Tout dépend, dans chaque cas, de la volonté de la municipalité de se rapprocher de son voisinage et des communautés ainsi que de sa capacité de mobilisation et d'intervention. Tout dépend également de la volonté des citoyens de subdiviser les régions afin de rapprocher le budget participatif de leurs intérêts. Ce nombre peut changer et s'ajuster avec le temps en fonction des réalités locales telles que : l'histoire du quartier, les modèles de croissance urbaine et la situation des communautés manquant de services de base. Dans l'ensemble des régions qui participent au budget participatif à être plus petites que les unités administratives existantes, rapprochant ainsi les citoyens de l'administration publique. Par exemple, à Belém (pop. 1,3 million) les huit régions administratives ont été subdivisées en 28 micro-régions ; dans la zone de la capitale fédérale de Buenos Aires (3 millions d'habitants), les 16 centres de gestion participative ont été subdivisées en 51 zones de BP ; et Belo Horizonte est passé de neuf sous-régions administratives à 41 sous-régions de régions participatifs. La participation des citoyens tend à s'accroître dans les régions et / ou sous-régions plus petites.

Plusieurs municipalités essaient de faire correspondre le découpage territorial du budget participatif (et par conséquent le nombre de zones) avec celui des domaines sectoriels de la municipalité tels que la santé,

60 Pour de plus amples informations, voir questions 46, 47 et 48 des fiches récapitulatives sur les villes illustratives

l'éducation ou les services publics. Cet effort représente une avancée importante, notamment pour les municipalités qui n'ont pas encore achevé leur processus de décentralisation intra-municipale.

67 Existe-t-il des budgets participatifs en zone rurale ?

Oui, et ils jouent un rôle crucial dans l'introduction des régions et des établissements humains (villages, paroisses, aldeas, veredas) là où les couches les plus pauvres de la population de la municipalité résident. Malgré le fait que ces colonies représentent une faible proportion (en terme de pourcentage, même si ce n'est pas toujours le cas en terme économique) de la population totale, plusieurs municipalités leur allouent des ressources plus importantes proportionnellement.⁶¹ Dans certaines municipalités, le budget participatif est un moyen d'intégration et de développement des zones rurales desdites municipalités. Certaines ont même limité le budget participatif aux zones rurales de la municipalité, selon une approche semblable

68 La méthodologie des budgets participatifs est-elle similaire en zone urbaine et rurale ?

Les méthodologies couramment utilisées en zones urbaines doivent être adaptées au contexte rural, afin de tenir compte des distances en jeu, du relatif isolement des communautés et de leurs demandes qui sont normalement différentes de celles des zones urbaines. Les principales différences sont : des assemblées plus petites, la nécessité de transporter les participants et de tenir compte de la culture de l'effort personnel pour l'exécution des projets. L'autre option choisie par les municipalités rurales est celle d'initier le budget participatif sur la base d'un plan de développement de la zone rurale afin de définir les priorités et, ensuite seulement, introduire le budget participatif

⁶¹ Voir la trousse à outils du BP : fiches récapitulatives sur Caxias do Sul, Mundo Novo, Cuenca, Cotacachi.



VII.

CHAPITRE

**QUESTIONS
FINALES**



69 Le budget participatif est-il une proposition qui émane de certains partis politiques? Ces partis ont-ils tiré des enseignements précis de ce processus ?

D'un point de vue historique, le budget participatif a été promu par les partis de gauche et de centre-gauche. Ils ont été dans plusieurs villes, le fruit de mouvements de la société civile qui dans le même temps, ont œuvré à l'élection de maires réceptifs à leurs demandes. Au Brésil, c'est le parti ouvrier (PO) qui a introduit le budget participatif en tant que facteur de justice sociale (afin de redistribuer les ressources publiques à ceux qui en ont été privés), la justice fiscale et surtout la justice politique (en donnant des voix à ceux qu n'en avaient pas). Ces partis ont pour caractéristique commune la promotion de la démocratie participative dans un cadre juridique précis. Néanmoins, le budget participatif a cessé d'être une technique politique pour se transformer en processus politico-administratif. Au cours des dernières années, le budget participatif a été appliqué par les partis alliés ou par des partis autres que ceux qui l'ont initié.⁶² Dans ce cas, les BP subissent des changements parfois profond.⁶³ En Allemagne par exemple, toutes les fondations proches des partis politiques se sont engagées à promouvoir la pratique des budgets participatifs.

70 Y a-t-il un risque de considérer le budget participatif comme une panacée, un remède à tous les maux ?

Oui ! C'est un risque important pour les municipalités (qui peuvent être amenées à faire trop de promesses) et pour les citoyens (qui peuvent être amenés à attendre trop). En outre, les budgets participatifs ne fixent que la répartition d'une portion limitée des ressources publiques que constituent les budgets municipaux. Pour cette raison, le dialogue préliminaire entre la municipalité et le public, afin de fixer la portée et les règles du jeu, est important.

⁶² Voir Etat de Sao Paulo, 21.0.2001. Orçamento Participativo rtrai do PT ao PFL, Wilson Paiva.

⁶³ Voir Document de base, op. cit

71 Le budget participatif réduit-il la corruption ?

Oui, notamment lorsqu'il existe des mécanismes de contrôle par les citoyens de l'exécution du budget et des travaux réalisés. La présence des conseils du budget participatif lors des appels d'offres en vue de la réalisation de projets précis diminue considérablement les risques de corruption pour les entreprises et / ou les autorités publiques. L'obligation pour les municipalités de rendre compte et la publication des comptes prévient une utilisation non-transparente des ressources. Ces mesures et d'autres, permettent d'éviter, lors de la phase de conception du « budget matrice », le clientélisme et la distribution d'avantages pratiquée par certains membres du conseil.

Dans ce sens, lesdites mesures peuvent être utiles même dans le contexte européen. Le budget participatif renforce la transparence en publiant les informations budgétaires et en exigeant que les délégués au BP et les autorités publiques rendent compte. Ces mécanismes génèrent la confiance et améliorent la qualité de la gouvernance dans la ville

72 Comment garantir la durabilité du processus de budgétisation participative ?

Une étude des forums de participation populaire au Brésil indique que pendant la période 1997-2000, des 103 cas examinés, plus de 20 pour cent ont été suspendus. Cette situation nous oblige à rechercher les conditions pouvant garantir l'irréversibilité des processus en d'autres termes, des mécanismes afin de s'assurer que ces processus se consolident et se renforcent dans le temps, au-delà de la volonté politique d'un maire et de l'activisme de quelques mouvements de citoyens.

Il semble qu'avec le temps, la durabilité des budgets participatifs va de pair avec le renforcement des capacités des populations et leur compréhension de l'importance des processus et des avantages que ces derniers peuvent générer. Un tel renforcement des capacités nécessite une définition claire des priorités en matière de sensibilisation et d'éducation des masses. Ces efforts, selon les enseignements de Paulo Freire, invitent à un relèvement de l'aspect éducatif du BP.

Une autre condition pour l'irréversibilité concerne la légalisation du

processus qui devrait être suffisamment lâche pour éviter de compromettre le caractère flexible et évolutif du processus et favoriser son autorégulation. Dans le même temps, cette légalisation flexible devrait situer le budget participatif dans un cadre normatif et juridique permettant son institutionnalisation, au-delà du mandat d'un Maire précis. Voilà assurément le plus grand défi.

Enfin, le budget participatif sera durable si les différents acteurs peuvent se rendre compte qu'il constitue une occasion de servir leurs idéaux et intérêts : les hommes politiques peuvent renforcer leur légitimité ; les techniciens et les autorités publiques peuvent améliorer l'efficacité de leur travail et sa dimension sociale ; les organisations internationales peuvent s'assurer que les ressources qu'elles apportent sont mieux utilisées ; et les citoyens peuvent contribuer positivement à la prise de décisions et à la gestion locale.

La Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine promeut une meilleure acceptation et utilisation des principes de gouvernance urbaine. La campagne a réussi à initier des activités concrètes visant à susciter un changement de politique et à renforcer les capacités organisationnelles de plus de 30 pays à travers le monde. Afin de mieux traduire les principes de gouvernance urbaine dans les faits, cette campagne a conçu de nombreux outils parmi lesquels une collecte de ressources sur le budget participatif.

Le Programme de Gestion Urbaine (PGU) représente un effort considérable déployé par ONU-HABITAT et le PNUD avec les organismes externes d'assistance afin de renforcer la contribution des villes et villages des pays en voie de développement vers la croissance économique, le développement social et la lutte contre la pauvreté. Au cours des 18 dernières années, l'UMP a pu mettre en place une plate-forme pour permettre aux partenaires de développer des thèmes novateurs relatifs à la gestion urbaine.

Le présent manuel s'attèle à fournir des réponses directes et pratiques à comment, pourquoi, quand et où mettre en œuvre le budget participatif dans les meilleures conditions possibles.



UN-HABITAT

UN-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya
E-mail: governance@unhabitat.org
<http://www.unhabitat.org/governance>
PGU-ALC, García Moreno 751 entre Sucre y Bolívar,
P.O. 17-01-2505, Quito - Ecuador
<http://www.pgualc.org>