



MINISTÈRE
DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE



giz



GUIDE DE REFERENCE DU BUDGET PARTICIPATIF AU BENIN

DCT : DIRECTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Edition Décembre 2022

SOMMAIRE

<u>LISTE DES ENCADRES</u>	3
<u>SIGLES</u>	4
<u>PREFACE</u>	5
<u>POURQUOI CE GUIDE ?</u>	8
<u>NOTES SUR L'UTILISATION DU GUIDE</u>	9
<u>I- GENERALITES SUR LE BUDGET PARTICIPATIF</u>	10
<u>a. Définition du Budget participatif</u>	10
<u>b. Historique du Budget participatif et évolution dans le monde, en Afrique et au Bénin</u>	12
<u>c. Principes et exigences du Budget participatif</u>	15
<u>d. Finalités et avantages du Budget participatif</u>	17
<u>e. Ancrage juridique du Budget participatif au Bénin</u>	20
<u>II- PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET PARTICIPATIF</u>	22
<u>a. Les options du Budget participatif</u>	22
<u>i. Approches "Compétition" Versus "Tous les territoires gagnants"</u>	22
<u>ii. Approches "Territoriale" versus "Thématique"</u>	23
<u>b. Les étapes du Budget participatif</u>	24
<u>i. Etape préparatoire</u>	24
<u>ii. Information et sensibilisation des acteurs</u>	31
<u>iii. Fora de village/quartier</u>	33
<u>iv. Fora au niveau arrondissement/des délégués</u>	40
<u>v. Forum communal</u>	43
<u>vi. Vote/approbation du budget communal et popularisation</u>	44
<u>vii. Suivi-évaluation de l'exécution du budget</u>	45
<u>viii. Bilan du processus/reddition des comptes</u>	46
<u>c. La dimension territoriale et thématique du Budget participatif</u>	48
<u>d. La dimension financière du Budget participatif</u>	49
<u>GLOSSAIRE</u>	53
<u>ANNEXES</u>	54
<u>1. Mapping des acteurs du Budget participatif</u>	54
<u>2. Eléments indicatifs de coût de mise en œuvre du Budget participatif</u>	55
<u>3. Calendrier indicatif de mise en œuvre du Budget participatif</u>	56
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	56

LISTE DES ENCADRES

Budget participatif et budget communal

Les quatre étapes du Budget participatif à Porto Alegre dans les années 2000

Utilité du Budget participatif en RDC

Ossature du règlement interne du Budget participatif

Recevabilité ou éligibilité d'un projet dans les fora de village/quartier : quelques critères

Proposition de critères pour choisir les lieux d'implantation des projets du Budget participatif

Lors des fora, le consensus est à privilégier

Résumé des étapes de mise en œuvre du Budget participatif en Europe

SIGLE

ALCRER : Association de lutte contre le racisme, l'ethnocentrisme et le régionalisme

BP : Budget participatif

CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique

DCT : Direction des collectivités territoriales

FADEC : Fonds d'appui au développement des communes

GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

MDGL : Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale

OIDP : Organisation internationale de la démocratie participative

ONU-HABITAT : Programme des Nations Unies pour les établissements humains

OSC : Organisation de la société civile

PAI : Plan annuel d'investissement

PARTICIP : Programme de participation citoyenne aux politiques publiques au Bénin

PDC : Plan de développement communal

PDDC : Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal

SNV : Organisation Néerlandaise de développement

PREFACE

Les nouvelles mutations démocratiques dans le monde ont conduit à divers changements de grande portée politique, économique, sociale et culturelle dans le cadre de la gouvernance de l'action publique en général. La démocratie locale particulièrement a été consolidée par un nouveau mode de gouvernance budgétaire avec l'introduction du Budget participatif pour renforcer la participation citoyenne.

En effet, depuis l'expérience pionnière de Porto Alegre au Brésil en 1989, le Budget participatif a été adopté par plusieurs Etats en Amérique Latine, en Europe, en Asie comme un catalyseur de villes porteuses d'espérance de citoyenneté. Les Etats africains ne sont pas restés en marge de cette expérience. Le Sénégal, le Mali, le Cameroun, le Niger, le Madagascar, pour ne citer que ceux-là, ont pratiqué le Budget participatif dans le cadre de la gouvernance de leurs territoires.

Le Bénin peut apparaître nouveau sur le chantier de cette démarche alors que l'expérience de l'une de ses communes entre les années 2002 et 2005 est reconnue et publiée dans les documents de l'Organisation internationale de la démocratie participative (OIDP) pour ses prouesses de mobilisation de ressources propres : il s'agit de l'expérience de la commune d'Adjarra.

Ces dernières années, avec l'accompagnement de la SNV, de Plan Bénin, des programmes Redevabilité et PartiCiP ainsi que de la GIZ, d'autres communes ont adopté le processus du Budget participatif.

Le Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale (MDGL), très attentif à ces expériences pilotes entreprises dans certaines communes du Bénin, a également capitalisé les nombreux échanges d'expériences entre pays lors des sommets Africités et d'autres fora organisés par Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU) ainsi que ONU-HABITAT et DECNET.

De plus en plus aujourd'hui, le Budget participatif apparaît comme une rénovation des pratiques d'administration communale et municipale propre à promouvoir les principes de bonne gouvernance. Outil de promotion de la participation citoyenne et de la redevabilité, le Budget participatif peut procurer bien des avantages aux autorités communales et municipales du Bénin comme à la société civile dont l'implication dans la gestion des affaires publiques locales est devenue une réalité dans nos collectivités.

Pour notre pays dont les expériences sont naissantes et doivent se consolider, le Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale a la conviction que la pratique du Budget participatif peut contribuer à renforcer la mobilisation des ressources, rendre les dépenses communales et municipales plus transparentes et, par conséquent, stimuler la participation des citoyens à l'affectation des ressources publiques.

Le Budget participatif peut aider à améliorer les recettes fiscales des communes. Il peut aussi concourir à réorienter les investissements communaux et municipaux vers des infrastructures de base surtout en faveur des communautés défavorisées. Il peut enfin renforcer les dynamiques sociales (mouvements associatifs, liens de solidarité) et aider à aplanir les divergences de vue entre les dirigeants élus et les différentes composantes de la société civile.

Parce qu'il élargit et approfondit la participation des citoyens à l'affectation des ressources publiques, le Budget participatif concourt à l'avènement des territoires socialement mieux intégrés, en permettant aux catégories sociales traditionnellement marginalisées de rompre le cycle de l'exclusion. Ce faisant, le Budget participatif répond à certains des principes cardinaux de l'Agenda 2030 notamment celui visant à « ne laisser personne de côté ».

Les expériences promues au Bénin sont conduites par divers partenaires et programmes avec diverses approches dans des communes de leur choix. Ce qui fait qu'aujourd'hui certaines communes sont en avance sur d'autres et les approches développées ne sont quasiment pas les mêmes.

C'est pourquoi, soucieux du développement équilibré des territoires communaux et municipaux du Bénin, le Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale, à travers la Direction des collectivités territoriales (DCT), a opté pour la mise à échelle de l'expérience du Budget participatif au niveau des 77 communes. Il a souhaité la rédaction d'un guide de référence qui capitalise les diverses approches promues et qui oriente les communes qui n'ont pas encore expérimenté le Budget participatif vers des choix bien renseignés et des outils éprouvés.

Le présent guide est destiné aux élus communaux et municipaux, à leur administration, aux citoyens des communautés rurales/urbaines, aux chercheurs et aux structures d'appui au processus de la décentralisation. Il vise à mettre à la disposition de ces acteurs un outil simple pour mettre en pratique les principes et le processus du Budget participatif. Ce guide ne nie pas l'effort de nos communes qui,

depuis des années, à travers l'élaboration des PDC et des budgets communaux, adoptent des démarches participatives. Au contraire, il complète et renforce les nombreuses initiatives locales en faveur de la participation citoyenne dans le processus du développement local.

Le processus décrit dans ce guide n'est pas standardisé. Il ne prétend pas être une panacée qui présente des solutions toutes faites aux difficultés inhérentes à toute action humaine. Il n'a pas vocation à présenter des expériences de réussite infaillibles du Budget participatif. En fonction des contextes et des besoins, un travail d'adaptation est nécessaire dans la mise en œuvre du Budget participatif. Ce guide, loin d'être considéré comme un simple document d'indications techniques de mise en œuvre du Budget participatif, contribue à impulser une bonne dynamique de participation et de partenariat entre les communes et les citoyens. Il faut surtout un engagement fort et sincère du conseil communal/municipal, des citoyens et de tous les autres acteurs ainsi qu'une confiance mutuelle et un esprit de partenariat et de collaboration pour que les vertus attachées à cet outil puissent être vécues avec plénitude.

La collaboration entre le Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale et les acteurs ayant promu le processus dans certaines communes du Bénin (ALCRER, SOCIAL WATCH BENIN et la GIZ) dans la préparation de ce guide a également permis d'établir un processus de capitalisation des diverses expériences et approches.

Le Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale souhaite que ce guide inspire davantage de communes à s'engager dans la pratique du Budget participatif pour une rénovation de la gouvernance locale au Bénin.

POURQUOI CE GUIDE ?

Le présent ouvrage est d'abord un document conceptuel qui présente le Budget participatif comme un nouveau mode de gestion qui renforce la participation citoyenne et la redevabilité. Il est fondamentalement un document de plaidoyer qui vise à présenter les avantages et la finalité du Budget participatif aux communes dans le but de les décider à s'engager pour sa mise en œuvre. Ce guide passe en revue les interactions entre la reddition des comptes, la mobilisation des ressources, la bonne gouvernance, la démocratie participative et la mise en pratique du Budget participatif.

Il a été préparé à l'intention des conseillers communaux et municipaux, des facilitateurs/intermédiaires, des représentants de la société civile, des services compétents de la tutelle, des services déconcentrés de l'Etat dans les communes, des communautés à la base, des acteurs du secteur privé, des responsables politiques. Il vise aussi à partager les leçons tirées des expériences mises en œuvre au Bénin et ailleurs dans le monde et dans la sous-région. Il permettra de soutenir les démarches suivantes :

- intégrer le Budget participatif sur la liste des mécanismes de promotion d'une gouvernance locale novatrice au Bénin ;
- généraliser la pratique du Budget participatif à toutes les 77 communes du Bénin ;
- fournir aux parties prenantes à l'échelon communal toutes les informations nécessaires à la mise en œuvre du Budget participatif ;
- amener les communes à utiliser le Budget participatif comme un moyen de mobilisation des ressources propres.

NOTE SUR L'UTILISATION DE CE GUIDE

Le guide est globalement subdivisé en quatre grandes parties :

La première partie, consacrée aux généralités sur le Budget participatif, présente la définition du concept, son historique, son évolution dans le monde, en Afrique et au Bénin, ses principes majeurs, ses avantages et les éléments pouvant être invoqués pour son fondement juridique.

La deuxième partie présente les options courantes du Budget participatif et décrit les différentes étapes du processus de mise en œuvre du Budget participatif :

- l'étape préparatoire,
- les fora aux niveaux du village/quartier,
- les fora aux niveaux de l'arrondissement
- le forum communal
- le vote et l'approbation du budget communal
- le suivi-évaluation de l'exécution du budget communal
- le bilan du processus/la reddition des comptes.

Chaque étape est structurée de façon à présenter son objectif, les principales activités qui en découlent, la durée approximative qu'elle peut prendre et les conseils pratiques qui peuvent être utiles à sa réussite.

La description des étapes est suivie de l'analyse des dimensions territoriale, thématique et financière du Budget participatif.

Dans sa troisième partie, le guide présente un glossaire pour éclairer le lecteur sur le sens donné à certains termes techniques utilisés.

Enfin, le guide détaille en annexes différents outils et canevas pour faciliter la prise de décision et le passage à l'action.

Le guide fournit des éléments conceptuels et théoriques de base destinés à renforcer les connaissances des acteurs communaux et municipaux quant aux principaux aspects du Budget participatif. Le guide comporte également des références tirées des expériences vécues pour mieux adapter la théorie à la pratique faite sur le terrain. Les différentes parties du guide sont donc illustrées par des recommandations pratiques tirées desdites expériences.

Ce guide peut également servir de référence aux organisations non gouvernementales, aux organisations communautaires de base, aux administrations communales et municipales, aux structures étatiques, etc., qui s'engagent à

promouvoir le Budget participatif. En effet, l'ouvrage les renseigne sur les éléments et mécanismes stratégiques à prendre en compte pour la mise en pratique du Budget participatif, du diagnostic initial au suivi/évaluation.

Le guide ne prétend pas répondre à toutes les attentes ni donner une réponse à tous les questionnements de l'utilisateur. C'est pourquoi, les lecteurs sont invités à contacter les services compétents du Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale pour d'éventuelles propositions susceptibles de renforcer les aperçus et connaissances concernant cet outil d'aide à la décision et d'amélioration de la gouvernance locale.

I- GENERALITES SUR LE BUDGET PARTICIPATIF

La présente partie expose la définition du concept, son cheminement historique, son expansion dans le monde y compris au Bénin, ses principes essentiels, ses avantages et la justification de son fondement dans l'arsenal juridique béninois.

a. Définition du Budget participatif

Le Budget participatif (BP) est « *un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation* »¹.

Selon Ubiratan de Souza, un ancien élu du parti des travaillistes et un des artisans de la mise en œuvre du Budget participatif à Porto Alegre, « *le Budget participatif est un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques* »².

Concrètement, le processus consiste à organiser une série de consultations et de concertations ouvertes et inclusives au cours desquelles les citoyens sont invités à discuter directement de la définition de projets d'intérêt général que devra financer la collectivité.

Si la participation des citoyens à l'affectation des ressources budgétaires est un principe majeur du Budget participatif, toute démarche participative dans la

¹ ONU HABITAT, 72 questions courantes sur les budgets participatifs, Série de la Trousse à outils sur la gouvernance urbaine, Nairobi, 2005, p.19.

² Idem.

planification du développement local ou dans le processus d'élaboration du budget communal n'est pas du Budget participatif.

Selon certains auteurs, un processus de Budget participatif doit répondre à cinq critères qui permettent de le différencier des autres processus participatifs³ :

- **La discussion sur des dispositifs financiers/budgétaires** : le Budget participatif offre l'occasion d'un débat public sur la définition et l'allocation des ressources budgétaires de la collectivité. Dans l'élaboration du plan de développement communal et du budget communal classique, les populations sont souvent associées non pour décider de la destination d'une partie du budget mais généralement pour dire leurs besoins dans l'espoir qu'ils soient pris en compte. Or « *dans un Budget participatif, le processus participatif concerne essentiellement la façon dont un budget limité doit être utilisé* »⁴.
- **L'implication d'une entité décentralisée** ayant une assemblée élue et des compétences administratives et budgétaires propres : dans le cas du Bénin, une circonscription administrative ou un démembrement infra-communal (arrondissement, village, quartier) n'ont ni la liberté d'action ni l'autonomie budgétaire nécessaires pour, de leur propre chef, initier et conduire un processus du Budget participatif. Seule l'institution communale remplit ce critère.
- **La répétition du dispositif du Budget participatif au fil des ans** : le processus du Budget participatif a un caractère cyclique et est essentiellement itératif. Par exemple, « *une réunion ou un référendum ponctuels portant sur des questions financières ne peuvent pas être qualifiés de Budget participatif* »⁵.
- **L'instauration d'un cadre de délibération publique** : le Budget participatif donne lieu à une série de réunions/rencontres/fora spécifiques où les

³Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG et Giovanni ALLEGRETTI, en coll. avec Anja ROCKE, «Les budgets participatifs dans le monde, une étude transnationale», Engagement Global, SerieDialog Global n°25, 2014, pp.10-11.

⁴ Idem

⁵ Idem

populations examinent ensemble une préoccupation en vue de prendre une décision. C'est pourquoi une séance d'information du public ou une simple enquête à propos de questions budgétaires ne sauraient être considérées comme du Budget participatif.

- **La mise en place d'un dispositif de suivi et de reddition des comptes** permettant aux citoyens, à travers une série de réunions et de publications, de suivre ou d'être informés de la prise en compte de leurs propositions.

Budget participatif et budget communal

Le budget communal c'est l'ensemble des prévisions des dépenses et des recettes inscrites pour une année, voté par le conseil communal et approuvé par l'autorité de tutelle.

Le Budget participatif n'est pas un document budgétaire à part. C'est une démarche qui consiste à associer ou à impliquer les populations dans le choix de la destination d'une partie des dépenses d'investissement prévues dans le budget communal.

« Dans le Budget participatif, ce ne sont pas les techniciens ou les dirigeants qui tranchent : c'est la population elle-même qui, au travers d'un mécanisme bien rodé de débats, de consultations et de décisions, définit le montant des recettes et des engagements financiers, décide où seront effectués les investissements et selon quelles priorités ». Raul Pont, Maire de Porto Alegre (Brésil), Monde Diplomatique, mai 2000, page 33.

b. Historique du Budget participatif et évolution dans le monde, en Afrique et au Bénin

Le Budget participatif est appliqué pour la première fois en 1989 dans une ville brésilienne d'à peine 1,5 million d'habitants : Porto Alegre. Le parti des travaillistes (PT) venait de gagner les élections municipales et découvrit une ville qui manquait de tout, une administration minée par la corruption des fonctionnaires et dont le budget était dominé, à 98%, par les salaires. Dans ces conditions, la nouvelle équipe municipale n'avait pas une grande marge de manœuvre pour tenir ses promesses électorales. L'équipe conduite par le maire Olivio Dutra eut, à l'époque, cette phrase fondatrice que l'on peut ainsi résumer et qui sert aujourd'hui de base philosophique à toute initiative d'implémentation du Budget participatif : *« le budget de la commune, c'est votre argent. C'est à vous de nous dire ce que nous devons en faire pour améliorer vos conditions de vie »*. Ainsi naquirent les premiers fora de quartiers suivis

d'une série de délibérations et d'arbitrages permettant aux citoyens de proposer des projets intimement liés à l'amélioration de leurs conditions de vie. Les quatre étapes du processus à l'époque sont décrites dans l'encadré ci-dessous.

Très tôt, le modèle se répandit dans les autres villes du Brésil et de l'Amérique latine : plus de 130 villes ont adopté l'approche du Budget participatif entre 1997 et 2000. A partir de 2000, les premiers cas de Budget participatif sont enregistrés en Europe et en Afrique. Le Forum Mondial du Budget participatif qui s'était tenu en 2005 à Lyon (France) a enregistré 800 collectivités ayant choisi de l'expérimenter. En 2015, la conférence de l'Organisation internationale de la démocratie participative (OIDP) annonça le chiffre de 3 500 collectivités où le Budget participatif est mis en œuvre. Un tel engouement illustre l'efficacité du dispositif.

En Afrique, les premières expériences eurent lieu en 2003 au Cameroun. En 2014, environ 347 collectivités de 23 pays africains ont été recensées ; ce qui représente 1/10^e de l'effectif mondial des collectivités expérimentant le Budget participatif.

Pendant longtemps, le Bénin a figuré parmi les pays expérimentant le Budget participatif avec le cas de la commune d'Adjarra. Dans les années 2000, cette commune a expérimenté le Budget participatif avec une initiative qui a associé les populations, les opérateurs économiques, la diaspora, etc. à l'organisation d'une série de fora dans le cadre de l'élaboration du budget communal. Cette expérience a *donné des résultats spectaculaires d'année en année avec un taux d'accroissement des recettes de près de 400% entre 2002 et 2005 : de 52 676 591 en 2002 à 209 268 718 en 2005*⁶.

Après Adjarra, les communes de Boukombé, Klouékanmé et de Zagnanado ont expérimenté pendant trois ans (2014-2016) le Budget participatif grâce au partenariat entre Plan-Bénin et Social Watch Bénin, sur financement de l'Union européenne. Mais cette expérience n'a pas été certifiée par l'OIDP parce que le processus n'a pas été encadré par des facilitateurs certifiés. L'une des critiques formulées contre la méthodologie utilisée par ces acteurs porte sur la soumission par ces communes, non pas d'une partie, mais de la totalité de l'investissement aux débats. Ce qui rendait le processus fastidieux et la prise en compte des projets irréaliste.

En juillet 2016, grâce aux Programmes PartiCiP (avec le soutien de l'Ambassade Royale des Pays-Bas) et Redevabilité (avec le soutien de la Coopération Suisse),

⁶Le Budget participatif en Afrique. Guide pour la formation en pays francophones, Tome I: Concepts et Principes, ONU-HABITAT & ENDA TM, 2008, p. 38.

environ 30 facilitateurs-conseillers pouvant appuyer la mise en œuvre du Budget participatif dans les communes du Bénin ont été formés et certifiés par le bureau Afrique de l’OIDP. A la faveur de cette certification, les communes béninoises peuvent expérimenter le Budget participatif selon le modèle stabilisé par ONU HABITAT et bénéficier d’une reconnaissance internationale de leur expérience.

Depuis 2016, le Budget participatif a été mis en œuvre dans 20 communes béninoises⁷ : Toffo, Kouandé, Péhunco, Covè, Ouinhi, Zogbodomey, Kétou, Kérou, Allada, Comè, Natitingou (avec l’appui de la GIZ de 2017 à 2019) ; Athiémé, Boukombé, Dogbo, Ifangni, Adjarra, Ouèssè (avec l’appui de PartiCiP de 2018 à 2019) ; Ségbana, Pèrèrè et Sinendé (avec l’appui du programme Redevabilité de 2016 à 2018).

Les quartes étapes du Budget participatif à porto Alegre dans les années 2000

1- En mars, le maire fait le tour de chacun des 16 grands quartiers de la ville et rencontre la population au cours de grandes réunions qui regroupent souvent chacune plus de mille personnes. Il présente l’état d’avancement des réalisations, les prévisions de travaux pour l’année. Chaque habitant qui le veut peut prendre la parole, l’interpeller et lui demander pourquoi telle réalisation qui avait été prévue a pris du retard.

2- D’avril à juin, les habitants s’organisent entre eux, se réunissent, débattent, et avec l’aide de délégués qu’ils élisent, définissent les besoins de leur quartier. C’est une phase assez intense, au bout de laquelle ils doivent avoir déterminé leurs priorités. Celles-ci sont ensuite transmises à la mairie.

3- De juillet à octobre, les services de la mairie travaillent à partir de ces demandes pour bâtir le budget de la ville. Ils les chiffrent, étudient leur faisabilité technique et, à partir de là, élaborent une première hypothèse budgétaire. Au cours de cette phase, les habitants sont représentés par des «conseillers du Budget participatif». Chaque quartier élit en juillet, pour un an, deux habitants avec un mandat très clair : veiller à ce que les choix des habitants soient respectés lors de l’établissement du budget.

Ces nouveaux conseillers du Budget participatif suivent, en août, une formation sur les finances publiques communales, qui leur permet de discuter techniquement avec les services. En septembre et octobre, de fréquents allers retours entre les services et ces conseillers aboutissent au budget final qui est officiellement présenté au vote de la chambre municipale, fin novembre.

4- En décembre, les habitants et le maire corrigent éventuellement les règles du processus si cela s’avère utile.

⁷ Des communes comme Sinendé, Pèrèrè et Toffo totalisent déjà trois expériences du Budget participatif

Ces nouveaux conseillers du Budget participatif suivent, en août, une formation sur les finances publiques communales, qui leur permet de discuter techniquement avec les services. En septembre et octobre, de fréquents allers retours entre les services et ces conseillers aboutissent au budget final qui est officiellement présenté au vote de la chambre municipale, fin novembre.

4- En décembre, les habitants et le maire corrigent éventuellement les règles du processus si cela s'avère utile.

c. Principes et exigences du Budget participatif

La mise en œuvre du Budget participatif exige la prise en compte d'un certain nombre de principes sans lesquels l'exercice perd de son authenticité. Il s'agit notamment des principes de :

- **Participation et inclusion** : le Budget participatif exige la mobilisation des différentes catégories d'acteurs des territoires concernés par le processus décisionnel d'affectation des ressources budgétaires. Tous les segments représentatifs du territoire doivent prendre part au processus : les hommes, les femmes, les jeunes ; les catégories professionnelles. Ils ont tous une chance égale de participation selon l'âge, le sexe et l'origine... Les différents fora (aux niveaux village/quartier, arrondissement, commune) offrent le cadre de la participation depuis l'identification des besoins jusqu'au suivi-évaluation en passant par la mise en œuvre des projets du Budget participatif. Dans l'application du principe de la participation, des mesures concrètes doivent être prises pour encourager la participation des populations minoritaires, marginalisées ou vulnérables (inclusion) ainsi que leur prise de parole réelle.
- **Équité** : tous les citoyens jouissent en droit d'une égalité de participer au processus décisionnel. Mais dans la réalité, tout le monde ne jouit pas, de façon effective, des mêmes capacités ou de conditions sociales favorables : les femmes, les personnes en situation de handicap, les minorités ethniques, les immigrés... doivent bénéficier de mesures spécifiques telles que la définition de quota devant encourager leur participation : par exemple, la mise en place dans les fora de village/quartier d'un pourcentage de 50% pour les

hommes et de 50% pour les femmes ; de 30% pour les porteurs de handicap ; de 40% pour les jeunes, etc⁸. Le principe d'équité concerne aussi les territoires : des mesures favorisant la prise en compte des besoins exprimés par les territoires déshérités doivent être appliquées.

- **Solidarité**: le Budget participatif est souvent engagé sur la base d'un budget limité mettant en jeu des territoires, des communautés et des catégories sociales qui ont tendance à défendre leurs besoins ou intérêts individuels ou catégoriels. Les concertations engagées devront permettre de passer de l'expression de l'intérêt individuel à la définition de priorités basées sur l'intérêt général de la collectivité : il s'agit de définir les règles de telle sorte que les investissements du Budget participatif aillent là où le besoin est le plus fort. Toutes les communautés doivent volontairement se sentir solidaires du choix final du projet issu du processus du Budget participatif.
- **Transparence et redevabilité** : ce principe implique un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales. Son implémentation passe par la mise à disposition de l'information sur le fonctionnement de la collectivité locale, le patrimoine de la commune, les charges budgétaires, les investissements publics, les contraintes et les difficultés de l'administration... Tous les moyens de communication, traditionnels comme modernes, ainsi que les mécanismes de reddition des comptes doivent être mobilisés pour informer les parties prenantes tout au long du processus.
- **Efficacité** : le Budget participatif offre l'occasion aux citoyens d'exprimer leurs besoins prioritaires de développement qui sont pris en charge par les ressources disponibles discutées. En permettant ainsi de rendre des services attendus par les citoyens, le Budget participatif garantit une meilleure utilisation des fonds publics.
- **Transversalité** : ce principe met l'accent sur l'articulation entre les différents échelons du territoire : village/quartier, arrondissement, commune. En

⁸ Il s'agit d'exemples de quotas illustratifs...

garantissant une vision globale et concertée du développement, il permet de satisfaire les besoins exprimés à différents niveaux.

d. Finalités et avantages du Budget participatif

On attribue au Budget participatif plusieurs vertus : il renforce la démocratie, améliore le dialogue entre les pouvoirs publics et les citoyens et contribue à retisser un lien de confiance entre les deux parties. En remettant les citoyens au cœur de la planification et du financement du développement, il permet d'améliorer le contenu des politiques publiques. Dans de nombreuses collectivités, le Budget participatif est utilisé comme un instrument supplémentaire de lutte contre la corruption et contre la pauvreté...

La mise en œuvre du Budget participatif présente des avantages pour tous les acteurs locaux. Notamment à l'administration locale et aux élus, le Budget participatif permet de :

- ***Rendre des services attendus aux populations et accroître l'efficacité des dépenses publiques*** : parce que les investissements sont décidés par les populations elles-mêmes, elles se les approprient facilement et reconnaissent mieux la légitimité des autorités ainsi que l'efficacité de l'action publique.
- ***Mobiliser les ressources et améliorer le civisme fiscal*** : le Budget participatif offre l'occasion à la Mairie de montrer le lien entre la mobilisation des ressources fiscales et la réalisation des investissements publics. Plus les populations perçoivent là où vont leurs contributions fiscales, mieux elles sont disposées à s'en acquitter. Partout où le Budget participatif a été bien utilisé, il y a eu une amélioration des taux de mobilisation des ressources financières. En outre, le Budget participatif, à travers les concertations ouvertes à tous, permet de mobiliser des expertises diverses qui viennent partager leurs connaissances, leurs expériences voire leurs carnets d'adresses.

- **Accroître la transparence dans la gestion municipale** à travers une meilleure accessibilité à l'information sur les ressources budgétaires, le patrimoine général de la collectivité et les politiques publiques.
- **Satisfaire à la fois aux besoins primaires des populations et à l'exigence de partage de la richesse de la collectivité** : en général, le Budget participatif est perçu, notamment dans les milieux pauvres, comme un moyen de mobilisation des ressources en vue d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base ; dans les mieux développés, il est considéré comme un moyen de répartition de la richesse de la collectivité : c'est généralement le petit plus que la Mairie met à la disposition de certains (notamment les plus vulnérables) quand tout le monde a reçu sa part.
- **Partager les difficultés et les contraintes auxquelles la Mairie est confrontée dans la gestion du développement local** : lorsque l'administration locale présente objectivement ses difficultés, les populations ont tendance à les comprendre, à contribuer à leur résolution voire à contribuer, de diverses manières, à la réalisation des investissements publics. Cette contribution communautaire participe à la réduction des coûts de réalisation des projets.
- **Canaliser l'impatience des populations** : le Budget participatif est un exercice de planification des investissements publics dont l'ordre de passage sur les territoires est discuté et entériné généralement par consensus populaire ou à travers des mécanismes démocratiques d'arbitrage ou de délibération (vote par exemple). Lorsque le Budget participatif est géré de façon transparente, les populations ont tendance à comprendre les décisions prises démocratiquement et à attendre patiemment leur tour...
- **Corriger des déséquilibres socio-économiques** : en donnant à tous les citoyens, sans exclusive, l'occasion de s'impliquer dans la gestion des affaires locales, le Budget participatif contribue à rendre plus visibles les disparités au sein des quartiers (et offre l'occasion de les réduire) et à rétablir ainsi la justice sociale à travers une prise en compte effective des droits et des intérêts

légitimes des catégories sociales (les pauvres, les femmes, les enfants, les porteurs de handicap).

- **Promouvoir la solidarité entre les couches sociales ou entre les territoires** : les concertations organisées entre les communautés débouchent généralement sur des choix où le besoin se fait le plus sentir. Un projet de Budget participatif n'est pas la victoire d'un village sur un autre ; c'est souvent le fruit d'une solidarité qui s'exprime. Ce qui, à terme, accroît le sentiment d'appartenance à la commune et fait reculer tout communautarisme primaire.

Le Budget participatif est également bénéfique aux citoyens et aux citoyens organisés (OSC) qui, au-delà de leur vote, ont l'occasion d'intervenir dans la vie politique de leur commune. Grâce au Budget participatif, les citoyens et les OSC peuvent :

- **Augmenter leur pouvoir d'influence sur les politiques publiques** : le citoyen passe du statut de simple électeur et d'observateur de la vie publique à celui de partie prenante dans le processus de définition, de mise en œuvre, de suivi-évaluation des politiques publiques locales ; en agissant sur l'affectation des ressources publiques, il décide de la priorité des politiques publiques.
- **Améliorer leur droit d'accès à l'information** : le Budget participatif assure une meilleure circulation de l'information entre les parties prenantes à l'échelon local. Ce partage de l'information est favorisé par la mise en place des cadres de concertation, les fora budgétaires, les mécanismes redditionnels et les outils de communication utilisés par l'administration locale pour interagir avec les citoyens.
- **Renforcer leurs capacités d'intervention dans l'espace public** : le Budget participatif permet aux populations d'avoir une meilleure connaissance du cadre de fonctionnement de leurs communes, de leurs ressources, mais aussi de leurs limites et contraintes. Mieux, la participation aux instances de dialogue contribue à développer, chez elles, une culture démocratique et

. Ancrage juridique du Budget participatif au Bénin

Le Budget participatif est réputé dans le monde comme un outil de gestion participative de la cité. Plus de 3 500 collectivités locales l'ont déjà utilisé dans le monde. Au Bénin, une vingtaine de communes expérimentent cette approche qui n'est pas formellement régie par les textes de la décentralisation.

Cependant, le législateur béninois a fait de l'exercice de la démocratie à la base un enjeu important de la réforme de la décentralisation : aux termes de l'article 24 du Code de l'administration territoriale, « *la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales* ».

Par cette disposition et au nom du principe constitutionnel de la libre administration¹, les collectivités territoriales ont tout pouvoir pour initier et mettre en œuvre des dispositifs destinés à améliorer la participation des citoyens dans la gestion des affaires locales et à accroître la transparence publique. Le Budget participatif est un de ces dispositifs qui, au-delà de la dimension inclusive, renforce l'efficacité des dépenses publiques locales.

Le législateur béninois attache également du prix au droit d'accès des citoyens à l'information sur les finances publiques locales en exigeant de l'administration locale de tenir le budget communal à la disposition du public². On retrouve le même attachement dans les textes réglementaires tels que le décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin dont l'article 2 dispose : « *les contribuables et les usagers des services publics sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics* »³. Mieux, la même disposition oblige « *toutes les administrations publiques* » à mettre les citoyens « *dans les conditions d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances* » : il n'y a pas meilleur moyen d'informer les citoyens sur les affectations budgétaires que

¹ Article 151 nouveau de la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

² « Une fois votés par le Conseil communal et approuvés par l'autorité de tutelle, le budget de la commune reste déposé à la Mairie où il est tenu à la disposition du public », Article 33 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

³ L'article 46 du même décret ajoute : « *Le public est régulièrement informé sur les grandes étapes de la procédure budgétaire ainsi que sur leurs enjeux économiques, sociaux et financiers dans un souci de pédagogie et d'objectivité.*

Les organes de presse, les partenaires sociaux et tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques ».

de les mettre au cœur du processus budgétaire comme le permet le Budget participatif.

Par ailleurs, le Bénin a priorisé une série d'Objectifs du développement durable (ODD) dont l'ODD 11 («*Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables*») et l'ODD 16 («*Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes*») : les collectivités territoriales trouveront dans le processus du Budget participatif un puissant levier devant faciliter la mise en œuvre de cet engagement mondial auquel le Bénin est partie.

En somme, le Budget participatif trouve son fondement dans l'agenda des ODD visant à instaurer des villes ouvertes à tous et la volonté explicite du législateur béninois de faire de la participation citoyenne un enjeu de la décentralisation et du droit d'accès du public à l'information budgétaire un principe majeur de la gouvernance des finances publiques.

⁹ Source : www.banquemondiale.org/.../participatory-budgeting-an-experiencein-good-governance.

¹⁰ Article 151 nouveau de la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

¹¹ « Une fois votés par le Conseil communal et approuvés par l'autorité de tutelle, le budget de la commune reste déposé à la Mairie où il est tenu à la disposition du public », Article 33 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

¹² L'article 46 du même décret ajoute : « *Le public est régulièrement informé sur les grandes étapes de la procédure budgétaire ainsi que sur leurs enjeux économiques, sociaux et financiers dans un souci de pédagogie et d'objectivité.*

Les organes de presse, les partenaires sociaux et tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques ».

II- PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET PARTICIPATIF

L'élaboration du Budget participatif est un processus à plusieurs étapes. Quelles sont les activités à mener à chaque étape ? Selon quelles options ? Dans quel délai ? Et comment gérer au mieux les dimensions territoriale, thématique et financière du processus ?

a. Les options du Budget participatif

Le Budget participatif est un ensemble de principes et d'étapes à respecter. Une des particularités de cet outil est sa flexibilité, sa capacité à s'adapter aux réalités politiques, socio-économiques et financières de chaque société. Certes, nous l'avons vu au début des généralités, les Budgets participatifs ont des caractères permanents : une mise financière de départ qui est une partie du budget d'investissement et la possibilité offerte aux citoyens de choisir librement les projets à mettre en œuvre... En fait, il n'y a pas un Budget participatif mais des Budgets participatifs¹³. En pratique, le Budget participatif est une expérience différente d'une localité à une autre. On peut opérer des choix selon les réalités politiques, administratives, économiques, sociologiques des territoires.

Selon les pratiques observées dans le monde voire au Bénin, il y a plusieurs approches de mise en œuvre du processus.

i. Approches "Compétition" Versus "Tous les territoires gagnants"

L'approche "Compétition" consiste à mettre toutes les localités (villages/quartiers) en compétition et les différents fora servent à dégager, par divers procédés de consensus, de vote ou d'application de critères, les investissements (1 ou 2 projets) à réaliser et les localités devant les accueillir suivant le montant misé au départ par le conseil communal/municipal.

Dans l'approche "Tous les territoires gagnants", on fait savoir dès le début de l'exercice que chaque territoire impliqué dans le processus bénéficiera à la fin d'un

¹³Cf. www.lesbudgetsparticipatifs.fr

projet ou d'une partie de l'enveloppe mise par le conseil communal/municipal. Les populations de chaque territoire se retrouvent alors pour exprimer leurs besoins et les prioriser dans le cadre du montant misé.

Tableau sur les avantages et les limites des approches "Compétition" et "Tous les territoires gagnants"

Stratégie d'approche	Avantages	Inconvénients
"Compétition"	<ul style="list-style-type: none"> - Enveloppe plus ou moins consistante pour mettre en œuvre des projets d'envergure - Solidarité agissante entre les territoires - Développement d'un sentiment d'appartenance à la commune 	<ul style="list-style-type: none"> - Processus d'arbitrage rugueux et risques de conflit - Frustration des villages qui n'ont rien gagné
"Tous les territoires gagnants"	<ul style="list-style-type: none"> - Processus bénéfique pour tout le monde : pas de frustration 	<ul style="list-style-type: none"> - Effort financier dispersé ; ne débouche pas souvent sur des investissements d'envergure ou des projets structurants - Solidarité peu expressive entre les territoires - Développement du repli communautariste

ii. Approches "Territoriale" versus "Thématique"

L'approche territoriale consiste à appliquer le Budget participatif aux échelons territoriaux en vigueur dans le pays. C'est souvent l'unité administrative la plus petite qui est choisie : au Bénin, c'est le village/quartier.

Dans l'approche thématique, les autorités communales décident d'un domaine/secteur d'intervention et les populations ont, lors des fora, la latitude de proposer des projets s'inscrivant dans les domaines/secteurs prédéfinis. L'approche thématique donne la possibilité de faire des Budgets participatifs sensibles au Genre, aux Enfants, aux Personnes en situation de handicap, etc.

Les principales questions qui doivent être résolues dans le cadre des deux approches sont exposées au point c. ci-dessous.

Tableau sur les avantages et les limites des approches "Territoriale" et "Thématique"

Stratégie d'approche	Avantages	Inconvénients
L'approche territoriale	<ul style="list-style-type: none"> - Facilite l'organisation des fora selon les spécificités de chaque territoire - Prend en compte tous les territoires et favorise ainsi le principe de l'inclusivité géographique 	Pas d'inconvénient connu mais dans le cadre d'une action pilote où le processus est appliqué partiellement aux territoires de la commune, il y a le risque d'un sentiment d'exclusion ou d'une attente impatiente.
L'approche thématique	<ul style="list-style-type: none"> - Aide à appuyer un secteur en proie à des difficultés d'investissements - Contribue à atteindre les ODD ou les objectifs prioritaires de la commune conformément aux PDC - Ne remet pas en cause l'approche territoriale : un Budget participatif thématique ou sensible s'applique parfaitement aux échelons territoriaux 	- Le choix de thématique prédéfinie par les décideurs limite la liberté ou la marge de manœuvre des populations.

b. Les étapes du Budget participatif

Le cycle du Budget participatif se décline en sept ou huit étapes essentielles allant de la préparation jusqu'au bilan du processus ou à la reddition des comptes.

i. Etape préparatoire

C'est une étape majeure et décisive. La réussite du Budget participatif dépend de la qualité de sa préparation.

Objectif : Construire les grands termes du processus, le planifier et obtenir l'engagement individuel et collectif nécessaire à sa mise en œuvre.

Principales activités

La phase préparatoire consiste d'abord à faire comprendre le Budget participatif aux autorités locales qui ensuite prendront les décisions politiques et techniques de le mettre en œuvre : réalisation de l'état des lieux de la commune, délibération du conseil communal/municipal, mise en place du comité de pilotage, définition des règles et lancement du processus.

○ ***Assurer l'appropriation du Budget participatif par les autorités locales***

La proposition de mettre en œuvre le Budget participatif provient toujours d'une personne : un élu, un cadre de l'administration, une OSC ou un PTF... Il s'agira ensuite de convaincre les autres de l'utilité de l'approche. Cela passe généralement par une formation à l'intention des décideurs locaux (élus et cadres techniques). La délivrance d'un module de formation ne sera toutefois pas suffisante pour obtenir l'adhésion des décideurs ; il conviendra de mettre en œuvre toute une stratégie de sensibilisation destinée à montrer la différence d'avec l'approche classique d'élaboration du budget communal, les aspects novateurs de l'approche du Budget participatif et ses retombées pour la démocratie locale et le processus du développement.

Recommandations spécifiques :

- Mobiliser la documentation écrite et audiovisuelle sur le concept et l'expérimentation du Budget participatif au Bénin et ailleurs et la mettre à la disposition des élus et cadres techniques de la commune.
- Faire témoigner, lors de la formation, des élus ou acteurs éminents des communes ayant déjà expérimenté le Budget participatif.
- Organiser, si possible, au profit des autorités communales (élus et cadres techniques) des visites d'immersion dans les collectivités ayant une expérience établie sur l'approche.

Durée : globalement deux semaines dont 1 à 2 jours pour la formation et le reste pour les activités de sensibilisation dont les visites d'immersion.

○ **Réaliser l'état des lieux de la collectivité**

La mise en œuvre du Budget participatif suppose une bonne connaissance de la situation de la commune. Il s'agit d'un travail technique destiné à éclairer la délibération du conseil communal/municipal et les discussions lors des fora. Ce travail qui, pour la plupart des communes béninoises, a été déjà réalisé lors de l'élaboration du PDC ou du PAI, doit répertorier par localité (village/quartier) les données physiques, démographiques, historiques ; les équipements et services de base (il ne s'agit pas d'une simple liste des infrastructures ; celle-ci doit également renseigner sur leur état de fonctionnement actualisé : en bon état, en panne, hors d'usage...), les activités économiques, les initiatives de développement en cours, la situation fiscale, etc.

Exemple de fiche d'état des lieux

Domaines	Données à collecter	Sources
Géographie	Caractéristiques naturelles, physiques, climatiques...	
Démographie	Nombre de populations (hommes, femmes, jeunes, etc.)	
Histoire	Organisation sociologique	
Economie	Activités économiques (agriculture, commerce, service, etc.)	
Services publics	Infrastructures et équipements de service public & leur état de fonctionnement	
Potentiel fiscal	Impôts et taxes actuels et susceptibles d'être prélevés	
Initiatives locales de développement	Mairie – OSC – Coopération décentralisée	

L'état des lieux intègre aussi une cartographie des acteurs pouvant être partie prenante du processus du Budget participatif. Cette cartographie est destinée à établir la liste des institutions et des décideurs des territoires ainsi qu'à décrire leur manière de vivre ensemble, leur importance dans la prise des décisions et les conflits potentiels. Un exemple de mapping des acteurs du Budget participatif est en annexe 1.

Enfin, l'état des lieux fournit des données sur les ressources financières de la commune et les possibilités alternatives de prendre en charge le développement. L'analyse de ces données devrait permettre aux décideurs de la commune de déterminer l'origine et le montant à allouer aux futurs projets du Budget participatif.

Durée: 2 à 3 jours pour mobiliser les données qui figurent dans les documents existants tels que le PDC, le PAI, le Plan de gestion du patrimoine, le Plan de gestion des risques ou Plan des contingences, le Tableau de bord social, etc.

○ ***Délibérer sur la mise en œuvre du Budget participatif***

Après leur formation et la collecte des données sur l'état des lieux de la commune, les élus sont suffisamment outillés pour affirmer leur volonté d'intégrer l'approche du Budget participatif dans l'élaboration et la gestion du budget communal. Le processus du Budget participatif doit être autorisé par le conseil communal/municipal à travers une délibération qui se penche sur les grandes orientations du processus telles que :

- Le montant à allouer aux projets de Budget participatif qui seront retenus : il s'agit en général de retenir un pourcentage du budget d'investissement. Il n'y a pas de standard en la matière ; la pratique dans le monde fait apparaître une fourchette de 1% à 20%. La détermination du ratio dépend de la capacité d'investissement de la commune et de l'intérêt qu'elle accorde aux projets à financer : l'analyse des comptes administratifs des trois dernières années de la commune facilite la détermination conséquente de ce pourcentage. En général, elle se base sur une moyenne des budgets d'investissement effectivement réalisés lors des trois dernières années. Dans le contexte béninois où les budgets d'investissements des communes sont plutôt faibles, la fourchette de 1% à 20% peut paraître dérisoire. Même s'il est recommandé

de commencer le Budget participatif modestement, il importe de consacrer des moyens conséquents aux projets qui seront retenus. Rien qu'en tenant compte de la charge d'énergie investie par les différents acteurs dans le processus, il peut paraître insignifiant de miser moins de 10 millions de francs CFA dans un processus du Budget participatif.

- Le coût de mise en œuvre de l'approche : qui pose le problème de financement des actions de communication, des fora, de la facilitation, etc.
- Le dimensionnement de l'expérience : certaines communes peuvent engager une action pilote ou un processus qui couvrira progressivement l'ensemble des territoires. Dans ce cas, la délibération doit indiquer les critères devant présider au choix des territoires.
- Les options du Budget participatif choisies : le conseil communal/municipal doit choisir si chacun des territoires de la collectivité bénéficiera d'un projet (approche « Tous les territoires gagnants ») ou si une compétition sera engagée pour le choix d'un nombre limité de projets (approche « Compétition »).
- La définition des règles du jeu relatif à la prise en compte des principes de l'approche : participation, équité, transparence, redevabilité, solidarité, transversalité. Il s'agit plus de réaffirmer ces principes et de renvoyer les modalités de leur application concrète au règlement intérieur du Budget participatif.

Durée: 1 à 2 jours de session du conseil communal/municipal.

- o ***Mettre en place le comité de pilotage et définir le règlement intérieur***

Sur la base de la délibération du conseil communal/municipal, le Maire prend un arrêté pour mettre en place le comité de pilotage du processus. L'arrêté définit les attributions du comité, son fonctionnement, les membres appelés à y siéger et les responsabilités qui leur incombent, la durée de leur mandat et leur rémunération éventuelle (essentiellement des indemnités de réunion et des frais de communication et de déplacement). L'arrêté désigne également une équipe de deux ou trois

facilitateurs qui sont des professionnels en matière d'implémentation et d'assistance-conseil en Budget participatif.

Le mandat général du comité est d'assurer la mise en œuvre de l'approche et son suivi-évaluation.

Les membres du comité sont désignés en tenant compte du mapping des acteurs du Budget participatif. De façon générale, doivent y être représentés les élus (Maire et autres élus), les organisations de la société civile, le secteur privé, les cadres techniques de la Mairie, etc. A titre indicatif, un comité de pilotage peut comprendre sept à neuf membres : deux élus, deux membres issus de la société civile, trois cadres techniques (Secrétaire Exécutif, Services financier et de planification) et une personne du secteur privé local.

Une équipe de facilitateurs/conseillers en Budget participatif peut être obtenue auprès du Réseau national des facilitateurs/conseillers certifiés au Bénin. La commune peut également faire former des facilitateurs pour les besoins de la cause.

Le comité tient sa première réunion pour élaborer les termes de référence de l'action, le règlement interne du Budget participatif et le calendrier du processus. Le règlement qui devra être formalisé par arrêté, comprend, entre autres, les règles d'expression, de priorisation et d'arbitrage des besoins lors des fora, les critères de représentativité des différentes couches socio-professionnelles lors des réunions, les critères de désignation des délégués, etc.

Durée : 1 à 2 jours comprenant la prise de l'arrêté et la première réunion du comité de pilotage.

Ossature du règlement interne du budget participatif

Ce document qui devra prendre la forme d'un arrêté communal/municipal comprend les règles du jeu :

- 1- Les objectifs du Budget participatif
- 2- Les principes du Budget participatif
- 3- La détermination du montant affecté au Budget participatif
- 4- Le territoire d'opérationnalisation du Budget participatif (localités pilotes ou espace communal)
- 5- Les étapes du processus assorties d'un calendrier
- 6- Les critères de recevabilité ou d'éligibilité des projets
- 7- Les critères relatifs à l'étude de faisabilité technique et financière

- 8- Les critères d'identification, de priorisation, de hiérarchisation et d'arbitrage entre les projets et les lieux d'implantation
- 9- Les règles de représentativité dans les fora
- 10- Les règles de désignation des délégués
- 11- Les règles d'abondement des contributions communautaires au financement des projets du Budget participatif
- 12- Le cadre institutionnel de mise en œuvre du Budget participation (comité de pilotage, comité de suivi, etc.) : missions, règles de fonctionnement, etc.
- 13- Le système de suivi-évaluation du processus
- 14- La reddition des comptes
- 15- La documentation du processus

○ ***Lancer le processus du Budget participatif***

Le lancement officiel du Budget participatif est une grande manifestation ouverte à tous, présidée par le Maire, entouré de son conseil communal et des autres membres du comité de pilotage. Ce lancement vise à communiquer sur le processus et à présenter toutes les informations y relatives. Dans une commune habituée à l'exercice, c'est une solennité destinée à lancer un grand moment de la démocratie locale. Pour une première expérience, ce lancement tient lieu d'une grande foire de découvertes de l'approche et de ses applications.

Dans tous les cas, la séance, outre la cérémonie d'ouverture marquée par une série d'allocutions, présente le projet dans son entièreté : c'est un ensemble de communications sur le concept, ses vertus, les modalités retenues pour sa mise en œuvre dans la commune, les localités concernées, les règles de l'exercice, l'enveloppe réservée aux projets... Les membres du comité de pilotage et les facilitateurs sont présentés au public. Le calendrier détaillé du processus est rendu public et distribué à tous.

La possibilité est offerte aux participants de poser toutes sortes de questions. C'est le premier débat public sur le Budget participatif dans la commune.

Recommandations spécifiques :

- *Assurer une bonne mobilisation sociale lors de l'événement en invitant le gotha politique et intellectuel local (ministres, députés, hauts fonctionnaires, etc.), les notables (sages, autorités religieuses, chefferies traditionnelles), les opérateurs économiques, la diaspora, les associations et mouvements de développement local, les représentants de l'Etat central (préfectures, services déconcentrés), les partenaires techniques et financiers, les habitants, etc. : c'est le moment d'afficher les alliances favorables ; le casting doit être fait dans ce sens.*
- *Réaliser des flyers, dépliants, brochures sur le Budget participatif, les étapes et règles du processus, le calendrier, etc. à distribuer aux participants.*
- *Mettre en place des stands pour distribuer les supports de communication réalisés dans le cadre de l'action. Au-delà de la participation au jeu de questions-réponses lors des présentations de la cérémonie, les stands serviront à répondre aux préoccupations des participants et à passer des éléments audiovisuels d'illustration des expériences précédentes de la commune ou d'autres communes.*
- *Assurer une bonne médiatisation de l'événement, notamment dans les langues locales.*

Durée : 1 jour.

ii. Information et sensibilisation des acteurs

L'activité d'informer et de sensibiliser les acteurs est permanente voire transversale à toutes les étapes. A l'instar des décideurs, les autres acteurs ont besoin de formation et de sensibilisation pour s'engager pleinement dans le processus.

Objectif : Mobiliser les acteurs et les mettre au même niveau d'information et d'engagement.

Principales activités

L'étape d'information et de sensibilisation consiste en une série d'activités de formation des acteurs et de mise en œuvre d'une campagne d'information et de sensibilisation soutenue par des supports de communication.

- **Former les membres du comité de pilotage**

L'activité consiste à organiser au profit des membres du comité de pilotage une session de formation portant sur l'approche du Budget participatif, ses principes, ses modalités de mise en œuvre, les techniques d'animation des fora, etc. Au-delà de comprendre le Budget participatif, les membres du comité doivent maîtriser leurs différentes missions et tâches ainsi que leurs rôles et responsabilités. La formation doit donner aux membres du comité un ensemble de connaissances, de savoir-faire et de savoir-être pour accompagner la commune dans le changement de comportement qu'exige la mise en œuvre du Budget participatif.

Durée : 1 à 2 jours.

○ ***Réaliser les supports d'information et de communication***

L'activité consiste à élaborer un certain nombre de supports destinés à informer le public sur le Budget participatif et le processus engagé. Les supports possibles sont :

- Un dépliant ou une brochure sur les éléments clés du Budget participatif et ses différentes étapes
- Le calendrier du processus
- Des panneaux de sensibilisation ou d'appel à participer

D'autres documents peuvent être rendus publics : c'est le cas du règlement intérieur du Budget participatif.

Durée : 1 semaine pour la conception et l'édition des supports.

○ ***Mettre en œuvre une campagne d'information et de communication***

L'activité consiste à organiser des conférences publiques dans chaque village/quartier pour sensibiliser les habitants sur l'approche et communiquer sur les étapes du processus. C'est l'occasion de distribution des supports de communication.

Les conférences publiques sont appuyées par les affichages et les productions de la presse locale (émissions radiophoniques notamment).

Recommandations spécifiques :

- *Créer des alliances en faveur du Budget participatif en ralliant à la cause des notabilités locales ou toutes personnes ayant quelque influence sur l'opinion publique.*
- *Confier la sensibilisation aux Organisations de la société civile expérimentées sur le sujet : cela donne un caractère dépolitisé à l'expérience.*
- *Contractualiser avec la presse locale pour réaliser et diffuser une émission radiophonique témoin de sensibilisation ou assurer la retransmission en direct ou en différé des dites conférences publiques.*

Durée : 1 à 2 jours de sensibilisation par village/quartier.

iii. Fora de village/quartier

Le forum de village/quartier est une assemblée générale locale ouverte au public qui se déroule au niveau du village/quartier où s'expriment les besoins et seront implantés les investissements publics.

Objectif : Identifier et prioriser les besoins du village/quartier sur la base de l'enveloppe du Budget participatif.

Principales activités

Le forum de village/quartier consiste à diagnostiquer les problèmes/besoins, à les prioriser et à proposer des solutions :

- o ***Identifier les problèmes ou besoins du village/quartier***

Avant la phase proprement dite de diagnostic, il importe de présenter les données de l'état des lieux de la collectivité relatives au village/quartier. Cet état des lieux concernant le village/quartier améliore la connaissance du milieu, met les participants au même niveau d'information et évite les demandes fantaisistes qui pourraient être faites lors des discussions.

Ensuite démarre la phase d'identification des problèmes/besoins. La bonne pratique recommande le processus ci-après :

- Présenter en quelques mots le Budget participatif et son intérêt.
- Présenter les règles qui régissent l'expression, l'identification, la priorisation, la hiérarchisation et l'arbitrage des besoins ainsi que les critères de désignation des responsables de groupes et des délégués.
- Répartir l'assemblée en différents groupes : les hommes matures ; les femmes ; les jeunes ; les personnes en situation de handicap ; etc. Cette répartition est conseillée pour éviter les jeux de pression que, par exemple, les hommes peuvent avoir sur les femmes ou les adultes sur les jeunes. Dans une société marquée par la diversité, elle permet également d'avoir des besoins différenciés.
- Accorder un temps à chaque groupe pour exprimer, débattre et retenir un nombre de besoins qui peut être limité (deux à trois). Chaque groupe est dirigé par trois personnes désignées par le groupe : président (e), secrétaire et rapporteur (e).
- Organiser la plénière où les représentants de chaque groupe viennent exposer les besoins retenus.
- Ouvrir un débat sur la pertinence des besoins exprimés tout en éliminant les redondances.
- Synthétiser les besoins exprimés dans un tableau comme suit :

Fiche d'identification des problèmes/besoins au niveau village/quartier

N°	Problèmes/besoins exprimés
Hommes	
1	
2	
3	
Femmes	
4	
5	
6	

Jeunes	
7	
8	
9	
Personnes ayant un handicap	
10	
11	
12	

○ ***Prioriser les problèmes/besoins***

L'exercice de priorisation consiste à indiquer l'importance et l'urgence à accorder aux problèmes/besoins dans leur prise en charge. Il peut être fait à travers un consensus à construire en plénière ou à travers un vote par groupe de participants. Les résultats du consensus ou du vote (suffrages exprimés) peuvent être synthétisés dans la fiche ci-après :

Exemple de Fiche de synthèse des problèmes/besoins priorisés

Problèmes/besoins	Hommes	Femmes	Total	Priorité/rang
Manque de dessertes rurales	25	28	53	1 ^{er}
Insuffisances de points	10	33	43	2 ^e
Centre de santé mal équipé	12	28	40	3 ^e
Non clôture de l'école primaire	24	12	36	4 ^e
Marché délabré	06	28	34	5 ^e

○ ***Proposer des solutions***

Sur la base des besoins priorisés, les participants au forum sont invités à faire des propositions de solutions. Les solutions sont formulées sous forme de projet :

Réalisation d'une adduction d'eau villageoise à Biorca ; Réfection de la clôture de l'école primaire publique de Tanvo 2, etc.

Chaque solution proposée doit être justifiée, localisée, spécifiée... Par exemple, sur une infrastructure existante, pourquoi est-il plus pertinent de la reconstruire plutôt que de construire une nouvelle ? Pourquoi réaliser l'investissement ici plutôt qu'ailleurs ? Pourquoi ce type particulier d'infrastructure et non un autre ? L'exercice peut être fait au moyen de la fiche ci-après :

Fiche d'identification des projets au niveau village/quartier

N°	Problèmes/besoins priorités	Projets formulés	Justifications/Lieu/ Spécifications
1			
2			
3			
4			
5			

- ***Désigner les représentants et mettre en place le comité villageois de suivi du Budget participatif***

A la fin des travaux de priorisation, les participants désignent, conformément aux critères retenus (consensus ou vote), leurs représentants au forum suivant qui se déroule au niveau arrondissement. Il s'agit en général de deux personnes : idéalement, un homme et une femme. Leur rôle est d'aller défendre les projets retenus dans le village/quartier.

Ensuite, le comité de suivi du Budget participatif est mis en place. Il ne pourra être effectif que si le projet de la localité est retenu au terme du processus. Son rôle est de surveiller l'évolution du projet, de participer aux procédures de passation des

marchés, de veiller à la mobilisation des contributions communautaires, de rendre compte à la population, etc.

Au plus sept personnes sont désignées par le forum pour siéger dans ce comité de suivi : le chef du village/quartier ; la représentante du groupe des femmes ; le représentant du groupe des jeunes ; le représentant des hommes/sages ; le/la représentant (e) de l'association de développement du village/quartier ; le/la représentant (e) des personnes vulnérables ; le/la représentant (e) des professionnels (elles) du secteur du projet retenu. Le comité est dirigé par un bureau léger chargé de son administration.

Pour limiter le spectre des désignations, les représentants du village/quartier au forum d'arrondissement peuvent directement être choisis parmi les membres du comité de suivi.

Durée : 1 à 2 jours par forum.

Recommandations spécifiques

L'organisation d'un forum de village/quartier soulève quelques questions en pratique auxquelles des éléments ci-après de réponse tirés de la pratique peuvent être apportés :

- *Qui est indiqué pour conduire le forum de village ? Les élus ou la société civile ?* : en général, ce sont les membres du comité de pilotage appuyés par les facilitateurs qui ont en charge de conduire le processus y compris la conduite des fora. Etant donné que les élus sont membres du comité, peuvent-ils conduire les fora ? La participation des élus à ce type de rencontre soulève des inquiétudes sur les risques de politisation ou de récupération politique de l'exercice. Mais dans nos contrées où les rencontres entre élus et citoyens sont rares, le Budget participatif offre un rendez-vous intéressant pour l'exercice de la démocratie locale. Interdire cette rencontre enlève au processus quelque chose d'important. Il n'y a donc pas lieu d'interdire la participation des élus mais de l'encadrer : par exemple, le rôle des élus peut être cantonné à ouvrir la séance, la clôturer et répondre aux préoccupations qui interpellent la gouvernance de la Mairie.
- *Dans quelle position doivent se mettre les chefs de village/quartier lors des fora ? Doit-on les compter parmi les autorités ou parmi les citoyens ?* Les chefs de village/quartier constituent l'interface entre les autorités communales et les populations. Ils représentent les autorités au sein du village/quartier et sont, dans la pratique, les plus proches de leurs administrés. En raison de leur position hiérarchique, de leur influence sur les populations et du tiraillement qui peut en résulter, il importe d'éviter leur immixtion dans les phases d'identification et de priorisation des

problèmes/besoins ; leur rôle sera essentiellement d'aider le comité de pilotage à assurer la mobilisation sociale autour du processus.

- *Comment l'administration locale doit participer au forum ?* Il est impérieux que les cadres techniques de la Mairie participent au forum. Avant l'ouverture des débats sur les problèmes/besoins de la localité, ils présentent (i) l'état des lieux du village/quartier, l'inventaire de ses équipements; (ii) les orientations majeures du PDC¹⁴ : vision, objectifs, et composantes, équipements prévus pour le village, etc. ; le potentiel fiscal de la localité et ses contributions fiscales de l'année précédente, etc. L'intérêt de ces présentations est d'éclairer le débat qui aura lieu avec des données probantes et de montrer aux populations le lien entre paiement des impôts et investissements publics locaux. La mise en œuvre du Budget participatif dans un contexte de faible mobilisation des ressources doit porter un message fort : un faible civisme fiscal engendre une faible prise en charge des besoins de développement.

- *Doit-on réaliser une étude de faisabilité des idées de projets au niveau village/quartier?* La question a un grand intérêt. A ce niveau où la liste des problèmes/besoins est souvent longue, instaurer l'étude de faisabilité serait fastidieux pour les cadres techniques de la Mairie notamment à l'échelle de tous les villages/quartiers où les fora sont organisés. Ne rien faire à l'échelle du village/quartier, c'est prendre le risque également d'éliminer le projet d'une localité à un moment où il pourrait être trop tard d'en formuler de nouveaux selon les règles établies : sauf à organiser un nouveau forum ; ce qui sera difficile. La solution serait d'instaurer une étude de recevabilité (ou d'éligibilité) des projets au niveau village/quartier avec des critères simples édictés parmi les règles du jeu et qui auront été suffisamment annoncés aux populations lors de la phase de préparation et d'information. La conformité des besoins exprimés par les populations par rapport aux critères d'éligibilité sera assurée par les facilitateurs, sous le contrôle des cadres de la Mairie lors des fora de village/quartier. Parmi ces critères, on peut, entre autres, considérer que les projets doivent : être en adéquation avec les compétences des communes, respecter les normes des politiques sectorielles (par exemple, il n'est pas possible de proposer la réalisation de puits à grand diamètre pour résorber le problème de manque d'eau parce que la politique du secteur considère ce type d'infrastructure comme produisant de l'eau impropre à la consommation. Quant aux études de faisabilité (technique et financière), elles peuvent être réservées à partir des fora d'arrondissement où le nombre de projets devient limité.

- *Comment susciter et gérer la mobilisation des contributions communautaires ?* Les fora débouchent généralement sur des projets dont la réalisation dépasse le montant du Budget participatif misé par la Mairie. Le cas échéant, ce serait une erreur, comme on le constate souvent, de demander aux populations de changer de besoin. C'est l'occasion d'étudier avec elles les possibilités et les modalités de mobilisation de ressources alternatives. Celles-ci sont des moyens humains,

¹⁴ Cela peut contribuer à éviter que les populations, dans l'identification de leurs projets, s'écartent trop du contenu du PDC.

techniques, financiers et matériels que les citoyens de la localité consentent à mobiliser par eux-mêmes pour supporter le dépassement de l'enveloppe qui leur est allouée. Si le Budget participatif n'arrive pas à susciter des ressources supplémentaires, il cesse d'être un outil de mobilisation des ressources.

- *Peut-on organiser des fora inter-villageois ou inter-quartier ?* Mobiliser, dans un forum, deux ou plusieurs villages partageant des espaces de cohabitation favorise l'émergence de projets fédérateurs et la construction d'un sentiment d'appartenance à une communauté de destin plus grande.

Recevabilité ou éligibilité d'un projet dans les fora de village / quartier :: quelques critères

Des critères doivent être édictés pour canaliser la formulation de projet lors des fora de village/quartier. Au minimum, les critères ci-après adaptés à partir du modèle de la ville de Paris :

- entrer dans le champ des compétences de la commune. Exemples : la réalisation d'une gare routière relève de la compétence de la commune ; ce qui n'est pas le cas de la construction d'un collège d'enseignement général.
- relever de l'intérêt général : le projet doit être potentiellement utile à tous les habitants d'un ou plusieurs villages/quartiers. Exemples : la création d'une entreprise à caractère commercial ne relève pas de l'intérêt général. En revanche, un projet de construction d'une école primaire relève de l'intérêt général.
- constituer une dépense d'investissement, sans générer des dépenses de fonctionnement trop importantes. Exemples : l'organisation d'un événement culturel ou la construction d'une piscine communale peuvent engendrer des dépenses de fonctionnement en termes d'entretien ou de rémunération de personnel.
- provenir d'une personne vivant sur le territoire (et non autochtone) du village/quartier, à titre individuel ou collectif.
- Engendrer un coût de faisabilité technique limité.

iv. Fora au niveau arrondissement/des délégués

Le forum d'arrondissement est l'assemblée de tous les délégués désignés au niveau des fora de village/quartier.

Objectif : Hiérarchiser les projets priorités au niveau des villages/quartiers.

Principales activités

Le contenu du forum d'arrondissement dépend de l'option retenue au départ :

- Si le Conseil communal/municipal avait opté, au départ, d'utiliser le montant du Budget participatif pour financer au moins un projet dans chaque village/quartier (option « Tous les territoires gagnants »), le forum d'arrondissement sert à :
 - **Faire la synthèse des besoins effectivement priorités au niveau du village/quartier.**
 - **Examiner/Valider la faisabilité technique et financière des projets prioritaires** : au niveau des fora de village/quartier, la question de l'éligibilité des projets a déjà été réglée ; ici il s'agit d'une étude sommaire destinée non pas à remettre en cause le projet mais à cerner ses contours techniques et financiers. Les cadres techniques de la mairie doivent disposer de temps suffisant pour apporter à la communauté des délégués des éléments d'appréciation susceptibles de les aider dans la priorisation des projets. La faisabilité technique et financière dont il est question ici est celle que la Mairie elle-même peut faire et non celle qui demande l'expertise de cabinets spécialisés. Le coût exorbitant d'une étude technique par rapport au montant du Budget participatif doit être un critère éliminatoire lors de l'examen des projets.
 - **Désigner les représentants du niveau arrondissement pour aller au niveau communal** : il est commode que soient désignés les représentants dont les localités ont été choisies pour l'implantation des projets retenus. Ils sont les plus à même de défendre les projets au

forum communal même si tous les autres doivent se sentir solidaires étant donné que c'est la collectivité qui gagne.

- Si le Conseil communal/municipal avait opté pour une compétition entre les villages qui devra déboucher sur un nombre limité de projets, le forum sert à :
 - o **Hiérarchiser les besoins des villages** selon le nombre de fois où ils ont été priorisés à la base. Par exemple, le forum retiendra un besoin d'école si la majorité des villages l'ont retenu comme leur première priorité ainsi de suite. Ensuite, le ou les lieux de l'implantation de l'investissement seront choisis par consensus. En cas de désaccord, il sera procédé au vote sinon à l'application de critères retenus dès le départ. Généralement, les critères d'arbitrage pris en compte sont :
 - le nombre de pauvres : une localité l'emporte si elle a le niveau de pauvres le plus élevé ; ce critère s'utilise quand il existe dans le pays un mécanisme objectif de détermination de la pauvreté ;
 - le taux d'équipements en services publics : la localité ayant le plus faible taux l'emporte ; d'où l'importance de l'inventaire des équipements fait en début de processus...
 - D'autres critères sont utilisés mais sont controversés. C'est le cas de la contribution de la localité aux charges fiscales ou la contrepartie proposée par la localité pour appuyer la réalisation du projet : certes, ces deux critères incitent les populations dans leur devoir civique et concourent à leur responsabilisation mais ils engendrent une discrimination entre les citoyens d'une même collectivité dans l'accès aux services publics sociaux de base et font apparaître le Budget participatif comme un outil au profit des riches alors qu'il devrait favoriser la prise en compte des plus pauvres.
 - o **Examiner/Valider la faisabilité technique et financière des projets prioritaires** : au niveau des fora de village/quartier, la question de l'éligibilité a déjà été réglée ; ici il s'agit d'une étude sommaire destinée non pas à remettre en cause le projet mais à cerner ses contours techniques et financiers.

- **Désigner les représentants du niveau arrondissement** pour aller au niveau communal : en général sont désignés les représentants dont les localités ont été choisies pour l'implantation des projets retenus. Ils sont les plus à même de défendre les projets au forum communal.

Recommandations spécifiques

- Inviter les services déconcentrés et préfectoraux tout au moins à partir des fora d'arrondissement. L'intérêt est qu'ils en apprennent sur le processus et se rendent compte de son authenticité : cela pourra être utile lors de l'approbation du budget communal par l'autorité de tutelle.
- A l'ouverture du forum d'arrondissement, donner la parole aux délégués des villages/quartiers pour présenter et défendre leurs projets.
- Organiser des séances de restitution dans les villages/quartiers : dès leur retour, les délégués animent, sous le contrôle du chef de village/quartier, une séance de restitution sur le déroulement du forum au niveau arrondissement et les grandes conclusions.

Durée : 1 jour par forum.

Proposition de critères pour choisir les lieux d'implantation des projets du Budget participatif

Lorsque les discussions n'ont pas abouti à un consensus, on peut procéder à un vote ou délibérer selon les critères bien définis : ce sont des critères indicatifs ; chaque commune doit trouver, dans ses réalités, des critères objectifs.

- **la taille de la population** : le village/quartier ayant le nombre d'habitants le plus élevé emporte le projet. Ce critère permet d'avoir des projets qui impacteront un plus grand nombre de bénéficiaires mais discrimine les localités à faible nombre d'habitants.
- **le nombre de pauvres** : le village/quartier ayant le plus grand nombre de pauvres emporte le projet. Ce critère permet d'orienter les projets du Budget participatif plus vers les populations défavorisées. Ce critère dans les pays ayant un système objectif d'identification des personnes pauvres.

- **le taux d'équipements en services publics** : le projet est emporté par le village/quartier qui a le moins d'équipements en service public dans le secteur : par exemple, s'il s'agit d'un projet de réalisation de points d'eau, le village/quartier qui a, sur son territoire, moins de points d'eau, rafle la mise.
- **les contributions fiscales élevées** : le village/quartier ayant payé le plus d'impôts au cours de l'année précédente. C'est un critère à terme incitatif pour le civisme fiscal mais inégalitaire, pour les territoires, en termes d'accès aux services publics sociaux de base.
- **la contrepartie communautaire** proposée pour soutenir le projet retenu : le village/quartier qui emporte le projet est celui qui a promis la plus grosse contribution pour compenser le gap entre le montant réel du projet et le montant du Budget participatif misé. Cela conduit à la guerre des surenchères et dévie le Budget participatif de son objectif de favoriser les territoires déshérités.

v. Forum communal

C'est la rencontre entre les membres du comité de pilotage, les délégués du Budget participatif (ou porteurs de projet BP) et, si possible, l'ensemble du conseil communal pour le choix définitif des investissements à prévoir dans le budget communal. La participation de tous les conseillers communaux/municipaux est vivement conseillée et permettra d'avoir un premier débat d'orientation budgétaire.

Objectif : Valider les projets du Budget participatif.

Principales activités

- **Présenter chaque projet** : Les projets retenus sont présentés avec une certaine exhaustivité : les éléments techniques, le coût, les localités bénéficiaires et les raisons justifiant le choix de l'investissement, etc. cette présentation sert à informer suffisamment les élus qui, à terme, voteront le budget qui aura intégré lesdits projets.
- **Retenir les projets et procéder à leur planification**

- **Examiner/Valider l'incidence financière et les contributions communautaires additionnelles** : avec l'appui des cadres techniques, le forum répartit l'enveloppe du Budget participatif sur les projets retenus et conformément aux données de l'étude de faisabilité technique et financière et aux critères d'arbitrage. C'est l'occasion de passer en revue les contributions communautaires promises, leur sérieux et les modalités de leur collecte au moment opportun.

Recommandations spécifiques :

- Inviter les services déconcentrés et préfectoraux : c'est utile dans le cadre de l'approbation du budget communal par l'autorité de tutelle.
- Encourager la participation du public à ce forum communal : cela renforce la crédibilité du processus.

Durée : 1 jour.

vi. Vote/approbation du budget communal et popularisation

Objectif : Voter et approuver le budget communal.

Principales activités

- **Formaliser les projets du Budget participatif validés par le forum communal** : les cadres techniques incorporent la liste des projets retenus dans le PAI et le projet du budget communal.
- **Soumettre le budget communal au vote du conseil communal/municipal et à l'approbation de l'autorité de tutelle.**
- **Organiser une tournée de présentation des résultats du processus dans tous les villages** : c'est une occasion pour le comité de pilotage d'informer sommairement sur le contenu général du budget communal,

expliquer les projets du Budget participatif écartés, les projets retenus, rappeler l'importance de s'acquitter des contributions communautaires promises. Cette tournée doit être soutenue par une campagne de communication intégrant l'affichage, la presse, Internet, etc. Lors de la tournée, le comité répond aux questions des populations.

Durée : une semaine environ.

Lors des fora, le consensus est à privilégier

L'identification des besoins/projets, leur priorisation ou hiérarchisation font l'objet de débats houleux entre les populations. Pour qu'ils soient moins conflictuels, ces débats doivent être encadrés par des règles bien déterminées. Au-delà de ces règles, le consensus doit être privilégié. Le consensus entérine la reconnaissance qu'une opinion ou un sentiment est largement partagé soit parce qu'une forte majorité penche en faveur de cette position soit qu'elle repose sur l'absence d'une opposition réelle ou sérieuse. S'il doit être privilégié, le consensus doit être géré avec précaution pour éviter les faux consensus résultant des rapports de force en faveur des personnes socialement influentes : par exemple, les hommes par rapport aux femmes ; les adultes par rapport aux jeunes ; les autochtones par rapport aux immigrés ; les intellectuels par rapport aux illettrés ; les chefs religieux par rapport aux autres ; etc.

En cas de désaccord ou d'échec du consensus, il faut passer au vote selon le principe : une personne = une voix. Les élus, les cadres techniques en charge du processus ne participent pas au vote.

vii. Suivi-évaluation de l'exécution du budget

Après son vote et son approbation, le budget communal est mis en œuvre par les différents services de la Mairie. Le comité de pilotage et les comités de suivi au niveau des villages/quartiers d'implantation des investissements assurent le suivi.

Objectif : S'assurer de la bonne exécution des projets Budget participatif.

Principales activités

Lors de l'étape, les comités de suivi du Budget participatif installés dans les localités d'implantation des projets retenus assurent :

- La veille citoyenne des processus de passation des marchés publics liés aux projets du Budget participatif
- Les visites communautaires des réalisations des infrastructures

- Le compte rendu de l'évolution des chantiers aux populations bénéficiaires

Durée : le temps de mise en œuvre des projets.

viii. Bilan du processus/reddition des comptes

Avant l'ouverture d'un nouveau processus du Budget participatif, il importe de faire le bilan et de rendre compte aux populations.

Objectif : Tirer les leçons du processus en vue de son amélioration.

Principales activités

Il s'agit, en gros, d'organiser une audience publique de reddition des comptes sur la mise en œuvre du processus du Budget participatif. Au cours de la rencontre :

- Le Maire, entouré du conseil communal/municipal, des cadres techniques et des autres membres du comité de pilotage, rend compte de la mise en œuvre des projets du Budget participatif : niveau d'exécution, mobilisation des ressources, difficultés rencontrées et recommandations.
- Une communication est faite sur le bilan du processus du Budget participatif, les acquis, les leçons à tirer, les difficultés, les recommandations, etc.
- Les autorités répondent aux préoccupations des populations.

Durée : 1 jour pour la tenue de l'audience.

Résumé des étapes de mise en œuvre du Budget participatif en Europe

Plusieurs villes européennes telles que Paris mettent en œuvre le Budget participatif selon une méthodologie qui peut inspirer les communes béninoises :

1- Appel à projets auprès des citoyens

Les citoyens, individuellement ou en groupe, peuvent déposer des projets. Il n'y a aucune condition d'âge ou de nationalité, il suffit de posséder un compte sur le site de la ville dont la création est libre et gratuite. Ce compte servira par la suite de tableau de bord pour suivre la vie des projets et de ceux auxquels on s'intéresse. Le dépôt s'effectue exclusivement en ligne. Dans chaque quartier, des commissions du Budget participatif peuvent organiser, en amont, des réunions de travail pour construire les projets avec les habitants. A Paris, cette étape se déroule sur la période de janvier à février.

2- Pré-étude des projets par les directions techniques compétentes

Les directions techniques étudient et chiffrent les projets selon leur thématique et vérifient la faisabilité technique des projets. En général, cette étape se déroule en deux temps : déterminer, dans un premier temps, si les projets sont recevables et, dans un second temps, s'ils sont faisables techniquement et à quel coût. A Paris, cette étape prend trois mois (mars à mai).

3- Hiérarchisation et co-construction des projets

Une fois achevées les études de recevabilité et de faisabilité des projets, ces derniers sont présentés dans chaque commission, puis un débat permet de retenir une liste de projets classés par ordre de préférence : seuls les membres habitants participent à la hiérarchisation des projets ; les élus ne prennent pas part au vote. C'est une étape qui se déroule de juin à septembre à Paris.

4- Validation de la liste en conseil municipal

Le conseil municipal se prononce, in fine, sur l'ensemble des projets proposés. En fonction de l'estimation financière, le ou les premier(s) projet(s) de la liste, à concurrence de l'enveloppe mise sont entérinés.

5- Vote des projets

Pour être réalisé, un projet doit être voté. Il y a deux possibilités pour voter : par voie numérique sur le site de la ville ou par bulletin papier dans l'une des urnes réparties partout dans la ville. Ceux qui ont déposé des projets disposent d'un temps pour faire campagne en faveur de leur projet. Le vote a généralement lieu en septembre à Paris.

6- Mise en œuvre des projets gagnants

De la phase d'étude à la réalisation du projet, c'est la mairie qui assure le rôle de chef d'orchestre. À ce stade, les propositions des habitants deviennent des projets portés par la ville. Ces projets sont désormais inscrits dans le programme de travaux de la ville aux côtés de tous les autres chantiers portés par la mairie.

c. La dimension territoriale et thématique du Budget participatif

Le Budget participatif est un outil adapté au contexte de la décentralisation où la collectivité locale est dotée de compétences propres et d'autonomie budgétaire.

La dimension territoriale du Budget participatif revient à appliquer l'approche aux échelons territoriaux de la collectivité : les fora sont organisés en tenant compte des différents ressorts administratifs des populations : village/quartier, arrondissement, commune... La dimension territoriale soulève quelques questions :

- ***Faut-il un nombre optimal de territoires pour appliquer l'approche du Budget participatif ?*** Non. La collectivité est libre d'appliquer le processus au nombre de localités qu'elle souhaite. L'expérience peut être menée au niveau d'un seul village : identification des besoins, priorisation, validation du ou des projets, intégration dans le budget communal et mise en œuvre.
- ***Les territoires infra-communaux peuvent-ils initier et mettre en œuvre le Budget participatif ?*** Pour initier et gérer un processus de Budget participatif, il faut être une collectivité dotée d'une assemblée élue, ayant des compétences propres et l'autonomie budgétaire (Cf. les critères d'un Budget participatif dans la première partie du guide).
- ***Peut-on organiser des fora en dessous de l'unité administrative de base ?*** Au Bénin, l'unité administrative de base est le village en milieu rural et le quartier en milieu urbain. Si certains villages/quartiers sont trop vastes ou si les enjeux sont considérables, on peut organiser des fora de hameaux/zones, avant la tenue des fora de village/quartier. Cela ne change rien dans la méthodologie. C'est juste une étape supplémentaire qui s'ajoute.
- ***Plusieurs collectivités peuvent-elles se mettre ensemble pour initier et mettre en œuvre le Budget participatif ?*** Oui. Tout comme des fora inter-villageois ou inter-quartiers, deux ou plusieurs communes frontalières peuvent engager des processus de Budget participatif dans des espaces où cohabitent leurs populations respectives.

- ***Le Budget participatif en milieu rural est-il appliqué de la même façon qu'en milieu urbain ?*** La méthodologie est la même. Chaque milieu a ses atouts et ses contraintes : en milieu urbain, par exemple l'utilisation des NTIC peut faciliter la campagne d'information et de communication ; en milieu rural, le manque de moyens de transport et de communication peut rendre la mobilisation sociale difficile...

La dimension territoriale du Budget participatif est celle qui est souvent mise en avant. Pourtant, on peut mettre en œuvre le Budget participatif sur une base thématique. On peut consacrer le Budget participatif à des secteurs (eau, assainissement, santé, éducation, etc.) qui ont besoin d'être soutenus ou mis en valeur. De plus en plus, on note des Budgets participatifs sensibles aux enfants, aux personnes vulnérables telles que les femmes ou les personnes ayant un handicap, etc. La dimension thématique n'empêche pas la territorialisation des fora.

L'intérêt de l'approche thématique du Budget participatif est de mettre en valeur un secteur en y améliorant l'investissement public. Sauf qu'il faut y avoir recours avec précaution surtout lorsqu'il s'agit des secteurs comme l'eau, la santé, l'éducation, etc. où les infrastructures semblent désignées d'avance. Un processus de Budget participatif qui n'offre pas une grande liberté de choix aux populations est un « gadget » destiné à donner une onction populaire au choix des autorités.

d. La dimension financière du Budget participatif

Les finances constituent une préoccupation majeure dans le processus du Budget participatif. Elles influencent les règles et déterminent les investissements à choisir. Les questions qu'il faut généralement régler sont :

- ***Quelle part du budget d'investissement consacrer aux projets du Budget participatif ?*** C'est une question qui est tranchée lors de la délibération du conseil communal/municipal. Il n'y a pas de standard en la matière. Le taux se détermine sur la base de la capacité financière de la collectivité et de l'importance qu'elle accorde aux projets qui seront financés. Dans la pratique, les taux varient de 1% à 20% du budget d'investissement.

- **Sur quelles ressources locales engager le Budget participatif ?** C'est une question cruciale dans les collectivités qui sont confrontées au manque de ressources ou à la faible capacité d'épargne publique. Dans la plupart des communes béninoises ayant expérimenté le Budget participatif, on a observé une propension à compter sur les ressources du FADEC. Comme pour toutes les ressources autres que celles des communes elles-mêmes, le recours à ce type de financement rend les débats voire les projets du Budget participatif dépendants des conditionnalités liées à ce fonds et au pouvoir discrétionnaire de l'Etat central. L'idéal est que les communes puissent compter sur leurs ressources propres : c'est la seule solution durable. La gestion des ressources liées aux projets du Budget participatif suit les mêmes procédures et les mêmes exigences de rigueur que la gestion des finances publiques en général.

- **Comment répartir l'enveloppe consacrée au Budget participatif ?** Plusieurs approches permettent de répartir l'enveloppe du Budget participatif entre les territoires :
 - Diviser l'enveloppe par le nombre de territoires en jeu : au final, chaque territoire bénéficie d'un projet à financer. Cette option satisfait le principe d'égalité entre les territoires mais émiette l'enveloppe dans un contexte de rareté de ressources ; ce qui ne permet pas d'avoir des projets d'envergure.

 - Répartir l'enveloppe entre un nombre limité de projets (1 à 2) qui émergeront des fora : dans ce cas, des critères permettront de choisir les villages/quartiers qui recevront les projets du Budget participatif : taille de la population, nombre de pauvres, taux d'équipements en services publics, contributions fiscales de l'année précédente, contrepartie communautaire proposée pour soutenir le projet retenu, etc. Cf. l'encadré sur les critères de choix des lieux d'implantation des projets du Budget participatif.

- **Comment financer le processus du Budget participatif lui-même ?** La mise en œuvre du Budget participatif a un coût pour la collectivité. Pour qu'il soit bien exécuté, le Budget participatif a besoin d'être soutenu par quatre principaux types de ressources :
 - des acteurs engagés et formés pour mettre en œuvre le processus ;
 - des moyens de transports permettant de circuler dans les quartiers ou villages et de transporter les membres du comité, les cadres de la Mairie et parfois les populations lors des concertations ;
 - des moyens de communications adéquats permettant d'échanger les informations avec le public ;
 - des personnes qualifiées pour les études de faisabilité technique, économique et budgétaire des besoins prioritaires.

Il importe de déterminer les coûts humains, matériels et financiers du processus avant de l'engager. Si des partenaires peuvent soutenir ponctuellement le processus, faire assumer le coût par la collectivité est une démarche durable. Des prélèvements spécifiques peuvent être initiés pour supporter la mise en œuvre du Budget participatif. En annexe 2, des éléments de coût indicatif ont été proposés.

- **Comment faire du Budget participatif un outil de mobilisation de ressources alternatives ?** L'enveloppe du Budget participatif est rarement suffisante pour prendre en charge la longue liste des besoins exprimés par les populations. Il y a lieu de conduire le processus de telle sorte que les populations puissent s'engager à contribuer à mobiliser en leur sein des ressources alternatives. Généralement, les populations tiennent à la réalisation de leur projet. Si ce dernier dépasse l'enveloppe mise, elles sont généralement prêtes à apporter des contributions en nature (bois, sable, eau, travail d'ouvrier, etc.) ou en espèces (souscriptions) pour le bouclage du financement du projet. Un processus de Budget participatif doit trouver les mécanismes adéquats pour susciter et canaliser ce type de contributions communautaires. En plus de cela, la commune peut organiser des mini fora spécialement dédiés à certains acteurs afin de mobiliser d'autres ressources : forum des PTF, forum de la diaspora, forum des opérateurs économiques, etc.

GLOSSAIRE

Budget : c'est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles d'une collectivité.

Co-construction : processus par lequel une pluralité d'acteurs est impliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet ou d'une action.

Consensus : c'est une entente substantielle par laquelle deux ou plusieurs personnes se mettent d'accord sur une décision à prendre sans vote préalable ou délibération particulière. Différent de l'unanimité qui exige l'accord de tous, le consensus est un accord de volontés bien qu'il puisse y avoir des réserves de la part d'une catégorie de personnes sur certains aspects sans que ces personnes ne fassent obstacle au constat du consensus.

Contribution communautaire : Tout ce que les populations peuvent donner, en nature ou en espèces, en soutien au financement public des projets de développement : argent, force de travail, bois, sable, eau, etc.

Délibération : c'est le processus d'examen des options possibles qui s'offrent au jugement d'un individu ou d'un groupe dans la visée d'un choix ou d'une décision. C'est un processus dialogique de confrontation des arguments et d'évaluation de leur force respective dans le cadre d'une discussion entre parties défendant leur position.

Démocratie participative : c'est l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans la gestion des affaires publiques.

Développement participatif : c'est une approche opérationnelle qui cherche à susciter l'implication des bénéficiaires du développement dans la conception et la mise en œuvre des interventions.

ANNEXES

1. Mapping des acteurs du Budget participatif

Catégories	Listing des acteurs (indicatif)	Niveau d'importance/d'influence	Analyse des rôles Allié/Opposant
Municipalité	Elus		
	Cadres techniques		
Etat central	Ministères		
	Autorités administratives		
	Services déconcentrés		
Partenaires	Coopération décentralisée		
	Coopération intercommunale		
	Organismes internationaux publics ou privés de développement		
	Projets et programmes de développement		
Populations	Citoyens/nes		
	Associations et groupements de femmes		
	Associations et groupements de jeunes		
	Associations de développement local		
	Associations professionnelles		
	Sections locales de partis politiques		
	Chefs de quartiers		
	Autorités religieuses		

	et traditionnelles		
	Personnes en situation de handicap		
	Minorités diverses (immigrés, etc.)		
	Enfants		

2. Eléments indicatifs de coût de mise en œuvre du Budget participatif

Rubrique	Quantité	Prix unitaire	Montant total
Formation des acteurs (logistique et honoraires du formateur)			
Honoraires de facilitation			
Prise en charge des membres du comité de pilotage (déplacement, communication et repas)			
Conception et édition des supports de communication			
Organisation de conférences publiques d'information et de sensibilisation			
Emissions radiophoniques de sensibilisation			
Transport des délégués des villages/quartiers au niveau arrondissement puis au niveau communal			
Transport des cadres techniques de la Mairie dans les localités			
Matériel (papier, stylos, flichart, tableaux, etc.)			

3. Calendrier indicatif de mise en œuvre du Budget participatif

Etapes	Période	Durée
Phase préparatoire	Juin	Environ deux semaines
Information et sensibilisation	Juin-Juillet	1 à 2 jours
Fora de village/quartier	Juillet-Août	1 à 2 jours par forum
Fora au niveau d'arrondissement	Septembre	1 jour par forum
Forum communal	Octobre	1 jour
Vote/approbation du budget communal	Novembre	Environ une semaine voire deux semaines
Tournée de popularisation du budget	Décembre	1 jour pour un ou deux villages/quartiers
Suivi de la mise en œuvre du budget communal	Janvier-Décembre de N+1	Le temps de mise en œuvre des projets
Bilan du processus/reddition des comptes	Décembre de N+1	1 jour pour la tenue de l'audience

Bibliographie

Hippolyte FALADE, Capitalisation de l'expérience de mise en œuvre du budget participatif dans sept (07) communes partenaires du PDDC, PDDC-GIZ, Mai 2019.

Mamadou Bachir KANOUTE (Dir.), Manuel du Budget participatif en Afrique francophone, Volume I : Concepts et Principes, ONU-HABITAT, ENDA TM & PartiCiP, 2016.

Mamadou Bachir KANOUTE (Dir.), Manuel du Budget participatif en Afrique francophone, Volume II : Méthodes et approches, ONU-HABITAT, ENDA TM & PartiCiP, 2016.

ONU HABITAT, 72 questions courantes sur les budgets participatifs, Série de la Trousse à outils sur la gouvernance urbaine, Nairobi, 2005.

Programme PartiCiP, Expérimentation du Budget participatif au Bénin : L'exemple de quelques communes, ALCRER & SOCIAL WATCH BENIN, Décembre 2019.

Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG et Giovanni ALLEGRETTI, en coll. avec Anja ROCKE, « Les budgets participatifs dans le monde, une étude transnationale », Engagement Global, SerieDialog Global n°25, 2014.