

32

**CONTRIBUTION SIDIKI ABDOUL DAFF  
, COORDONNATEUR DU CENTRE DE RECHERCHES POPULAIRES POUR  
L'ACTION CITOYENNE CERPAC**

Siège : HAMO 6 S 360 GUEDIAWAYE

BP 19347 GUEDIAWAYE

Tel : 837 12 10

Email : [sidiki.daff@sentoo.sn](mailto:sidiki.daff@sentoo.sn)

**TABLE DES MATIERES**

**1-Porto Alegre, l'expérience d'une gouvernance démocratique**

**2- Une expérience sénégalaise s'inspirant du budget participatif : Ndiarème Limamou Laye (Guédiawaye), faire avec les populations**

Annexe : La Charte africaine du partenariat entre habitants et collectivités locales

**3- Une expérience de gestion communale participative en milieu rural: le cas de Timbo Madina (République de Guinée)**

# Porto Alegre, l'expérience d'une gouvernance démocratique

## INTRODUCTION

Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul avec 1,5 million d'habitants, est devenue un exemple incontournable pour ceux qui s'intéressent aux modes de gestion urbaine, de participation et de démocratie locale. En novembre 1999<sup>1</sup>, une centaine de gouvernements locaux (d'Europe, d'Afrique et des Amériques) ont envoyé des représentants au séminaire sur la démocratie participative organisé par la ville. Les grands bailleurs de fond, tels la Banque internationale de développement, l'Institut de formation de la Banque mondiale et le programme de Gestion urbaine des Nations unies pour l'Amérique latine étaient présents. Une charte a été élaborée, rappelant le rôle des villes et des municipalités pour le "perfectionnement politique" des pays ainsi que l'importance d'une "intégration réelle entre les peuples du monde entier". En même temps, l'autonomie des gouvernements locaux a été soulignée. A cette occasion, l'expérience du budget participatif fut consacrée comme un instrument de gestion publique à employer pleinement. Des centaines de villes d'Amérique Latine et d'Europe essaient de mettre en place une expérience de Budget Participatif (Saint Denis en France, Cordoue en Espagne, Montevideo en Uruguay). L'Afrique n'est pas en reste car lors de la rencontre d'Africités 03 (du 02 au Décembre 2003 à Yaoundé), des maires du Cameroun et du Sénégal ont signé une convention d'échanges d'expériences sur les Budgets participatifs avec leurs collègues d'Amérique Latine présents à cette rencontre.

## LES ORIGINES DU BUDGET PARTICIPATIF

En 1988, un front de gauche mené le Parti des Travailleurs (PT), s'est présenté aux élections municipales, sur un programme qui se résumait dans ces trois mots : "Démocratiser radicalement la démocratie". Ce parti avait fait l'analyse que la démocratie représentative traversait une grave crise, marquée par la défiance des citoyens par rapport au politique, et que les solutions

---

<sup>1</sup> L'auteur de ce texte présent à ce séminaire a livré une communication « associativité et participation citoyenne au Sénégal »

autoritaires mises en place par les pays de l'Est avaient entraîné un recul démocratique et une dictature de l'Etat. Face aux défis urbains engendrés par le libéralisme, se traduisant par un accroissement de la pauvreté pour la majorité de la population, il était de la première urgence d'inventer de nouveaux processus démocratiques en articulation avec la démocratie représentative. Avec la victoire du PT, les communautés de base se mobilisèrent immédiatement, réclamant le respect des promesses de la campagne et en particulier des investissements pour les quartiers les plus pauvres de la ville. C'est de là qu'émergea l'idée de Budget participatif, concept qui se peaufina les années suivantes, au fur et à mesure que la commune inventait de nouveaux mécanismes.

Le Budget participatif est une façon de démocratiser les décisions sur l'affectation des recettes publiques, au-delà de l'expérience traditionnelle de la démocratie représentative. Il crée des canaux de participation directe pour la population dans lesquels le vote est individuel et les personnes ont le droit d'exprimer des priorités et de hiérarchiser les services et les travaux qu'ils considèrent comme les plus importants et les plus significatifs.

### **LES OBJECTIFS DU BUDGET PARTICIPATIF**

- Réduire le décalage structurel entre représentants et représentés
- Lutter contre la tendance extrême de l'appropriation de l'Etat par les classes dominantes
- Créer un instrument de lutte contre "l'Etat minimal", c'est à dire le désengagement de l'état des services sociaux.
- Favoriser l'émergence de forces autonomes capable de contrôler la municipalité dans sa gestion
- Valoriser les capacités de gestion de simples citoyens

### **LES PROTAGONISTES DU BP**

**Il y a 4 sphères identifiées et structurées :**

#### **1-Le pouvoir municipal**

*L'exécutif municipal:* le maire et le vice maire sont élus au suffrage universel direct. Le maire compose lui-même l'exécutif en nommant des directeurs services municipaux. Depuis 1989, ces élus appartiennent au PT. Le maire qui est rarement majoritaire, doit articuler des majorités et mobiliser les populations pour faire passer sa politique. Le PT avait 4 élus sur 32 en 1988, 9 en 1992 et 14 en 1996.

Cela favorise une culture politique de la négociation. Le maire n'est pas rééligible, ce qui conduit en général à des fréquents changements de la couleur politique des maires.

**Le législatif municipal :** une assemblée municipale élue au scrutin proportionnel direct qui a le pouvoir d'amender et d'approuver (ou pas) le budget proposé par l'exécutif.

**2-La société civile :** elle est constituée des habitants, les associations qui restent institutionnellement indépendantes de l'exécutif et de la pyramide participative.

**3-Les organismes spécifiques de la structure participative** elle se situe à la charnière entre l'exécutif et la société civile, ils sont organisés selon une dynamique territoriale qui comprend 3 échelons : le micro local, les secteurs et le **Conseil du Budget participatif**

**4-Les commissions thématiques** s'occupent des problèmes transversaux à l'échelle municipale

**5-Le Congrès de la ville** qui s'occupe de la planification urbaine pluriannuelle.

## **LES STRUCTURES DE PARTICIPATION**

### **1-La base territoriale**

La ville est organisée en 16 arrondissements, chacun divisé en dizaines de micro secteurs (dont la délimitation est fruit d'une négociation entre la ville et la population organisée) qui permettent de rapprocher la participation des populations. A ce niveau se formule les demandes. Lors des Assemblées générales, les populations procèdent à l'élection de leurs délégués à raison de 01 délégués pour 10 personnes présentes à l'assemblée générale. Ces délégués constituent le Forum des délégués de l'arrondissement où se mènent des négociations entre micro secteurs afin d'aboutir à des compromis pour présenter les priorités de l'arrondissement. Ainsi l'arrondissement et les micro secteurs se révèlent être des lieux d'apprentissage de la démocratie, de développement de la solidarité et du combat contre le clientélisme.

**2-Les commissions thématiques (CT) transversales :**

Elles sont 05 : Transport et circulation - Santé et assistance sociale - Éducation, loisirs et culture - Développement économique et réforme des impôts - Organisation de la ville et développement urbain. Elles organisent des plénières thématiques de l'échelle micro (micro secteur, arrondissement) à l'échelle de toute la ville.

L'introduction des commissions thématique, a pour objectif d'ouvrir la participation à d'autres acteurs dont l'activité ne s'inscrit pas forcément dans une base territoriale (étudiants, mouvements culturels, écologistes, syndicats etc.). L'autre objectif est d'ouvrir la discussion à des questions qui transcendent les problèmes locaux, c'est-à-dire la planification stratégique de la ville et des politiques publiques. De cette manière, les populations peuvent décider conjointement avec la municipalité non seulement des investissements dans les 16 mais aussi des travaux stratégiques pour la ville et des coûts des services.

### **3-Le Conseil du Budget Participatif (COP)**

Le COP compte 42 membres titulaires et 42 suppléant (e) s, représentant les arrondissements les commissions thématiques. Le syndicat des employés municipaux et l'Union des Associations désignent respectivement 2 représentants et deux suppléants. L'exécutif est représenté par le cabinet de la planification et la coordination des relations avec la communauté qui ont chacun 02 représentants, qui ont le droit de parole mais ne participent pas au vote. Ce Conseil, de concert avec l'Exécutif, met en ordre et systématise, sans aucune compétence pour les modifier, les décisions issues de la base pour élaborer la Loi budgétaire qui est présentée au Conseil municipal à la fin de l'année.

**Il se réunit 4 fois par mois** pour superviser le processus de participation durant l'année, déterminer les règles de fonctionnement, avaliser les budget des projets annuels et pluriannuels qui seront soumis à l'Assemblée municipale, évaluer le budget de l'année antérieure.

**Les délégués sont élus pour 1 an**, ils ne peuvent pas être titulaires d'une charge ou d'un mandat institutionnel, électif, administratif, ni cumuler les mandats au sein du dispositif participatif et sont révocables par leurs mandants à tout moment. Il prend en charge la formulation puis la transmission des habitants pour leur intégration

### **4-Le Congrès de la ville**

A travers cette structure, il s'agit de se doter d'une vision globale et pluriannuelle de la ville, la ville comme produit social, environnemental etc. Cette structure permet de sortir du saucissonnage des problèmes (local, thème etc.) pour prendre la ville comme un tout englobant et dynamique. Ce congrès auquel participent les organisations populaires, les agents municipaux élabore la planification urbaine sur 05 ans, c'est-à-dire qu'il se projette dans l'avenir pour un développement cohérent.

### **COMMENT S'ELABORE LE BUDGET ?**

C'est un processus continu pendant toute l'année, le maire et ses services sont tenus d'y participer et d'apporter toutes les éléments d'informations essentielles ou pour répondre aux interpellations des population

#### **1<sup>er</sup> cycle (2mois)**

L'exécutif rend des comptes sur le budget de l'année antérieure et présente celui de l'année en cours. Une partie des délégués sont élus au cours de cette session. Les réunions sont co-organisées par la Mairie et les Forums participatifs.

#### **Le 2<sup>ème</sup> cycle (3 mois)**

Autogéré par la structure participative, il est constitué par les réunions de quartier : les vœux des habitants s'y expriment, les priorités sont hiérarchisées et elles constituent le noyau dur correspondant à un " contrat social " minimum.

#### **Le 3<sup>ème</sup> cycle (2 mois)**

L'exécutif présente ses prévisions budgétaires et propose les critères pour la répartition des investissements et élection des représentants au Conseil du Budget Participatif.

#### **Le 4<sup>ème</sup> cycle (3 mois)**

Sur la base des priorités établies par les forums des habitants et des demandes avancées par les administrations le cabinet de la planification de la Mairie et le Conseil du budget Participatif, engagent un débat soutenu dans le cadre de séances publiques pour définir le projet de budget qui sera transmis au Maire qui le présente à l'Assemblée municipale.

#### **Le 5<sup>ème</sup> cycle (2 mois)**

Le Conseil du budget participatif et les organes municipaux discutent et élaborent le plan d'investissement de l'année suivante, les habitants accompagnent le vote du budget à l'assemblée législative municipale.

En conclusion les 3 premiers cycles concernent en priorité le micro local et le sectoriel thématique à partir d'une implication très large et non limitative des habitants

Les 2 derniers cycles concernent le processus de délibération et de décision à partir d'une représentation équilibrée des différentes sphères de la vie publique.

### **LES PARAMETRES DES CHOIX BUDGETAIRES**

### **La logique majoritaire démocratique :**

Elle est fondée sur la participation des habitants selon le principe du nombre réel (1 délégué pour 10 jusqu'à 100, 1 pour 14 jusqu'à 200 et ainsi de suite de façon décroissante)

Des critères de hiérarchisation : les priorités des habitants, les carences en services et équipements de base, les caractéristiques sociales et économiques de la population.

Chaque secteur doit sélectionner 4 priorités parmi les 13 domaines possibles de l'intervention publique municipale.

### **La logique justice redistributive**

Elle prend en compte les carences en services et infrastructures qui affectent chaque secteur, une pondération des secteurs qui vise à limiter les déséquilibres démographiques, un calcul qui permet l'affectation budgétaire à partir des ressources disponibles. Ici il s'agit de faire jouer la solidarité au profit des plus démunis ce qui permet, dans une certaine mesure, de casser le nombrilisme de quartier

### **La logique technique**

A partir d'études de faisabilité des projets demandés, dont les critères peuvent être discutés par le Conseil du Budget Participatif, elles visent à limiter des demandes non viables, notamment au plan juridique, et inversement celui du pouvoir technocratique de l'administration, qui doit rendre des compte sur ses options et ses critères.

## **QUELQUES ENSEIGNEMENTS DU BUDGET PARTICIPATIF**

Le budget participatif démontre que l'Etat ou la mairie sont contrôlables par la société civile, et qu'une véritable démocratie sans dérive clientéliste ou bureaucratique est possible. Cette option politique a été mise en œuvre grâce à une méthodologie rigoureuse a eu en des effets très importants.

- L'aspect le plus positif du Budget participatif c'est la participation de la population, sa prise de conscience politique, ainsi que la formation d'une nouvelle citoyenneté qui ne consiste pas seulement à voter, de quatre ans en quatre ans, mais cherche à discuter l'utilisation des deniers publics au quotidien. Cette participation directe crée aussi une relation du citoyen avec les fonctionnaires de l'administration, exigeant d'eux d'autres rythmes et d'autres relations avec la population.



- Il a permis d'augmenter certains impôts avec le consentement des populations qui comprennent **l'utilité des impôts, ils ne sont plus détournés, ils sont destinés à répondre à leurs besoins**
- Le **contrôle budgétaire par la population**, permet, d'une part, la disparition ou l'atténuation du clientélisme et de la corruption et d'autre part, une meilleure efficacité des services de la mairie.
- **L'inégalité urbaine** s'est considérablement **réduite**, car les mécanismes de choix discutés avec la population, ainsi que les options politiques des élus ont priorisé les interventions sur les quartiers auparavant délaissés. De plus, lors des arbitrages pour le budget, la population a l'occasion de prendre conscience des besoins des plus pauvres et est obligée dans ses délibérations d'intégrer les paramètres de justice redistributive.
- Le budget participatif contribue à la **démocratisation des organisations de base** et à leur "capacitation organisationnelle", car il est "*une incitation directe et convaincante à la démocratisation des associations de quartier, qui sont obligées d'élargir la discussion interne, de tenir des élections et de mobiliser des habitants pour obtenir des travaux*" (Rebecca Abers Annales de la Recherche Urbaine n°80/81).
- Les communautés connaissent, comprennent et **interviennent dans la gestion de leur ville**. Par la discussion avec leurs voisins, les habitants du quartier apprennent à établir des priorités.
- Voyant leur arbitrage et leurs décisions respectés, voyant le rôle qu'ils sont appelés à jouer dans la gestion de la cité, **les habitants reprennent confiance en eux**.

## CONCLUSION

A Porto Alegre, les habitants développent une véritable conscience citoyenne en **comprenant les causes de leur pauvreté** et les limites de l'action communale. En effet, lorsque les populations demandent au maire d'intervenir pour les aider à trouver des solutions par rapport à leur pauvreté, le maire explique ce qui est de son ressort, ce qui ne l'est pas, mais leur dit comment ils peuvent lutter par rapport aux conséquences du libéralisme relayé par l'Etat. La conscience citoyenne ne peut se développer qu'en tenant compte de l'articulation des échelles de territoires donc de gouvernance (du micro au macro).

Mais le Budget participatif n'est pas un modèle qui peut être transporté mécaniquement d'un endroit à l'autre. Chaque ville a son histoire, ses mouvements sociaux, ses degrés divers de participation politique. Ce n'est pas une recette achevée qui s'appliquerait ici ou là. Ce qui importe c'est la méthode, l'idée fondamentale de l'action directe, de la non délégation du pouvoir, c'est-à-dire de la démocratie participative, de la transparence dans la gestion budgétaire. Celle-ci peut correspondre à n'importe quelle réalité, pour autant qu'on partage l'objectif politique de démocratiser le pouvoir, de décentraliser les décisions et de gérer de manière transparente les deniers publics. Les communes du Sénégal peuvent très bien s'inspirer de cette expérience car les similitudes entre le Sénégal et le Brésil en matière de dynamisme du mouvement associatif sont nombreuses. Porto Alegre a ouvert un possible dans le domaine de la gouvernance locale démocratique.

## **UNE EXPERIENCE SENEGALAIASE S'INSPIRANT DU BUDGET PARTICIPATIF<sup>2</sup>**

### **L'EXPERIENCE DE NDIAREME LIMAMOU LAYE : FAIRE AVEC LES POPULATIONS**

Depuis Mai 2002, les communes de Guédiawaye ont connu de nouvelles équipes municipales dont certaines ont eu comme programme de campagne électorale le budget participatif de Porto Alegre. C'est cette opportunité que le Centre de Recherches Populaires pour l'Action Citoyenne -CERPAC- (qui est un des promoteurs de cette expérience au Sénégal) a saisi pour proposer à une mairie la mise en œuvre d'une gestion participative. Il gère en rapport avec la mairie le comité de pilotage pour la mise en œuvre d'une démocratie participative mais avec un parti pris clairement affirmé par le CERPAC : il privilégie ses rapports avec les populations et ce sera l'attitude de la municipalité vis-à-vis de leur besoin qui déterminera la nature des rapports tissés.

Il ne s'agit pas de recopier cette expérience mais d'en saisir le sens profond qui est la promotion de la démocratie participative. Cet engagement signifie que les nouvelles autorités locales ont décidé de rompre avec le clientélisme, la mauvaise gestion des biens publics, l'absence de transparence et de compte rendu qui a caractérisé les équipes précédentes. Elles prennent l'option de faire avec les gens, une démarche impliquant la participation des populations. Elle implique la reconnaissance et la confiance mutuelle entre différents acteurs dans les modes d'organisation et d'actions qu'ils ont librement choisis. Ici les acteurs sont les organisations des populations et les autorités locales. Il s'agit par cette démarche de renouer les fils du dialogue et de créer des espaces de concertation. Certes on est loin du Budget Participatif, mais il s'agit dans les conditions du Sénégal d'ouvrir des espaces d'innovations démocratiques. Il s'agit de rompre la dichotomie entre les deux acteurs mais aussi de créer les conditions d'un dialogue et d'un minimum de transparence dans la gestion des affaires publiques. Les comités ont pour vocation de repérer les problèmes et de participer avec le conseil municipal à leur traitement. Dans leur composition ils tiennent compte de la diversité

---

<sup>2</sup> Cette expérience a reçu lors d'Africités 3 (rencontre des maires d'Afrique) tenu à Yaoundé du 02 au 06 Décembre 2003, le prix du partenariat

qui existe dans leur zone d'évolution ce qui explique la cohabitation de structures de type associatives classiques et des associations traditionnelles n'ayant pas une reconnaissance légale mais représentative d'une catégorie de la population

### ***LE BACKGROUND DE LA DEMARCHE PARTICIPATIVE A NDIAREME LIMAMOU LAYE***

Le maire de Ndiarème Limamou Laye est un produit du milieu associatif ce qui le dispose à comprendre l'importance des processus participatifs dans le développement local. En septembre 1998, en tant que conseiller municipal de l'opposition il signait avec d'autres conseillers sous l'initiative du CERPAC, un appel pour une gestion transparente des collectivités locales par la mise en œuvre du budget participatif (expérience menée à Porto Alegre avec succès). D'ailleurs ce sera son thème de campagne électorale pendant les élections de mai 2002.

Elu maire de la commune d'Arrondissement, il essaie d'innover en matière de gestion locale avec l'appui du CERPAC qui a beaucoup travaillé sur le budget participatif.

Vouloir appliquer tout de go le budget participatif au Sénégal serait prétentieux car les conditions ne s'y prêtent pas encore mais gérer les deniers municipaux de manière transparente est possible dès lors que la volonté et l'éthique politiques sont présentes.

### ***LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA DEMARCHE PARTICIPATIVE OU LA CHARTE AFRICAINE DU PARTENARIAT***

Pour mener cette expérience de gestion participative, la référence est la « Charte africaine du partenariat entre habitants et collectivités locales »<sup>3</sup> élaborée en mai 2000 à Windhoek (Africités 2) par le Forum des habitants africains (des représentants d'associations venant de 15 pays d'Afrique). Cette charte énonce des principes simples pour la construction d'un partenariat entre populations et élus municipaux :

**1-La reconnaissance mutuelles entre partenaires :** Les organisations de base, formelles ou informelles, sont une forme de représentation de la population. Les autorités locales de leur côté, issues d'une élection démocratique, constituent une autre forme de représentation de la population. Elles doivent reconnaître mutuellement leur légitimité.

**2-Le partenariat ne peut demeurer informel.** Il nécessite des lieux et un cadre de dialogue. Il doit reposer sur un processus participatif d'élaboration des décisions et de gestion des

---

<sup>3</sup> Voir en annexe

projets. Les partenaires, en prenant des décisions en commun, s'obligent à se rendre des comptes, les uns aux autres et au public.

**3--La préparation participative des budgets permet de consolider la citoyenneté.** Mais c'est le suivi des budgets qui crée les conditions de la confiance. Il faut que les comptes soient simples, accessibles à des personnes ayant un niveau faible de formation et que les habitants soient en mesure d'apprécier l'utilité et l'efficacité des dépenses.

Voilà les principes sur lesquels se fonde l'expérience de Ndiarème Limamou Laye. Le maire a mis en place un comité de pilotage composé principalement de personnes de la société civile chargé de mettre en œuvre la démarche participative formalisée par la sortie d'un arrêté municipal et une délibération du conseil municipal. Pour mettre en branle ces principes, il s'est avéré essentiel de mettre en place des structures adaptées.

### ***LES STRUCTURES PARTICIPATIVES***

Les structures ont été formalisées par des textes réglementaires (arrêté municipal), mais cela après une phase de prospection et de concertation avec les populations pour déterminer les modes d'organisation et de fonctionnement les plus adaptés. Après des démarches et des discussions avec les acteurs de la commune les structures suivantes ont été mises en place en présence du maire qui a renouvelé son engagement d'impliquer les populations pour une gestion transparente.

#### **1) Les Conseils Participatifs de Quartier (CPQ)**

La composition des conseils participatifs de quartiers ne se limite pas aux représentants d'associations reconnues par lois, elle s'ouvre aux citoyens (individus) ce qui permet de jouer sur la mobilisation de masse et éviter de se retrouver entre « barons d'associations ou d'ONG » ou de « mères de mbotaay » et d'être confronté une autre délégation de pouvoirs. Ces cadres ont été mis en place lors d'assemblées générales convoquées sur une place publique. Le mode de désignation des délégués des comités s'est fait par des élections démocratiques quand le consensus a été impossible. Les cpq ont pour vocation de repérer les problèmes du quartier et les demandes et de proposer en rapport avec la mairie les solutions idoines. 07 comités de quartiers ont été créés.

#### **2) Les conseils thématiques participatifs (CTP)**

L'expression citoyenne ne se limite pas au quartier car certains citoyens ont des activités et des préoccupations transversales c'est à dire qui concernent toute la collectivité locale (commerçants, transporteurs, ONG etc.). En effet pour éviter l'esprit de clocher et le nombrilisme (tout pour mon quartier), les CPQ ont été complétés par des conseils thématiques participatifs (CTP) travaillant à l'échelle de la commune entière sur des sujets qui ne peuvent être traités qu'à cette échelle, tels que la santé, l'éducation, le développement économique, les services publics. Prioritairement le comité a cherché à mettre en place deux comités : la santé et l'éducation. Les CTP sont composés d'associations des populations (APS, APE, les directeurs des services et les représentants des syndicats). Comme les CPQ, ils doivent en rapport avec la mairie trouver les voies et moyens pour régler les problèmes. Pour le moment seul CTP de la santé a été créé

### **3- Le Conseil communal des femmes :**

Il regroupe toutes les associations des femmes de la commune et traite des problèmes spécifiques aux femmes.

### **4- La structure des communicateurs traditionnels :**

Elle sert de relais pour la vulgarisation du processus et l'amplification de l'information.

### **5-La Coordination Participative (CP)**

Elle est issue des différents conseils au prorata des présences effectives aux Assemblées Générales. Le CP aura des rencontres régulières avec le maire et doit siéger au conseil municipal à titre d'observateur (c'est la loi qui l'y oblige). Elle est tenue de rendre compte à ses mandants régulièrement. C'est encore à l'état de projet.

### **6- L'Espace Local d'interpellation Démocratique (ELID)**

Il correspond à une rencontre annuelle publique directe entre le Maire et les populations dans un endroit assez vaste pendant 01 ou 02 jours pendant lesquels l'exécutif municipal rend compte à ses mandataires ( les populations ) du travail effectué pendant 1 an, de l'usage fait des fonds de la collectivité locale, de l'état d'exécution du plan de développement local, des difficultés rencontrées etc.

## ***LES ACQUIS DANS LA DEMARCHE***

Cette expérience n'est pas encore une gestion participative, tout juste elle en est au niveau de l'information des acteurs de la société civile sur ce que fait la mairie et comment elle le fait. Dans les conditions d'un Sénégal où la gestion municipale a été opaque, accéder à l'information est un pas non négligeable. Il s'agit graduellement de dépasser cette étape en allant loin c'est-à-dire en articulant tous les paliers (information, consultation, cogestion)

Le processus est certes balbutiant mais on peut repérer certains points forts qu'il faudra davantage consolider. Le processus en ait à une phase d'information et de contacts avec les différents acteurs. Cette démarche est essentielle pour lever les réticences et les suspicions vis à vis des autorités municipales. Elle permet de créer les conditions d'une confiance pour aborder une étape supérieure qualitativement.

1-Organisation autonome des populations leur permettant de discuter de leurs problèmes sans aucune interférence de la mairie

2- L'engagement politique et éthique du maire

3- Le soutien unanime du conseil municipal toutes tendances politiques confondues

4- Organisation d'une journée d'échange sur la participation citoyenne avec visionnage de l'expérience de Porto Alegre qui montre qu'il est possible de gérer autrement les deniers publics

5-Organisation d'une formation en informatique pour tous les délégués des comités

6-Organisation d'un forum pour l'élaboration du Programme d'Investissement Communal (PIC) avec la participation de tous les acteurs de la commune. Incessamment ce programme sera retourné dans les quartiers pour validation par les comités.

### ***DIFFICULTES ET BESOINS***

Les écueils sont importants ce qui est inhérent à l'innovation car il s'agit de créer sans se référer à un prédécesseur.

#### **Renforcer les capacités des populations, des élus et des agents municipaux**

Le constat demeure que la formation des populations, des élus et des agents municipaux pour la maîtrise des textes de lois de la décentralisation est un enjeu si on veut ancrer la participation citoyenne à Guédiawaye. Pour contrôler l'action du maire, il faut maîtriser ces textes et avoir un bagage technique minimal.

#### **Inclure tous les acteurs**

Les chefs de quartier ne sont pas encore impliqués dans le processus. En effet ces personnalités porteuses de légitimité sociale n'ont pas daigné se présenter aux élections des comités de quartier. A la limite, ils se sont mis hors de ce mode de choix car le principe selon lequel « une personne équivaut à une voix » ne correspond pas à leur conception de la représentativité. Ne pas intégrer cette catégorie, c'est courir le risque d'en faire des adversaires très gênants pour les CPQ car ils sont investis d'une forte reconnaissance sociale. C'est pourquoi le comité de pilotage les a réunis pour les tranquilliser en leur montrant que

ce processus ne remet pas en cause leur prérogative bien au contraire ils doivent s'impliquer pour prolonger les activités des CPQ.

**Mettre en place un service public municipal capable de répondre aux besoins des populations** car pour le moment les communes d'arrondissement sont mal dotées juridiquement et matériellement. L'essentiel des moyens d'intervention pour répondre aux demandes sont contrôlés par les villes, les communes d'arrondissement étant confinées à des tâches de maintenance et d'entretien.

Cela veut dire qu'il faudra articuler les échelles de gouvernance locale, la ville couvrant tous les territoires doit appuyer les municipalités engagées dans une dynamique d'innovation comme Ndiarème Limamou Laye. Des négociations sont engagées en ce sens avec la ville.

**Dépolitiser la municipalité** car le maire est coincé entre la logique participative (qu'il veut promouvoir) et celle du parti qui voit dans la municipalité un outil devant répondre aux besoins des militants et des clients politiques.

#### **Conclusion**

Cette expérience demeure très fragile car si la municipalité ne trouve pas les moyens (construction d'un service public municipal efficace) pour répondre aux besoins des populations, la démobilité risque de s'installer. Son avenir dépend dans une large mesure, du degré d'engagement du maire et de son courage politique c'est-à-dire de sa capacité à résister au clientélisme politique ambiant mais de la capacité du mouvement social émergent à faire pression sur lui pour que l'expérience arrive à bon port.

## **ANNEXE**

### **CHARTRE AFRICAINE DE PARTENARIAT ENTRE HABITANTS ET COLLECTIVITES LOCALES**

#### **CONTEXTE D'ÉLABORATION DE LA CHARTRE**



La Charte Africaine du Partenariat énonce une série de principes directeurs définissant ensemble les conditions d'un partenariat authentique entre les habitants et les collectivités locales.

Les principes directeurs sont nés de l'expérience concrète. Ils sont le résultat de la confrontation d'expériences venues de toute l'Afrique. Cette confrontation a permis de découvrir que les conditions d'un partenariat authentique étaient partout les mêmes.

La Charte a été élaborée du 12 au 16 mai 2000 par un forum interafricain des habitants regroupant 40 personnes, représentant des organisations de base venant de 15 pays d'Afrique de l'Ouest, de l'Est et du Sud. 8 de ces pays sont francophones (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo) et 7 anglophones (Afrique du Sud, Namibie, Nigeria, Tanzanie, Uganda, Zambie, Zimbabwe).

Le forum s'est réuni à Windoeck (Namibie), à l'occasion de la deuxième édition d'Africités, rencontre des maires de toute l'Afrique. L'initiative de cette réunion a été prise par le CIAH (Collectif Inter Africain des Habitants) pour l'Afrique francophone, par HIC (Habitat International Coalition) pour l'Afrique anglophone et par la FPH (Fondation Charles Léopold Mayer).

Le forum a bénéficié des efforts menés depuis de longues années dans différents continents pour faire reconnaître les initiatives, les capacités, la créativité et les savoirs des habitants des quartiers les plus pauvres des villes. Il s'est nourri de l'expérience d'innombrables organisations de base, particulièrement actives en Afrique du fait des traditions communautaires et des carences des pouvoirs publics. Il a bénéficié aussi de tous les efforts extérieurs visant à énoncer des principes fondant un partenariat réel entre habitants, collectivités locales et professionnels et à faire reconnaître que la construction et la gestion des villes repose sur l'équilibre entre ces trois pieds, comme les trois pieds d'une marmite.

La Charte énonce des principes directeurs, non des modalités concrètes. Ces modalités, conformément au principe de diversité, doivent être inventées, précisées, concrétisées dans chaque contexte particulier. En adhérant à la Charte Africaine du Partenariat, une collectivité locale s'engage donc à travailler avec la population et les communautés de base pour définir les modalités concrètes de mise en œuvre de la Charte, par un processus de travail collectif visant à élaborer des règles du jeu locales du partenariat. Ces règles pourront être consignées dans une charte locale du partenariat.

Au cours de ce processus, chaque principe énoncé dans la charte sera analysé et traduit par une règle concrète en prenant en compte les habitudes, la culture et les apprentissages du partenariat existant déjà dans la société locale concernée. L'ensemble de ces règles fera l'objet d'une évaluation périodique en vue de son amélioration.

## **PREAMBULE**

Nous, habitants des villes d'Afrique, saluons cette rencontre "Africités" de mai 2000 et y voyons une espérance : l'affirmation, par les collectivités locales, que nous formons un seul continent.

Nous nous félicitons des progrès réalisés dans l'autonomie des collectivités locales africaines. Cela devrait permettre de rapprocher les pouvoirs publics de la population, mais ne se fera pas si les habitants des villes africaines ne sont pas associés aux discussions des collectivités locales.

Nous attendons surtout que cette autonomie se traduise par une meilleure gouvernance, plus de transparence, une meilleure réponse à nos besoins essentiels.

Nous constatons, en échangeant nos expériences entre habitants des pays d'Afrique de l'Ouest, de l'Est et du Sud, la diversité et l'intelligence des initiatives prises par les habitants pour répondre à leurs besoins criants : accès à la terre et au logement, assainissement et hygiène, environnement et espace public, éducation et formation professionnelle, création d'emplois, sécurité urbaine, systèmes d'épargne et de crédit...

Mais nous ne voulons pas non plus que ces initiatives soient l'occasion pour les pouvoirs publics de se décharger de leurs responsabilités. Les populations ne sont pas en mesure de faire face seules et ne le souhaitent pas.

C'est pourquoi nous en appelons avec force à un réel partenariat avec les collectivités locales, fondé sur le respect mutuel et sur des principes clairs. Nous les proposerons aussi aux autres partenaires publics et privés.

## A. SE RECONNAÎTRE MUTUELLEMENT

Les organisations de base, formelles ou informelles, sont une forme de représentation de la population. Elles agissent dans l'intérêt de celle-ci, en font émerger une parole collective, et ont à rendre des comptes à la communauté tout entière. Les autorités locales de leur côté, issues d'une élection démocratique, constituent une autre forme de représentation de la population. Elles doivent reconnaître mutuellement leur légitimité. La reconnaissance mutuelle est un préalable au partenariat. Les communautés de base ne se battent pas pour conquérir du pouvoir, mais pour faire reconnaître leur rôle.

La reconnaissance des communautés implique aussi la reconnaissance de leur histoire, de leur organisation et de leur culture. Il ne s'agit pas d'idéaliser la tradition, mais de la revisiter. Elle joue souvent un rôle essentiel de cohésion de la communauté et de prise en charge de nombreux problèmes : la répartition des terres, la gestion des conflits sociaux, l'éducation, etc.

Dans les faits, les communautés de base assurent des services sans l'intervention des collectivités locales. La reconnaissance de la valeur de leur travail et de leurs compétences les renforce dans la volonté et la capacité de le faire.

La plupart des communautés de base ont besoin d'un appui extérieur de la part des collectivités locales ou des ONG, dans des domaines tels que la gestion et l'organisation, mais doivent être en mesure d'exiger que cet appui extérieur ne vienne pas leur imposer des modèles qui ne seraient pas les leurs. Le renforcement des communautés de base doit leur permettre de mieux identifier, relier et hiérarchiser leurs besoins.

Des réseaux, des alliances et des fédérations de communautés de base, à différents niveaux, permettent de construire ensemble l'information dont ils ont besoin, d'échanger leurs expériences et de s'apporter mutuellement leur appui.

La reconnaissance suppose également la prise en compte de la diversité à l'intérieur des communautés de base et des organisations propres aux différents milieux tels que les femmes, les jeunes, les vieux...

## **B. ORGANISER LES COLLECTIVITES LOCALES EN VUE DU PARTENARIAT**

Le partenariat entre collectivités locales et habitants peut être rendu impossible si le fonctionnement concret des structures ne le permet pas, même si les élus et les responsables le souhaitent ardemment. Il faut donc que les partenaires, élus locaux et communautés, vérifient que les conditions de réussite sont ou seront réunies. Les difficultés les plus fréquemment rencontrées, et qui doivent être surmontées, sont :

- les services publics locaux ne sont pas préparés au dialogue ; ils restent enfermés dans leur langage et leur manière de penser. Une formation à l'écoute, au dialogue, au respect de l'autre, à la négociation est alors nécessaire.
- La communication passe mal ; l'information utile n'est pas donnée aux habitants, ou elle est donnée dans une forme difficilement compréhensible par les catégories les plus pauvres : l'écrit, la langue, les mots utilisés. La mise en place d'un système d'information adapté aux besoins des communautés est alors nécessaire pour réunir des conditions de confiance mutuelle.
- Le rôle légal des collectivités locales est trop limité et ne permet pas d'aborder sérieusement les questions qui préoccupent les habitants. Ceux-ci se voient imposer un découpage de leurs préoccupations, qu'ils ne comprennent pas. Il faut alors envisager des manières nouvelles de travailler entre Etat et collectivités locales ou un élargissement de leurs responsabilités.
- Les services de la municipalité sont trop compartimentés : les problèmes de santé, de logement, d'éducation... sont traités séparément alors que pour les habitants elles forment un tout. Il faut alors un changement des structures municipales pour que les communautés aient un interlocuteur dans la municipalité qui puisse traiter avec eux l'ensemble de leurs problèmes ; l'expérience prouve que les conseillers municipaux ne peuvent pas jouer ce rôle.
- Les financements publics ne collent pas bien aux besoins de la population, ils sont affectés de façon trop rigide, ils ne permettent pas à la municipalité de prendre des engagements au-delà d'un an, etc.... Il faut alors soit modifier les règles, soit créer de nouvelles structures, soit faire appel à d'autres types de financement (aide étrangère, financement privé...)

## **C. CONSTRUIRE LE PARTENARIAT**

Le partenariat suppose la confiance mutuelle. Celle-ci, à son tour, résulte de l'apprentissage que font les collectivités locales et la société civile de leur rôle dans le processus de développement.

Le partenariat ne peut demeurer informel. Il nécessite des lieux et un cadre de dialogue. Il doit se traduire par des obligations contractuelles fondées sur l'identification des capacités et des potentialités de chacun.

Le partenariat doit reposer sur un processus participatif d'élaboration des décisions et de gestion des projets. Co-produits de cette manière, ils sont appropriés et ont un résultat durable.

Les règles du jeu du processus de décision lui-même doivent être élaborées en commun.

L'élaboration de budgets participatifs, à partir des communautés de base selon une démarche ascendante, est un bon outil d'apprentissage de la citoyenneté et d'une participation active.

La transparence de l'information, du processus de décision, de l'établissement des priorités, des stratégies et de l'action doit être la règle pour tous les partenaires.

Les partenaires, en prenant des décisions en commun, s'obligent à se rendre des comptes, les uns aux autres et au public.

#### **D. FINANCER LES ACTIONS PARTENARIALES**

La préparation participative des budgets permet de consolider la citoyenneté. Mais c'est le suivi des budgets qui crée les conditions de la confiance. Les dotations globales aux quartiers avec un suivi transparent des dépenses sont une bonne solution. Il faut que les comptes soient simples, accessibles à des personnes ayant un niveau faible de formation et que les habitants soient en mesure d'apprécier l'utilité et l'efficacité des dépenses.

Le partenariat a, toujours ou presque toujours, une dimension financière associant la collectivité locale, les habitants eux-mêmes et d'autres - souvent des agences d'aide étrangère - au financement des projets partenariaux. Ce mélange des financements responsabilise les communautés et joue un rôle positif dans la bonne appropriation des projets. Mais il faut pour cela que plusieurs conditions soient remplies :

- que les modalités d'épargne et de remboursement soient adaptées aux moyens de la population ;
- que les habitants restent maîtres de l'usage de leur argent et, en particulier, du choix des professionnels aidant à la conception ou à la réalisation des projets ;

- que cela ne conduise pas la collectivité à se décharger de sa responsabilité ou à devenir un promoteur commercial ;
- que l'aide internationale n'impose pas, en échange de son argent, des priorités qui ne soient pas celles des habitants.

## **E. AGIR A UNE ECHELLE PLUS VASTE**

Les relations entre les autorités locales et les habitants sont largement dépendantes de facteurs extérieurs, notamment ceux qui conditionnent la capacité des collectivités locales à fournir des services, comme les programmes d'ajustement structurel..

Cependant, les relations entre les autorités locales et les habitants sont renforcées si ces derniers sont impliqués dans l'élaboration des politiques qui influencent leur vie. Quand les communautés de base ont les moyens de comprendre leurs problèmes, elles deviennent capables de trouver des solutions réalistes aux défis auxquels elles sont confrontées.

En s'organisant en réseaux et alliances à l'échelle nationale ou à celle de l'Afrique, elles se dotent d'un réel pouvoir d'influence.

En parlant d'une seule voix, nous nous ferons entendre.

Contact: Sidiki Abdoul DAFF Coordinateur du Collectif Interafricain des Habitants (CIAH)  
BP 19347 GUEDEAWAYE, Email: [sidiki.daff@sentoo.sn](mailto:sidiki.daff@sentoo.sn); Tel/fax 221 837 12 10

Cellulaire: 546 11 08

## **Une expérience de gestion communale participative en milieu rural: le cas de Timbo Madina (République de Guinée)**

En 1985, la République de Guinée a amorcé une politique de décentralisation consécutive à l'échec de plusieurs décennies de gestion centralisée de l'état. La décentralisation suppose le transfert des compétences et des moyens de l'état central vers les collectivités locales qui sont ses démembrements. Elles s'administrent librement à travers des organes élus au suffrage universel. Elles sont autonomes non indépendantes et restent sous la tutelle de l'état. Timbo

Madina, est la première commune qui a été formée, deux ans avant les autres. Elle a servi de champs d'expérimentation.

TIMBO MADINA est une collectivité locale dénommée Communauté Rurale de Développement, c'est la terminologie utilisée en Guinée pour désigner les communes rurales. Situé à 500 km de Conakry (capitale de la République de Guinée), Timbo Madina est peuplé de 30 000 habitants et a une vocation agropastorale. La communauté rurale de développement de Timbo Madina est dirigée par un Conseil Communautaire de 10 membres plus les représentants des catégories socio professionnelles (groupement des éleveurs, les ONG et les associations de toute catégorie). Ces conseillers non élus ont voix délibérative. Ce mode de représentation est valable pour toute la Guinée. Le conseil élit en son sein un président faisant office de maire pour 4 ans correspondant à la durée du mandat du conseil. Le conseil se réunit 3 fois par an pour délibérer de tout sujet intéressant la vie de la communauté. Le troisième réunion, qui se tient au troisième trimestre est consacré à l'examen du budget. Le Président du Conseil Communautaire est l'ordonnateur du budget, il exécute les décisions du conseil. Ces sessions budgétaires sont originales car toute la population, les ONG installées dans la Communauté Rurale, les associations de ressortissants de Timbo Madina installés en dehors du territoire de la commune, les associations du terroir sont invités. Cette appel à l'émigration n'est pas fortuite car 75% des jeunes sont en dehors de la Guinée. Ces émigrés contribuent beaucoup dans le financement des projets.

Les projets financés par la commune sont confiés à des comités de gestion. Ces comités sont élus lors d'assemblées générales par la population. Ils sont généralement constitués de 03 à 05 personnes. Le nombre dépend de l'importance du projet. Ils ne sont pas membres du conseil communautaire. Au cours de ces sessions budgétaires les comités de gestion rendent compte de l'exécution des tâches qui leurs ont été confiées au Conseil Communautaire. Lors de la session de novembre 2000, il s'agissait de 03 projets dont la construction d'une école de six classes dans le chef-lieu de la Communauté Rurale et deux centres de santé dans deux villages. D'autres projets exécutés et financés par des ONG étrangères au nombre de cinq, mais ne faisant pas partie de la gestion financière directe du Conseil ont été évoqués et pris en compte par la session. A côté de ces comités de gestion, il y a des comités de transparence qui suivent les projets assurent le contrôle de la gestion, ils font l'audit et peuvent donner un quitus. Les membres sont choisis parmi les populations. Les élus peuvent être membres s'ils sont choisis. Ces structures sont indépendantes et du Conseil Communautaire et du Maire qui ne peuvent nullement inférer dans leur fonctionnement encore moins les dissoudre. Les débats peuvent parfois être houleux car le maire est soumis aux questions des populations qui lui demandent des comptes de sa gestion, notamment les comités de transparence.

Même si le contrôle budgétaire et le pouvoir de sanction relèvent du ministre de l'intérieur, le conseil communautaire a initié une forme de participation communautaire qui a donné de très bons résultats. Cette politique dénote d'une volonté de gestion transparente des biens

publics. En conséquence, les populations résidentes ainsi que les ressortissants de cette communauté rurale installés dans d'autres villes guinéennes ou à l'étranger acceptent volontiers de contribuer au financement de l'activité de la commune. Fait nouveau et rarissime, le budget a augmenté par de nouveaux impôts et surtout des contributions volontaires des citoyens pour le financement de nouveaux projets. Le budget est passé de 20 millions de franc guinéens ( 20 000\$ US) à 35 millions de franc guinéens ( 35 000\$ US ). Cette augmentation est un signal fort de la bonne gestion du Conseil. Communautaire et de la participation responsable des citoyens. C'est l'amorce d'un développement local participatif. Il faut signaler que le président de la communauté et certains membres du Conseil sont analphabètes en français mais malgré tout la communauté rurale a démontré qu'une gestion locale transparente était possible avec la participation de tous. TM est visité par des étrangers comme une référence en matière de gestion locale efficace.