



PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL
COORDINATION NATIONALE

Processus budgétaire participatif

**Note thématique et capitalisation
d'expérience**

DEZA
DDC
DSC
SDC
COSUDE



inter
cooperation

Gestion des Ressources Naturelles
Economie Rurale
Gouvernance Locale et Société Civile



Avant - propos

Le présent document fait partie d'une série de notes produites par le Programme SAHA sur la capitalisation d'expériences en matière de gouvernance locale à Madagascar.

Ces documents visent d'une part à partager des cas réels de vécus et d'expériences concrètes de terrain et d'autre part contribuent à l'appropriation des principes de bonne gouvernance locale par les acteurs.

Dans ces documents, nous avons pu voir que le concept de bonne gouvernance locale en soi n'est pas si complexe et qu'il est déjà pratiqué à Madagascar de manière réelle par des personnes qui ne l'ont pas approfondi mais qui montrent une volonté réelle de changer leur mentalité, d'être plus ouvertes au dialogue, bref de changer leur méthode de travail en partant du principe que la concertation réelle et sincère avec les autres, notamment la population de la base, constitue un atout et non une contrainte.

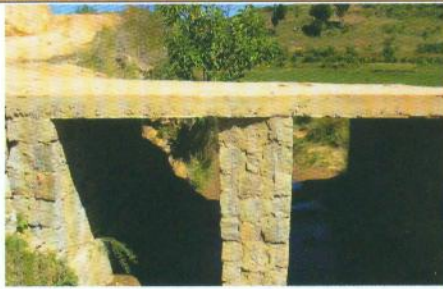
Je remercie tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce document. Qu'il puisse constituer un instrument au service des acteurs du développement et des responsables communaux pour contribuer à une réelle instauration de la bonne gouvernance locale à Madagascar.

Antananarivo, le 1er mars 2006

Estelle Raharinaivosoa
Directeur National
Programme SAHA

Sommaire

AVANT - PROPOS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
I - LE BUDGET PARTICIPATIF COMMUNAL : QUELQUES THEORIES	8
LE CYCLE BUDGÉTAIRE	
1. LE CADRAGE BUDGÉTAIRE	9
2. L'ANALYSE BUDGÉTAIRE	11
3. LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION D'UN BUDGET	10
4. LE SUIVI BUDGÉTAIRE	13
ELABORATION D'UN BUDGET	
1. LES RÈGLES D'OR DU BUDGET	16
2. LE CADRE COMPTABLE DES BUDGETS	17
3. LA PRÉSENTATION DU BUDGET	17
4. LES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES	19
II - LE BUDGET PARTICIPATIF A MADAGASCAR	21
LE CONTEXTE MALGACHE	
1. LE CADRAGE BUDGÉTAIRE	22
2. ANALYSE BUDGÉTAIRE	23
3. CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET	24
4. SUIVI BUDGÉTAIRE	25
CAS DE LA COMMUNE D'AMBALAVAO	
1. PRÉPARATION DU BUDGET	27
2. L'ADOPTION DU BUDGET	28
3. CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET SUIVI-ÉVALUATION	29
CONCLUSION	32



Après 12 ans de processus participatif, les services de base à Porto Alegre se sont accrus de façon remarquable. A quand le tour de Madagascar ?

Introduction

Au cours des dernières décennies, une proportion sans cesse plus importante de citoyens, au nord comme au sud, se sentent hors jeu, sans prise sur la vie collective, sans prise sur sa vie, exclus...

Un pays, le Brésil, une ville, Porto Alegre, s'est essayée dans l'application d'une toute nouvelle approche à la préparation des budgets municipaux. Approche qui implique la participation de la population à la cogestion des affaires publiques avec les élus, les fonctionnaires et les experts. Plus précisément, c'est dans cette ville brésilienne qu'est né en 1989 le concept de " budget participatif ".

Mais avant d'aller plus loin et afin de mieux comprendre la particularité de ce nouveau processus budgétaire, il conviendra tout d'abord de faire un parallèle entre les deux concepts.

Le processus budgétaire classique repose entièrement sur l'enveloppe financière où l'on doit faire entrer de force tous les services essentiels et les besoins d'immobilisations les plus pressants d'une collectivité.

" A-t-on réussi à coincer toutes les dépenses de la Ville dans l'enveloppe budgétaire ? Dans la négative, quels projets doit-on éliminer ? " Telles sont les questions récurrentes qui se posent dans un processus budgétaire classique.

Lors d'un processus budgétaire participatif, les débats commencent plutôt par : " quels services les gens souhaitent-ils avoir ? " La préoccupation principale du processus public est ici de déterminer les priorités de chaque quartier puis les priorités de l'ensemble de la ville. Le processus d'élaboration du budget n'influe pas sur les priorités qui seront approuvées, ni même sur les sommes qui seront levées par la municipalité pour financer les priorités cernées.

Le concept de " budget participatif " est né dans la ville brésilienne de Porto Alegre.

Un citoyen de Porto Alegre a fait le témoignage suivant :

" Il reste encore des industries qui polluent à Porto Alegre. Le problème de la pauvreté urbaine n'a pas été éliminé. L'élaboration budgétaire participative n'a pas réglé tous les problèmes, mais le

processus est maintenant plus transparent, honnête et équitable, et nous sommes davantage convaincus que nos dollars servent à présent à financer des projets que nous souhaitons, et non des projets qu'une personne ayant autorité estime être bons pour nous. "

Après 12 ans de processus participatif, les services de base se sont accrus de façon remarquable. Le nombre d'enfants fréquentant l'école a doublé. Le nombre de garderies est passé de 2 à 120. La proportion de maisons reliées au réseau d'égout est passée de 46% à 85% entre 1989 et 1990. Quelque 25 kilomètres de nouvelles routes ont été ajoutés. Le taux d'assainissement des eaux est passé de 1% à 26%. Sans parler du très bon rapport qualité/prix du ticket des transports en commun.

L'objectif du budget participatif est essentiellement de faire en sorte que la population participe activement à l'élaboration et au suivi de la politique municipale qui la concerne.

Ces grandes réalisations ont produit un effet d'entraînement plutôt appréciable car 200 municipalités brésiliennes ont adopté ce processus budgétaire. Et dans le monde, plusieurs pays, dont la France, l'Allemagne, le Canada et l'Ouganda ont aussi emboîté le pas.

Mais comment définir le concept de budget participatif ?

Tout d'abord, le budget est " un instrument technique de présentation des recettes et des dépenses d'une entité donnée ". Il constitue une source de référence pour évaluer les projets et réalisations, mais aussi pour assurer la transparence, la responsabilité, l'exhaustivité et la bonne gouvernance. Tout comme la transparence, qui est indispensable tout au long du processus budgétaire, la responsabilité est au cœur même de la démocratie.

Le budget participatif, quant à lui, fait l'objet de plusieurs interprétations :

- C'est " un instrument de démocratisation de la gestion publique qui promeut la décentralisation des décisions politiques et économiques. [...] Tout citoyen a le droit de débattre et de discuter les orientations de l'Etat. (Toute la population est invitée à préciser ses besoins et à établir ses priorités). [...] Son objectif est essentiellement de faire en sorte que la population participe activement à l'élaboration et au suivi de la politique municipale qui la concerne." DIAL (diffusion de l'information sur l'Amérique latine)
- " Le budget participatif constitue un mécanisme de redistribution des ressources qui permet de rétablir une certaine équité dans la ville ". Anne Latendresse, professeur à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).
- " La participation des résidents des bidonvilles à la prise de décision, à la formulation des politiques et à la mise en œuvre des plans d'action est la voie la plus rapide vers la réduction de la pauvreté. L'exemple de Porto Alegre a permis d'atténuer la corruption et d'encourager la responsabilité tout en donnant la voix aux pauvres des villes. La participation permet de prendre des décisions difficiles qui seront appuyées durant l'application. " ONU-habitat (5 février 2005).

La participation des citoyens au processus budgétaire augmente leur capacité à influencer la définition des priorités du développement communal, le contrôle de l'élaboration des politiques, l'allocation des ressources, ainsi que l'effectivité de l'accès aux biens et aux services communaux. Les facultés des populations locales à analyser, réfléchir et agir s'en trouvent développées, de même que leur pouvoir de demander aux élus et autres responsables communaux de rendre des comptes, sont accrus.

Bref, cette expression de la démocratie participative se pose donc en alternative pour instaurer, au sein de la population :

- la liberté de choisir leur propre option de développement,
- une égalité des chances de s'exprimer pour tous,
- ainsi que le contrôle social qui implique chez les élus transparence et redevabilité.

Cette large participation doit permettre de manière plus générale de répondre aux problèmes d'exclusion, de précarisation, de désaffiliation aux différentes organisations (églises, associations, partis politiques, etc.) au profit d'une individualisation de la société, d'apporter des réponses à la crise d'un certain nombre d'institutions (école, hôpitaux, santé), et enfin de pouvoir donner une place aux minorités, aux femmes, aux jeunes et aux plus démunis.

L'enjeu est donc bien la redéfinition d'un contrat social entre la politique, l'administration et les citoyens.

Notons que la notion de redevabilité s'impose aussi d'elle-même, se référant à l'obligation pour la commune de démontrer aux citoyens que le programme prévu dans le budget a été mené conformément aux règles et normes convenues, mais aussi de rendre compte des résultats obtenus dans l'exercice des fonctions qui leur ont été confiées.

Il s'agit d'assurer la transparence des comptes et des modalités d'exécution ainsi que de rendre compte des réalisations et de leurs impacts.

"Avec ce budget participatif, nous acceptons de perdre un peu de notre pouvoir. C'est aussi une culture de l'élu qu'il faut faire évoluer", constate Christina Emmrich, maire de la municipalité de Lichtenberg, un quartier de Berlin (Allemagne).

L'enjeu est donc bien la redéfinition d'un contrat social entre la politique, l'administration et les citoyens. Dépasser la simple addition des intérêts particuliers pour aboutir à l'ébauche d'un intérêt collectif, et c'est toute une dynamique de société qui repart.

" C'est dur " disent des élus argentins " mais il faut y aller. Il faut sortir du cadre partisan de la politique pour construire une nouvelle forme de contrat social et politique. C'est notre seule chance d'échapper à l'éclatement de nos sociétés, à la violence, aux totalitarismes. " (Jorge Navarro, Coordinateur du Budget Participatif du Gouvernement Autonome de Bueno Aires - Argentine).

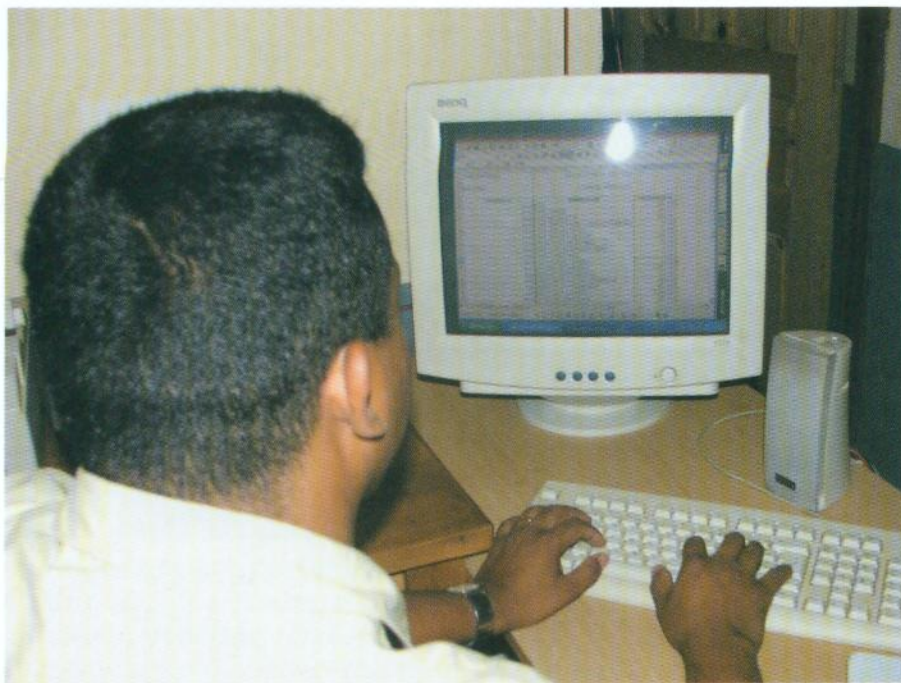
Après ce bref tour d'horizon des principaux objectifs visés par une participation de la population dans l'élaboration du budget et ce que cela implique bien sûr pour les élus, nous allons maintenant, dans une première partie, entrer plus en détail dans le concept du cycle de budget, du mécanisme de participation dans le cadre d'un processus budgétaire communal mais aussi du principe de redevabilité des élus dans le cadre de la réalisation du budget communal. Dans une deuxième partie, pour le cas malgache, nous avons choisi d'étudier la commune d'Ambalavao, une localité située à 30 km de la ville d'Antananarivo. Parti d'une gestion centralisatrice des affaires communales, le maire d'Ambalavao a osé un changement radical de sa méthode de travail pour une large implication tout d'abord des conseillers communaux mais aussi de tous les acteurs de développement de la localité. Nous allons voir plus particulièrement ici l'expression de cette participation dans le processus budgétaire de la commune.



Les pauvres apportent leur participation au développement local à travers le système de travail HIMO (Haute Intensité de Main d'Œuvre) à Ambalavao.

1

LE BUDGET PARTICIPATIF COMMUNAL : QUELQUES THEORIES

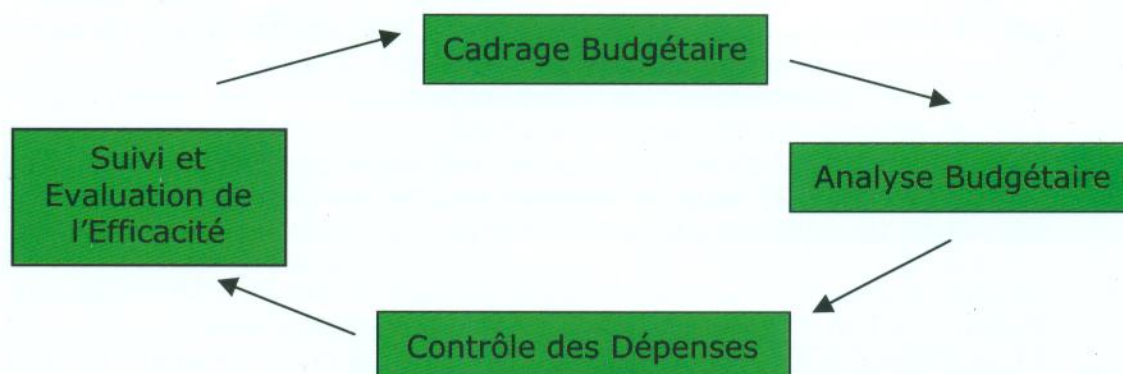


Le cycle budgétaire

L'établissement d'un budget s'effectue généralement en quatre phases :

1. le cadrage budgétaire qui comprend la préparation du projet budgétaire et la conférence budgétaire ;
2. l'analyse budgétaire comprenant la négociation budgétaire et l'approbation du budget par l'organe législatif ;
3. l'exécution et le contrôle du budget ;
4. et enfin le suivi et l'évaluation de l'utilisation du budget.

Nous verrons que dans un budget participatif, les citoyens, à chacune de ces phases, ont la possibilité de participer et surtout de déterminer les priorités en matière de dépenses pour leur localité. Et ceci contrairement au budget classique où la planification et les priorités sont déterminées par le Conseil et l'Exécutif. Dans ce dernier cas, lors de la consultation publique, les citoyens sont invités à prendre part à un processus comptable pour fixer le niveau de dépenses qu'ils préféreraient relativement à des postes déjà approuvés.

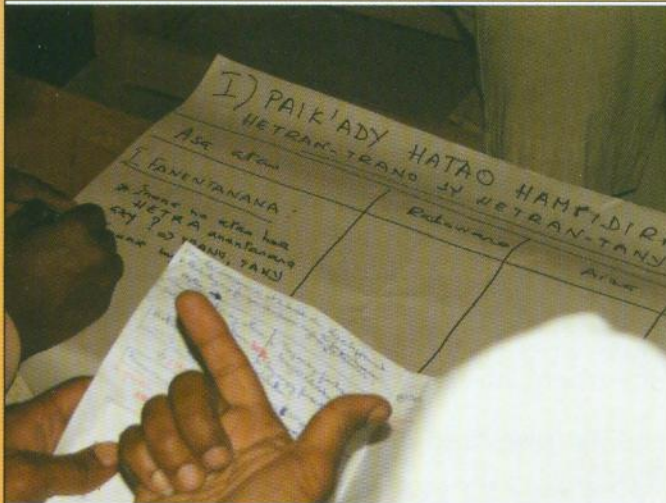


Les différentes étapes du processus budgétaire seront illustrées par les pratiques de la ville de Porto Alegre, pionnière dans la démarche participative de ce processus.

1. LE CADRAGE BUDGETAIRE

La préparation du projet budgétaire et la conférence budgétaire

La préparation du budget, réalisée selon une démarche participative, est guidée par un document-cadre d'orientation élaboré par le service financier de la collectivité et entériné par son Exécutif. Ce document retrace l'évolution de la situation économique de la collectivité, ses capacités de production et de financement, les objectifs globaux et priorités d'investissement et les résultats à atteindre. A l'appui de ces informations, le plafond des dépenses est établi ainsi que le montant des dépenses qui



serait disponible pour chaque secteur ou service.

Une conférence budgétaire est organisée par l'Exécutif avec tous les acteurs institutionnels pour expliquer les orientations, les objectifs et priorités; débattre des choix de financement et de la disponibilité de fonds pour la réalisation des projets sélectionnés.

Dans le cas de la démarche participative du processus budgétaire de la ville brésilienne de Porto Alegre (1,3 million d'habitants répartis dans 16 régions ou secteurs eux-mêmes subdivisés en quartiers), le cadrage budgétaire démarre par une grande assemblée que préside le Maire au mois de mars. Des documents préliminaires sont dès lors examinés, et les grands défis de l'année sont esquissés.

Le cadrage a pour objet de fixer les principaux objectifs et les contraintes de la préparation budgétaire

Ensuite il y a des réunions dans chaque district ou quartier de la Ville. La population y élit des délégués et conseillers, appelés à la représenter aux différents stades du processus budgétaire. Elle exprime ses souhaits, critiques et desiderata à l'occasion de ces réunions.

L'ensemble des délégués de tous les quartiers forment le Comité d'élaboration budgétaire participatif (CEBP) de l'année, qui préparera des réunions plus circonscrites avec le personnel de la Ville et le public. Il élabore les documents et les ordres du jour des réunions locales (quartiers) et municipales (l'ensemble de la Ville). Les personnes qui prennent part au processus annuel d'élaboration budgétaire participatif le font tous bénévolement, et les délégués siégeant au CEBP sont élus pour une année seulement. Un nouveau groupe de délégués est élu chaque année.

Au sein du pouvoir municipal, deux organes spéciaux ont été créés afin d'assurer le bon déroulement de l'élaboration participative du budget. Il y a tout d'abord la Coordination de la Relation avec la Communauté (CRC), qui organise et enregistre les différentes réunions et assemblées dans le cadre du Budget participatif. Il y a ensuite le Cabinet de la Planification (GAPLAN), qui va rassembler les demandes exprimées par la population et les fonder avec certains projets de l'exécutif au sein d'une proposition budgétaire qui devra être ratifiée par le Conseil du Budget participatif.

2. L'ANALYSE BUDGETAIRE

La négociation budgétaire

En règle générale, sur une envergure moins grandiose que celle de l'élaboration du Budget participatif par la Ville de Porto Alegre, la négociation budgétaire s'effectue à la lumière des orientations générales fournies par l'Exécutif. Chaque service et cellule thématique, qui aura préalablement rassemblé les besoins de la population à travers des réunions regroupant les entités représentatives de l'ensemble de la population, établit ses objectifs spécifiques et élabore son budget avec ses critères de



Un groupe thématique (conseillers, personnel exécutif, chefs de Fokontany), assisté du maire (extrême gauche) en plein travail dans la commune d'Ambalavao.

performance. Les propositions budgétaires ainsi formulées sont d'abord discutées au sein de chaque service et cellule pour obtenir une concordance de vues, notamment sur la pertinence des objectifs qui engageront l'ensemble du service, les critères de performance et la répartition des moyens.

Les différentes propositions budgétaires consolidées au niveau des services, sont ensuite transmises au service des finances de la collectivité locale où se feront des arbitrages inter-services.

L'approbation du budget

Les propositions budgétaires sont harmonisées et présentées dans un document unique, le budget primitif, qui est soumis à l'assemblée délibérative, en l'occurrence le conseil municipal, par le chef de l'Exécutif local.

Le budget primitif est le document prévisionnel où figure la totalité des dépenses et recettes de l'exercice. Il n'est pas figé. En cours d'année, afin de tenir compte d'éléments nouveaux, des décisions modificatives peuvent être présentées au Conseil municipal, décisions présentées sous forme de budget additionnel.

Pour en revenir à Porto Alegre, une fois que le Cabinet de la Planification (GAPLAN) a rassemblé les demandes exprimées par la population et les a fondues avec certains projets de l'exécutif au sein d'une proposition budgétaire, l'Exécutif élabore ses programmes et les soumet aux représentants de la population. Il coordonne les délibérations et votes des assemblées et il évalue la pertinence juridique, légale et financière des demandes des régions et espaces thématiques. Lorsqu'il y a désaccord entre l'Exécutif et la population, il est important de souligner que celle-ci a toujours le dernier mot.

3. LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION D'UN BUDGET

Il y a généralement deux types de contrôle: le contrôle à priori et le contrôle à posteriori. Si les actes des autorités locales sont exécutoires de plein droit, le contrôle à priori par la tutelle est exclu. Dans le cas contraire, les actes d'exécution budgétaire des collectivités locales peuvent être soumis au contrôle du Ministère des Finances, de la cour des comptes ou des commissions spécialisées.

Les principes du contrôle du budget :

- (1.) si le mandat est bien signé par le maire ou par une personne dûment autorisée;
- (2.) si les dépenses sont correctement imputées, en fonction de la nature de la dépense, le comptable doit s'assurer de la bonne désignation de la ligne budgétaire sur laquelle elle sera imputée;
- (3.) si les crédits disponibles sur la ligne sont suffisants pour couvrir les dépenses;
- (4.) si la créance est liquide, c'est-à-dire si elle correspond au règlement précis d'un service rendu;
- (5.) si toutes les pièces justificatives sont jointes ;
- (6.) si la créance est d'une validité certaine (si elle n'est pas frappée par une quelconque déchéance).

A. LE CONTRÔLE DU COMPTABLE

Le comptable est tenu d'effectuer un certain nombre de vérifications lorsqu'il reçoit un mandat de paiement de l'ordonnateur maire.

En procédant à ces vérifications, le comptable ne cherche pas à remettre en question la décision de l'ordonnateur. Il n'est pas en droit de faire un jugement sur l'opportunité de la décision prise par l'ordonnateur. Par contre, il peut suspendre le paiement s'il constate des irrégularités dans la décision de l'ordonnateur. Toutefois, l'ordonnateur (le maire) peut exercer son "pouvoir de réquisition" sur le comptable, c'est-à-dire lui signifier de payer le mandat dont il a suspendu le paiement.

B. LE CONTRÔLE PAR LA CHAMBRE DES COMPTES

Dans certains pays comme la France, la Chambre Régionale des Comptes doit être saisie lorsque le budget communal n'est pas voté, ou est voté en retard, ou adopté sans équilibre réel, ou marqué par l'omission des dépenses obligatoires, ou lorsque l'exécution du budget fait apparaître un déficit important. La Chambre Régionale des Comptes juge les comptes du comptable (contrôle juridictionnel pour s'assurer de la régularité des opérations comptables) et est investie d'une mission de contrôle de gestion sur les collectivités et établissements publics (s'assurer de la régularité des opérations et du bon emploi des crédits, fonds et valeurs).

C. LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE CONSEIL COMMUNAL

L'autre forme de contrôle est bien sûr exercée par les représentants de la population, en l'occurrence les Conseillers communaux. Ils ont aussi un droit de regard sur les actions de l'Exécutif.

Dans le cadre participatif du budget, les conseillers détiennent un rôle primordial en tant que défenseurs des intérêts de la population. Le cas de Porto Alegre est d'ailleurs très poussé dans ce domaine. En effet, ce rôle revient au "Conseil du Budget participatif". Pour reprendre les termes d'un haut responsable de la préfecture de Porto Alegre, c'est "l'instance suprême" du Budget Participatif. Il est composé de 46 conseillers qui sont élus directement (et non pas par les délégués) lors d'assemblées plénières ayant lieu dans chaque région (2 conseillers par région) et pour chaque espace thématique (2 conseillers par espace thématique).

Leur rôle est effectivement important car les attributions du conseil sont l'appréciation, la proposition, la vérification, la délibération des matières de dépenses et de recettes du Pouvoir Public Municipal. Autrement dit, tout ce qui concerne le budget de la Municipalité de Porto Alegre doit être approuvé par le Conseil du Budget participatif.

Les attributions du conseil sont l'appréciation, la proposition, la vérification, la délibération des matières de dépense et de recettes de la commune.

4. LE SUIVI BUDGÉTAIRE

A. LE CONCEPT DE SUIVI BUDGÉTAIRE

Le suivi est un processus qui consiste à collecter, organiser, analyser et faire des rapports sur des informations spécifiques concernant les activités d'un service, d'un projet ou d'un programme en vue de la prise de décision. C'est un système d'information aux fins de la gestion. Et comme un budget répond généralement à trois types de besoins (prévoir, gérer et contrôler afin de mieux piloter la performance organisationnelle), il en résulte que le système de suivi budgétaire doit permettre de vérifier la pertinence des références prévisionnelles retenues, alerter les responsables pour leur permettre d'initier des actions correctives nécessaires et garantir le maintien de la cohérence des actions menées.

Le suivi budgétaire entraîne des actions correctives qui peuvent avoir des implications sur le budget général.

Le suivi de la pertinence des références

Un budget est le produit de prévisions et de plans d'action. Il reste donc pertinent aussi longtemps que les hypothèses sur lesquelles il repose, qui déterminent les plans d'actions, sont jugées appropriées, qu'il s'agisse d'hypothèses externes ou internes à l'institution.

Le suivi doit donc alerter les responsables sur le maintien du bien-fondé des hypothèses initiales. Il peut les conduire à poser des questions telles que :

- Est-il encore réaliste de viser une augmentation du taux de croissance de l'ordre de 5 pour cent alors que le marché à l'exportation s'est contracté?
- La formation qui était prévue est-elle toujours utile étant donné le recrutement de trois nouveaux cadres?
- Est-il encore possible de réaliser un taux de recouvrement des recettes sur les propriétés foncières de 80 pour cent alors que les opérations d'enregistrement des propriétés ne sont pas clôturées.

Il ressort de cette analyse que le suivi budgétaire va au delà de la simple comparaison du budget et de la réalisation pour s'intéresser à l'amont du budget aux données prévisionnelles qui le sous-tendent. Pour cette raison, le suivi ne peut pas se limiter seulement à l'outil comptable.

B. LA DÉTECTION ANTICIPÉE DES ÉCARTS DE PERFORMANCE

Le système de suivi compare les plans (budgets) aux réalisations pour détecter le besoin éventuel d'une action corrective et déclencher une rétroaction pour tenter de se rapprocher des plans. Mais la rétroaction porte à la fois sur les plans (objectifs) et sur les résultats. Sur les objectifs, parce que les conditions de l'environnement peuvent avoir évolué, rendant nécessaire le réajustement des objectifs.

La rétroaction porte aussi sur les actions menées ou les résultats qui devraient être modifiés à la lumière des conclusions de l'analyse des écarts. Toutefois, il est important de noter que toute décision corrective dépend du

moment de son intervention. Une décision prise avant le constat d'une détérioration est mieux qu'une décision prise après le constat de la dérive. Le système de suivi doit permettre d'anticiper les problèmes (management proactif et préventif) et d'éviter la gestion par crise (management réactif).

A ce stade du processus budgétaire, l'information des citoyens sur les réalisations en cours est capitale car elle permet à ceux-ci de savoir si l'exécution du budget respecte les objectifs proposés et validés; les citoyens peuvent ainsi à tout moment interpeller les autorités sur des dysfonctionnements observés afin de contribuer directement à la mise en œuvre d'actions correctives.

La participation citoyenne peut être soutenue par l'organisation de séances question-réponse autour de sujets liés à la réalisation d'actions ou d'investissements planifiés dans le budget.

C. L'INFORMATION DES DÉCIDEURS

Que l'on suive les objectifs, les indicateurs d'alerte ou les réalisations, le système d'information de suivi doit s'adresser à ceux qui sont à même d'intervenir ou de prendre la décision qui s'impose. L'opportunité de l'information reste capitale. Celle-ci doit être fournie aux responsables quand il est encore temps d'agir et d'examiner les choix qui s'imposent. L'organisation du système comptable a un rôle important dans le suivi des réalisations. Si les enregistrements sont bien organisés et les comptes sont arrêtés chaque mois, il est plus facile de repérer rapidement les décalages et d'introduire les actions correctives nécessaires avant que les problèmes ne deviennent complexes.

D. LE MAINTIEN DE LA COHÉRENCE DES ACTIONS MENÉES

Le suivi budgétaire entraîne des actions correctives qui peuvent avoir des implications sur le budget général ou sur la capacité de réalisation des objectifs initialement prévus. Il peut même provoquer des dysfonctionnements dans les services ou départements s'il conduit à la révision des allocations budgétaires existantes. De ce fait, il convient de maintenir un processus permanent d'analyse, de réflexion et de coordination permettant d'examiner les avantages, les coûts et les conséquences des actions proposées et de recommander des mesures qui tiennent compte de la réalisation des missions principales de l'institution. Des réunions régulières consacrées au suivi du budget, tenues tôt en début du mois dans lesquelles les contrôleurs de gestion apportent leur expertise, les responsables opérationnels et sectoriels commentent les résultats et les tendances et proposent des mesures immédiates, la direction évalue et décide, peuvent faciliter la mise en cohérence du budget.

Cadrage, analyse, contrôle et suivi budgétaire s'étendent sur 10 mois à Porto Alegre.

D'autres villes de par le monde se mettent aussi au Budget Participatif : Allemagne, Argentine, Uruguay, Pérou, Colombie, Espagne, France et Italie.

Les citoyens peuvent ainsi à tout moment interpeller les autorités sur des dysfonctionnements observés afin de contribuer directement à la mise en œuvre d'actions correctives.

Dans la ville de Lichtenberg en Allemagne, la mise en place du budget participatif y a été décidée dans un contexte bien déterminé. D'abord, les dépenses devaient être réduites de façon drastique. L'administration, de son côté, était engagée dans un processus profond de modernisation et de transparence. Et c'est bien parce que l'enjeu est de taille que le projet est ambitieux. Il est demandé aux habitants de se prononcer très clairement sur les services ou les équipements qu'il faut maintenir en priorité mais aussi sur ceux qu'il faut abandonner, faute de moyens.

La méthode débute par un gros effort d'information sur l'utilisation des finances de la ville, l'occasion de passer d'un document illisible de 5 000 pages (et selon les responsables politiques eux-mêmes "difficilement compréhensible") à une brochure grand public.

Des réunions sont ensuite organisées à l'intérieur même des différents arrondissements de Lichtenberg et un site Internet a été ouvert. Jusque-là, c'est la population identifiée (déjà active) qui est consultée. Pour atteindre l'ensemble des habitants, il a été décidé l'envoi aléatoire de 10 000 questionnaires portant sur la vie à Lichtenberg, l'utilisation et la fréquentation des services municipaux, les faiblesses du quartier, le prioritaire et le superflu... Pour répondre aux questions, les habitants sont aidés par un système de permanence et de suivi téléphonique. Un tirage au sort dotera même un chanceux d'un prix original : un déjeuner en tête à tête avec la maire de Lichtenberg...

1500 questionnaires ont été analysés et présentés dans une grande réunion publique. La municipalité voulait toucher les silencieux, le pari est réussi puisque 75% reconnaît "ne pas être impliqué dans la vie du quartier auparavant".

Par ailleurs, 40% des personnes sont prêtes à se laisser convaincre de s'engager dans la vie du quartier, essentiellement dans les espaces verts.

Enfin, les deux tiers des personnes se déclarent "très favorables" ou "favorables" au budget participatif.

Une fois la totalité des questionnaires analysés, un comité mixte (techniciens, habitants et modérateurs) déterminera la faisabilité de 120 propositions qui entrent dans les domaines de compétence de la mairie : loisirs, formation, jeunes, espaces verts, santé...

Les habitants seront ensuite à nouveau consultés, par questionnaires postaux, Internet et réunions afin de "fixer les priorités". La municipalité s'est engagée, par contrat signé, à traiter les 20 premières priorités. Le processus sera achevé pour janvier 2006.

On peut se dire qu'autant d'énergie et d'argent pour participer à l'élaboration d'un budget de 35 millions d'euros (seulement 8 % du budget global de la ville) rend l'objectif presque dérisoire. Ernst-Ulrich Reich, maire de la ville déclare : "cette expérience est un petit pas..., mais c'est énorme de commencer à se mettre en mouvement."

Ernst-Ulrich Reich, maire de la ville de Lichtenberg déclare : "cette expérience est un petit pas..., mais c'est énorme de commencer à se mettre en mouvement."

Elaboration d'un budget

1. LES RÈGLES D'OR DU BUDGET

Une bonne gestion des ressources budgétaires implique une organisation rationnelle des comptes budgétaires en vue d'une réalisation des objectifs concrets à travers une période bien déterminée.

Qu'il s'agisse de l'Etat ou d'une collectivité locale, un budget doit satisfaire à un certain nombre de règles générales, du point de vue de sa substance et de sa présentation. Il s'agit notamment des principes d'annualité, d'unité, d'universalité et d'équilibre budgétaire.

A. LE PRINCIPE DE L'ANNUALITÉ

Il implique que le budget soit voté annuellement et soit exécuté dans l'année. La périodicité budgétaire est un moyen pour les assemblées législatives ou les conseils communaux d'exercer un contrôle étroit sur l'activité des organes exécutifs.

Comme le budget général de l'Etat, le budget de la collectivité doit être voté idéalement avant le premier janvier de l'année d'exécution. Toutefois, si le budget de la collectivité contient des ressources provenant de services extérieurs (exemple : subvention de l'Etat), les conseils régionaux ou municipaux ne pourraient pas délibérer valablement sans ces renseignements exogènes. Dans ce cas, il peut être envisagé que l'approbation du budget local se fasse dans le courant du premier trimestre de l'année d'exécution, mais pas au-delà du mois de mars.

Qu'il s'agisse de l'Etat ou d'une collectivité locale, un budget doit satisfaire à un certain nombre de règles générales: principes d'annualité, d'unité, d'universalité et d'équilibre budgétaire.

B. LE PRINCIPE DE L'UNITÉ BUDGÉTAIRE

Celui-ci exige que le budget soit présenté dans un document unique retraçant l'ensemble des dépenses et des recettes de la collectivité.

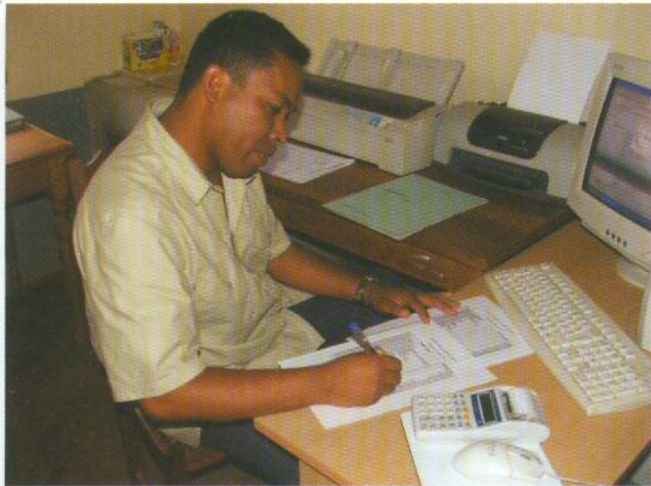
C. LE PRINCIPE DE L'UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRE

Le principe de l'universalité budgétaire stipule que les recettes et les dépenses doivent être inscrites au budget sans compensation entre elles. En d'autres termes, doivent figurer au budget toutes les dépenses brutes et toutes les recettes brutes. Par exemple si les dépenses d'un service sont estimées à Ar 15,000 et les recettes à Ar 12,500; on n'inscrira pas au budget la dépense nette de Ar 2,500 (Ar 15,000-12,500). Toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être présentées en détail, c'est-à-dire les dépenses et les recettes brutes (Ar 15,000 et Ar 12,500).

D. LE PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le principe d'équilibre veut que le budget soit voté en équilibre, c'est-à-dire que le total des dépenses doit être égal au total des recettes. Cela

signifie que l'autorité d'approbation ou le Conseil Municipal doit s'assurer que l'ensemble des dépenses prévues au budget soit couvert par des recettes prévisibles, fiscales et non-fiscales.



Le comptable a fort à faire pour arriver à un équilibre budgétaire communal

Bien que le budget soit fondé sur des prévisions, il faut éviter des surestimations ou des sous-estimations des dépenses ou des recettes. C'est pour cette raison qu'on parle de "l'équilibre réel", les dépenses et les recettes devant être évaluées de façon "sincère".

L'inscription au budget de montants fantaisistes ou de rubriques non autorisées peuvent donner lieu à des poursuites judiciaires. C'est pour cela que le chef de District ou le maire doit personnellement veiller à la cohérence, à la vraisemblance et à la conformité

légale des informations contenues dans le budget. Des défaillances constatées à posteriori par des services compétents des Finances ou de contrôle peuvent être imputées à l'autorité responsable.

Quant à la section d'investissement, son équilibre n'est le plus souvent réalisé qu'au moyen d'un transfert provenant de la section de fonctionnement. La contrepartie du prélèvement opéré sur la section de fonctionnement contribue ainsi à l'autofinancement des investissements.

2. LE CADRE COMPTABLE DES BUDGETS

Dans le cadre de la gestion budgétaire, il est logique de séparer les comptes dans un budget de fonctionnement et dans un budget d'investissement dont on attend la réalisation par l'acquis d'équipement matériel et la construction d'infrastructures. On trouve cette distinction entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement partout dans le système des comptes sur le plan national et au niveau des administrations régionales et communales.

Un budget sert comme un outil de prévision, d'information, d'autorisation, ainsi que comme un instrument d'évaluation.

3. LA PRÉSENTATION DU BUDGET

Un budget comprend généralement deux parties ou sections: la partie fonctionnement et la partie investissement. En d'autres termes, le budget intègre deux catégories d'opérations distinctes (recettes ou dépenses): des opérations d'investissement et celles liées au fonctionnement.

A. LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

Si les opérations traduisant une variation dans le patrimoine figurent dans la section investissement du budget, toutes les opérations d'exploitation

provoquées par la gestion courante sont inscrites au budget de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement sont ainsi constituées par des charges de gestion courante, ce sont des dépenses qui reviennent régulièrement chaque année. Des exemples - types comprennent:

- Frais de personnel
- Fournitures
- Petits entretiens
- Aide sociale
- Impôts et taxes
- Participations et prestations au bénéfice de tiers
- Allocations et subventions
- Paiement des intérêts sur les emprunts.

Dans le processus budgétaire, il convient de relier les projets d'investissement aux priorités et politiques générales de développement.

B. LE BUDGET D'INVESTISSEMENT

Dans le processus budgétaire, il convient de relier les projets d'investissement aux priorités et politiques générales de développement. Sont considérées comme dépenses d'investissement toutes les charges à caractère non-répétitif qui se traduisent par un accroissement de la valeur du patrimoine de la collectivité. Les dépenses typiques d'investissement comprennent:

- les achats de terrain et immeubles
- les acquisitions de matériels durables
- les travaux d'infrastructures (routes, pistes rurales, voiries, construction d'un marché, etc.)
- la formation des cadres qui est une dépense d'investissement dans la mesure où elle contribue à augmenter le stock du capital humain
- le remboursement du capital des emprunts assurés par la collectivité qui peut être aussi assimilée à une dépense d'investissement dans la mesure où il traduit, annuellement, une réduction du passif de la collectivité, et donc un accroissement de ses actifs nets.

Le montant alloué à la section d'investissement du budget traduit de manière explicite l'importance que la collectivité attache à la création des bases productives pour un développement local durable.

C. SCHÉMA DU COMPTE BUDGÉTAIRE

L'organisation logique d'un budget se trouve donc dans le schéma ci-après.

Sur un côté on regroupe les deux catégories de dépenses, dont leurs contreparties se trouvent du côté des recettes.

Dépenses (fonctionnement)	Recettes (fonctionnement)
Dépenses (investissement)	Recettes (investissement)
Total des dépenses = Total des recettes	

Signalons quand même que cette organisation logique exige que les recettes de fonctionnement dépassent les dépenses de fonctionnement en raison du besoin de couvrir les échéances de service sur des investissements.

En effet, une gestion prudente face aux risques est compensée par la marge plus inférieure des dépenses de fonctionnement sur laquelle une administration peut financer de nouveaux investissements.

Notons en deuxième lieu que ce schéma indique qu'un budget doit présenter un équilibre. C'est à dire que la somme des montants dans les comptes de fonctionnement et des investissements doit être égale à la somme des montants dans les comptes des recettes de fonctionnement et des investissements.

4. LES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

La gestion des collectivités locales, notamment des communes, répond à des mécanismes financiers spécifiques dont il est nécessaire de connaître

les règles de fonctionnement. Le budget est un acte administratif important pour une commune. Il traduit sa politique et sa volonté d'achever des objectifs bien définis tels la construction d'une infrastructure, la scolarisation de la population, ou la lutte contre la pauvreté. Comme toute décision importante, il est soumis à des contraintes diverses: d'abord des contraintes économiques, parce qu'il doit tenir compte des possibilités financières de la commune et des contraintes juridiques, en ce qui concerne les règles et les dispositions légales dont il faut tenir compte pour protéger les citoyens et l'intérêt public. La préparation du budget doit alors à tout moment chercher à concilier ces deux contraintes dans le souci d'une plus grande efficacité et d'une efficacité économique. Afin de mieux comprendre cette perspective

Le budget traduit la politique et la volonté de la commune d'achever des objectifs bien définis tels la construction d'une infrastructure, la scolarisation de la population, ou la lutte contre la pauvreté.

nous traitons ci-dessous les diverses composantes qui figurent dans les procédures budgétaires.

A. LES DÉPENSES OBLIGATOIRES

Les collectivités locales, notamment les communes sont régies par le principe de la libre administration. Elles s'administrent librement par des organes ou des Conseils élus. Toutefois, l'Etat peut déterminer par la loi que certaines dépenses revêtent un caractère obligatoire pour les communes. Souvent les dépenses relatives au personnel, les dépenses des

travaux et fournitures, les dépenses d'intervention sociale, l'acquittement des dettes exigibles et les amortissements sont considérées comme des dépenses obligatoires.

DÉPENSES OBLIGATOIRES (LISTE GÉNÉRALE NON EXHAUSTIVE) :

1. Dépenses de travaux, fournitures et services

- Frais de bureau et d'impression pour le service de la commune
- Frais de conservation des archives communales
- Entretien des cimetières
- Entretien des stations d'épuration des eaux usées
- Entretien des voies publiques
- Entretien des infrastructures communales

2. Dépenses de personnel

- Rémunération, traitements et indemnités des agents des communes et services associés (bibliothèque, musées, etc.)

3. Dépenses d'intervention sociale

- Pensions à la charge de la commune (caisses et régimes de retraite du personnel)
- Aide sociale assignée à la commune

4. Dépenses diverses

- Acquittement des dettes exigibles
- Dépenses relatives à l'instruction publique
- Frais de participation à une intercommunalité dont la commune fait partie
- Dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans la commune et des cartes électorales.

B. LES DÉPENSES INTERDITES

Des dépenses qui ne revêtent pas un intérêt public local. Par exemple, assurer les dépenses dans le seul intérêt d'une personne privée ; ou payer des honoraires à l'avocat d'un membre du Conseil municipal dont l'élection a été contestée; ou bien encore engager des dépenses d'ordre politique sur le budget communal pour supporter ses partisans.

Dans certains pays comme la France, les subventions aux organisations religieuses sont interdites aux communes parce qu'elles sont en contradiction avec le principe de la séparation entre l'Etat et l'Eglise. Il en est de même des subventions aux institutions d'enseignement primaire privé, sauf si elles ont signé un contrat de partenariat avec l'Etat. Les aides financières directes aux entreprises sont aussi interdites aux communes.

2

LE BUDGET PARTICIPATIF A MADAGASCAR



Le contexte malgache

Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté pose comme objectif global le rapprochement du gouvernement des citoyens par le biais de la décentralisation et de la déconcentration.

Et avec l'instauration de ces deux systèmes, la notion de participation de la population en général, et des acteurs de développement en particulier, dans la gestion de la vie communale, est explicitement encouragée par le gouvernement. Les différents textes réglementaires existants actuellement relatifs à la gestion des collectivités territoriales décentralisées à Madagascar vont d'ailleurs dans ce sens.

Citons par exemple la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées, qui stipule en son article 28 que :

" Peuvent être appelés à participer aux travaux des commissions avec voix consultative :

1° les fonctionnaires et agents de l'Etat ou des établissements publics exerçant leur activité dans le ressort de la collectivité territoriale et dont les avis peuvent être demandés en raison de leur compétence;

2° les organisations économiques, sociales et culturelles ainsi que les habitants de la collectivité territoriale qui, en raison de leurs activités et de leur profession ou de toute autre circonstance, sont susceptibles d'apporter des éléments d'information utile sur des questions d'ordre spécifique. "

Ce principe s'applique à tous les aspects de la gestion communale, y compris le budget.

A Madagascar, l'élaboration du budget communal ainsi que la participation des acteurs de développement dans la gestion de la commune sont régies par plusieurs textes réglementaires, dont tout particulièrement la loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des Collectivités territoriales décentralisées. Nous allons voir les différentes étapes de l'élaboration du budget communal, tel que décrit dans les textes.

1. LE CADRAGE BUDGÉTAIRE

Dans son article 2, la loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des Collectivités territoriales décentralisées stipule que le président du bureau exécutif, en l'occurrence le maire, est ordonnateur des dépenses du budget, c'est-à-dire qu'une fois approuvées par le conseil, ces dépenses sont visées par le maire. Il prescrit par ailleurs l'exécution des recettes locales.

" Ils peuvent déléguer par voie de décision, leurs pouvoirs en la matière à un agent de leur choix parmi les responsables des services placés sous leur autorité et qui porte le titre d'ordonnateur délégué. "

Le maire peut faire appel à toutes les entités (services publics déconcentrés, populations) en vue de la définition des orientations, des objectifs et des grandes priorités de la commune, bref de débattre des choix de financement et de la disponibilité de fonds pour la réalisation des projets sélectionnés. Ainsi, selon la loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation, " par la mise en œuvre de la politique de décentralisation, l'Etat assure la promotion du développement national, régional et local par la recherche d'une plus grande intégration et d'une mobilisation de la population dans les actions de développement, et par la responsabilité de celle-ci dans la définition et la réalisation de toute action à entreprendre " (art. 3).

Il faut cependant relever que la participation n'est pas nécessairement liée à une obligation légale ; celle-ci peut être encouragée et développée sur une base volontaire par les autorités communales.

2. ANALYSE BUDGÉTAIRE

A. ELABORATION DU BUDGET

Les membres du bureau exécutif en général, et le comptable, participent activement dès le départ à l'élaboration du budget primitif. La proposition sera ensuite transmise au Conseil communal qui délibèrera.

Dans son article 6, la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées précise que " La durée de chaque session ne peut excéder dix jours. Toutefois, la session pendant laquelle le budget primitif est discuté peut durer quinze jours ".

Pendant les sessions ordinaires, le Conseil peut traiter toutes les affaires qui rentrent dans ses attributions. L'ordre du jour de ces sessions est arrêté de concert par le Président du Conseil et le Président du Bureau exécutif de la Collectivité (loi n° 94-008 du 26 avril 1995, art.7)

La première session du Conseil est consacrée principalement à l'approbation du bilan de l'année écoulée et à l'établissement des programmes d'action. A cette occasion, le Président du Bureau exécutif rend compte au Conseil, par un rapport spécial, de la situation de la collectivité, de l'activité et du financement des différents services de la collectivité et des organismes qui dépendent de celui-ci. Le rapport précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil et la situation financière de la collectivité.

Ce rapport spécial donne lieu à un débat auquel le parlementaire participe à titre consultatif.

Au cours de la deuxième session ordinaire est examiné et adopté le budget primitif de l'année suivante.

Les propositions et amendements formulés par les conseillers ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources soit la création ou l'aggravation d'une dépense.

B. VOTE DU BUDGET

Le vote du budget primitif et additionnel est effectué par délibération de chaque conseil au cours, respectivement, de la 2^e session de l'année en cours et de la première session de l'année suivante (loi n° 94-008 du 26 avril 1995, art. 8)

Le conseil ne peut modifier les évaluations des rendements de recettes établies par l'ordonnateur.

Les propositions et amendements formulés par les conseillers ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources soit la création ou l'aggravation d'une dépense, tant qu'ils ne sont pas accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économie équivalente. (art. 9)

Si à la fin de la session, le budget n'a pas été voté par le Conseil ou n'est pas en équilibre réel, le représentant de l'Etat l'établit provisoirement par arrêté sur la base du projet soumis au Conseil éventuellement modifié par les décisions prises par ce Conseil et par les réductions de dépenses et/ou les augmentations de recettes nécessaires au rétablissement de l'équilibre.

Le Conseil est ensuite convoqué avant le quinze du mois de janvier en session extraordinaire de cinq jours. S'il n'a pas voté le budget à la fin de cette session, ce budget est définitivement établi par l'ordonnateur. (Art. 10).

3. CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Selon l'art. 20 du Décret n° 96-898 du 25 septembre 1996 fixant les attributions du Maire, le Maire est soumis d'une part au contrôle du Conseil et d'autre part au contrôle administratif à posteriori du Représentant de l'Etat territorialement compétent, entre autres :

- en matière de gestion des revenus, de surveillance des établissements locaux et de la comptabilité de la Collectivité. En aucun cas cependant, le Représentant de l'Etat ne peut s'immiscer dans le maniement des deniers publics ;
- en matière d'entretien des voies et réseaux divers de la Collectivité ;
- en matière de travaux entrepris en régie, en matière de surveillance des travaux confiés à une entreprise.

Le conseil vérifie les comptes du dernier exercice, et s'il en décide ainsi, en présence du trésorier.

Il constate si les mandats de dépenses ordonnancées par le Président du Bureau exécutif sont réguliers et si les titres de recettes sont complets. Le Président du Bureau exécutif peut assister à la délibération du Conseil, mais est tenu de se retirer avant le vote. Quant au trésorier, il n'assiste pas au vote (Art 37, Loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités territoriales décentralisées).

Le compte administratif

L'autre moyen de contrôle est le compte administratif qui constate les résultats du budget de la Collectivité et approuvent les différences entre les recettes et les prévisions remaniées du budget de l'année écoulée.

Le projet de compte administratif est soumis au Conseil au début de la première session suivant l'année de l'exécution du budget.

Sont annexées à ce projet :

- la délibération générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité de l'ordonnateur ;
- les annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements des crédits.

Le compte administratif est approuvé par délibération du Conseil.

Après délibération, une copie des comptes administratifs doit être communiquée au Ministre chargé des Finances dans un délai de 30 jours.

4. SUIVI BUDGÉTAIRE

Selon l'art 37, loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités territoriales décentralisées, le Conseil a le droit de s'assurer de l'exécution de ses délibérations. Il peut, à cet effet, exiger que le Président du Bureau exécutif lui soumette les pièces et les comptes.

En somme, si les différents textes préconisent une participation plus large des différents acteurs de développement dans la gestion communale en général, force est de constater que **les textes régissant le processus même de budgétisation ne font guère état d'opportunités pour la population de participer dans le processus budgétaire de leur localité.**

Cas de la commune d'Ambalavao

" Le Maire et le Président du conseil élaborent ensemble le budget primitif et le budget additionnel ". Cette déclaration de M. Rasolomanana, Président du Conseil communal d'Ambalavao, tranche avec ce que préconisent les textes réglementaires qui stipulent que c'est le bureau exécutif qui élabore le budget et le transmet ensuite au Conseil chargé de son adoption.

En fait, la collaboration étroite qui existe entre le maire et le Conseil communal constitue l'une des principales particularités de cette commune. Tel n'a cependant pas toujours été le cas.

Selon ses propres témoignages, le maire d'Ambalavao, Estéphan Rakotondrabe a souligné que lors de son tout premier mandat, il a évité de travailler avec ses adversaires politiques dont ses conseillers. Une pratique encore largement répandue dans les collectivités décentralisées, cause de bien de dissensions et de conflits entre les élus dans bien des communes malgaches.

Quand le programme SAHA a commencé à analyser la situation en 2003, les problèmes principaux suivants ont été identifiés:

- non redevabilité des acteurs communaux
- mauvaise gestion communale
- faible mise en œuvre du plan communal de Développement
- relations limitées entre la commune et les citoyens
- mauvaise qualité des services communaux

Suite à une visite d'échanges dans la commune d'Ankadinandriana, le maire d'Ambalavao a été profondément inspiré par les pratiques de bonne gouvernance de la localité hôte, et a décidé, pour son deuxième mandat, un revirement radical dans la gestion de sa commune qui se traduit, entre autres, par des mesures de rapprochement, d'une part avec ses conseillers malgré l'appartenance de ces derniers à différentes formations politiques, et d'autre part avec la population locale.

Si l'on ne peut pas se risquer à comparer le cas de la commune d'Ambalavao avec la ville de Porto Alegre, il est cependant très intéressant d'analyser les premiers pas de cette commune dans la mise en œuvre d'un processus budgétaire participatif.



Le maire d'Ambalavao, Estéphan Rakotondrabe

Cas de la commune d'Ambalavao

" Le Maire et le Président du conseil élaborent ensemble le budget primitif et le budget additionnel ". Cette déclaration de M. Rasolomanana, Président du Conseil communal d'Ambalavao, tranche avec ce que préconisent les textes réglementaires qui stipulent que c'est le bureau exécutif qui élabore le budget et le transmet ensuite au Conseil chargé de son adoption.



Le maire d'Ambalavao, Estéphan Rakotondrabe

En fait, la collaboration étroite qui existe entre le maire et le Conseil communal constitue l'une des principales particularités de cette commune. Tel n'a cependant pas toujours été le cas.

Selon ses propres témoignages, le maire d'Ambalavao, Estéphan Rakotondrabe a souligné que lors de son tout premier mandat, il a évité de travailler avec ses adversaires politiques dont ses conseillers. Une pratique encore largement répandue dans les collectivités décentralisées, cause de bien de dissensions et de conflits entre les élus dans bien des communes malgaches.

Quand le programme SAHA a commencé à analyser la situation en 2003, les problèmes principaux suivants ont été identifiés:

- non redevabilité des acteurs communaux
- mauvaise gestion communale
- faible mise en œuvre du plan communal de Développement
- relations limitées entre la commune et les citoyens
- mauvaise qualité des services communaux

Suite à une visite d'échanges dans la commune d'Ankadinandriana, le maire d'Ambalavao a été profondément inspiré par les pratiques de bonne gouvernance de la localité hôte, et a décidé, pour son deuxième mandat, un revirement radical dans la gestion de sa commune qui se traduit, entre autres, par des mesures de rapprochement, d'une part avec ses conseillers malgré l'appartenance de ces derniers à différentes formations politiques, et d'autre part avec la population locale.

Si l'on ne peut pas se risquer à comparer le cas de la commune d'Ambalavao avec la ville de Porto Alegre, il est cependant très intéressant d'analyser les premiers pas de cette commune dans la mise en œuvre d'un processus budgétaire participatif.

L'analyse suivante se propose de mettre en lumière les principaux avantages d'un tel processus tout au long des 4 principales étapes du cycle budgétaire de la commune. Les répercussions seront particulièrement relevées en ce qui concerne:

- a) les effets sur la participation citoyenne dans la vie de la communauté,
- b) les effets sur l'adéquation entre les besoins et les dépenses,
- c) les effets sur la structuration socio-organisationnelle des communautés,
- d) les effets sur les relations/communications entre les différents acteurs communaux et plus particulièrement entre les autorités et les citoyens.

1. Préparation du budget

L'élaboration du budget commence dès le mois d'août; les responsables des Fokontany ou village (Chef Fokontany) rassemblent la population de leurs hameaux en Assemblée Générale (AG) afin d'identifier ensemble les besoins prioritaires.

L'ordre du jour des AG est affiché au moins 15 jours à l'avance dans les panneaux d'information officiels.

Une formation en animation et technique de dialogue et en identification des besoins a été proposée aux Chefs de 5 Fokontany et la commune s'est engagée à disséminer ces formations à l'interne vers les 10 autres villages. Même si ces Assemblées générales se sont systématisées, il n'en reste pas moins que le maire ne souhaite pas formaliser d'autres séances ou réunions mais laisse son bureau ouvert à toute la population; il explique que les paysans habitent parfois loin du chef-lieu et sont très occupés dans leurs champs et le maire préfère donc laisser à la population le choix d'utiliser leurs visites professionnelles (par exemple lors du jour du marché) au chef-lieu pour lui rendre visite et lui proposer leurs commentaires et suggestions.



" Nous faisons une descente une fois par an dans les fokontany pour rencontrer la population. C'est là que nous leur expliquons les projets que la commune va entreprendre et nous les incitons à y participer. Quand on leur explique que ces travaux et projets sont menés pour leur bien, les gens acceptent de travailler avec la commune même sans percevoir d'indemnité ", maire R. E.

En septembre, une Cellule de programme regroupant les représentants de tous les services déconcentrés de l'Etat, les représentants du bureau Exécutif, du Conseil communal et les Chefs de 15 Fokontany se réunit et rassemble les besoins exprimés par les populations des 15 hameaux; c'est au Président du Conseil communal qu'imcombe la tâche de rassembler les doléances des 4 partis politiques de la commune et de les transmettre à la Cellule de Programme.

Le budget est ainsi élaboré sur la base d'une participation et d'une concertation très large de tous les acteurs communaux.

" Le débat est libre ", confie le président du conseil. La transparence est de mise. Et **" c'est là le secret de l'existence d'une bonne collaboration entre les élus de la commune "**, ajoute-t-il.

Le changement ne s'est pas fait de lui-même. Outre la volonté du maire, le programme de développement rural de l'Intercoopération suisse SAHA a organisé des séances de formation sur la transparence et la bonne gouvernance en faveur des présidents de fokontany et des communes (maires et conseillers) en 2002.

" Grâce à cette formation, il existe aujourd'hui une relation courtoise entre responsables communaux et techniciens ", précise M. Rasolomanana, Président du Conseil communal.

Les pauvres ne sont pas ignorés dans ce processus. Ainsi, d'après les témoignages du Programme SAHA-Imerina, *" les pauvres ont toujours eu leur place dans la commune d'Ambalavao. D'ailleurs, ils répondent toujours présents aux réunions "*. La commune a déterminé différents critères pour identifier les populations les plus pauvres:

- les orphelins
- les paysans sans terre
- les personnes souffrant de famine même en dehors des périodes de soudure

Lors de la préparation budgétaire, la commune prévoit un poste budgétaire permettant la mise en œuvre d'une activité de protection sociale au moins par année et les populations les plus pauvres sont appelées à réaliser des travaux journaliers utilisant le système HIMO (Haute Intensité de Main d'œuvre). Ce système est destiné à contribuer dans la lutte contre la pauvreté locale. A noter que la commune dispose aussi d'un budget pour les pauvres, affecté par exemple aux soins médicaux.

Et c'est dans cette volonté de rechercher la participation de tous que le maire, les conseillers et les techniciens élaborent le budget.

2. L'adoption du budget

Une fois le budget élaboré par la Cellule de Programme, il est transmis pour adoption à tous les membres du Conseil communal. Les conseillers reçoivent leur convocation 10 jours avant la tenue de la session. Y figure l'ordre du jour et la proposition de budget afin de permettre aux concernés de mieux préparer leurs remarques et critiques. La session dure 10 jours.

Le moment venu, la réunion est présidée par le Président du Conseil qui livre alors une explication plus complète du programme. Le Chef District est invité également à participer à la séance du Conseil Communal ce qui lui permet d'assister en toute transparence aux débats et de faciliter son mandat car c'est lui qui est responsable par la suite du contrôle de légalité des décisions communales.

Le débat est mené par ordre de priorité : d'abord les recettes prévisionnelles (droits administratifs, subventions, etc.) et ensuite les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Par soucis de transparence, lors de la présentation du budget, les chiffres de l'année X sont mis en relation avec le budget de l'année X-1 et les comptes de l'année X-2.

Notons que les plus gros pourvoyeurs de fonds propres pour la commune sont la délivrance d'actes d'état civil, d'autorisations d'inhumer, de permis de coupe, de certificats de résidence et de vie, mais aussi la légalisation de signature et le droit de marché.

Les projets prioritaires à entreprendre devant être conformes aux priorités déjà prévues par le Plan Communal de Développement (PCD).

" Vu sous cet angle, nous pouvons dire que les projets que nous programmons dans le budget émanent de la population car l'élaboration même du PCD a vu la participation de toutes les entités représentantes de la population ", a déclaré le maire Estéphan Rakotondrabe.

En fait, le budget n'a aucun mal à être adopté car des conseillers et les différents partis politiques ont déjà participé à son élaboration. Une manière pour le maire d'éviter des débats et des confrontations infructueuses avec les conseillers, comme c'est le cas dans beaucoup de communes malgaches.

3. Contrôle budgétaire et suivi-évaluation

Afin d'asseoir un meilleur contrôle financier ainsi que la transparence au niveau de ses services, la commune a adopté l'utilisation de quittances. Cette mesure vient renforcer le contrôle de l'exécution des lois et règlements déjà effectué par le chef de District. En effet, ce dernier reçoit une copie du Compte administratif élaboré en janvier de chaque année.

Outre le contrôle des travaux réalisés pratiqué de temps en temps par les conseillers communaux, ces derniers sont aussi chargés du contrôle budgétaire de leur collectivité.

" Le comptable détient un livre journal des mouvements financiers de la commune. Tous les trois mois, les conseillers se réunissent et procèdent, si besoin, à une rectification du budget ou bien adoptent un budget additionnel ", précise le président du Conseil, M. Rasolomanana.

Une fois adopté, le budget est affiché sur tous les panneaux d'information installés dans chaque village de la commune. De plus les citoyens ont accès à la lecture des trois livres officiels de la commune à savoir:

- un livre sur toutes les activités des villages,
- un livre sur toutes les activités de l'Exécutif,
- un livre sur toutes les activités du Conseil communal.

Ces livres contiennent les noms de tous les participants et Procès-verbaux de toutes les réunions et événements officiels de la commune.

La commune imprime une fois par an un bulletin avec des informations sur la réalisation des projets communaux et une présentation du budget.

Selon le maire, tout le monde est soucieux du bon développement de la commune et participe autant qu'il le peut : les jeunes et les opérateurs économiques collaborant dans les grands travaux comme la réhabilitation des routes ou de la construction d'école ; les personnes âgées en prodiguant des conseils ; la société civile en véhiculant les informations et messages que la commune veut faire passer.

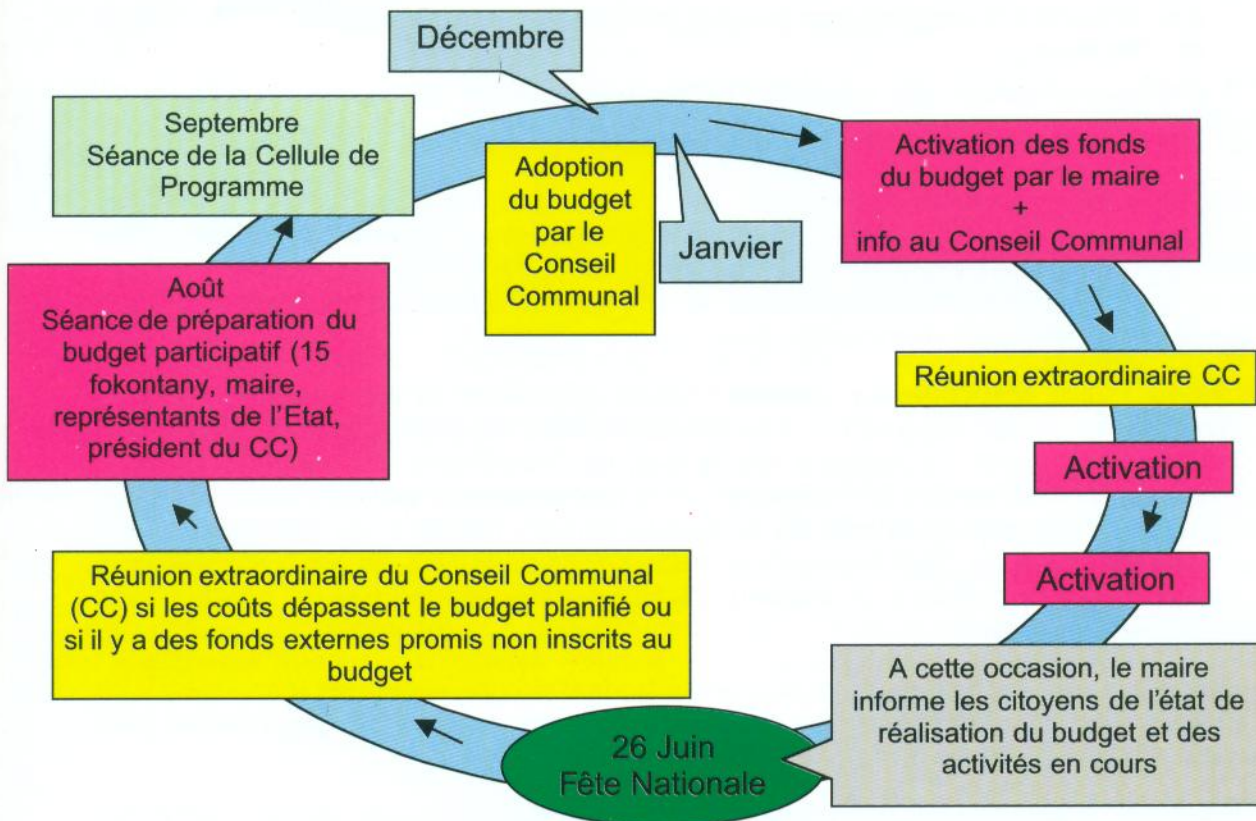
En matière de suivi-évaluation, le maire convoque systématiquement une séance extraordinaire du Conseil si un financement non budgété est acquis ou si un dépassement de coûts intervient lors de la réalisation de travaux; même si cette mesure n'est pas prévue par la loi, le maire se soumet par soucis de transparence. Chaque décision faisant l'objet d'une publication officielle sur les panneaux d'affichage de la commune.

Le maire profite également de l'occasion de la fête nationale (26 juin) où plus du 80 % de la population est rassemblée pour l'informer sur l'état de l'utilisation du budget communal et des réalisations du 1er semestre.

Le suivi-évaluation des travaux effectués est mené par les conseillers.

Le cycle annuel du budget

DANS LA COMMUNE D'AMBALAVAO



Conclusion

D'une manière générale, un système budgétaire participatif bien organisé présente des avantages indéniables tels que, entre autres :

- une meilleure concentration sur les problèmes sociaux des plus pauvres ;
- une amélioration de la participation communautaire dans le processus de décision, diminuant ainsi le "déficit démocratique" ;
- de meilleures relations entre les élus, les employés de l'administration et les citoyens ;
- des dépenses répondant aux besoins réels de la population donc mieux ciblées et effectives ;
- une augmentation des capacités et de l'organisation des communautés ;
- une réponse aux priorités des communautés locales, etc.

Il présente aussi cependant des risques, comparé au processus budgétaire classique, car il est plus long et plus coûteux. En effet, le processus participatif peut prendre des années pour être réellement effectif. Mais surtout, il demande beaucoup d'engagement de la part de toutes les parties pour ne pas être qu'un slogan politique et asseoir les bases d'une véritable démocratie participative effective.

D'une manière plus particulière et comme a voulu démontrer ce document, la commune d'Ambalavao en est aujourd'hui à la phase de mise en condition de la population au système participatif. Le maire a fait le pari de l'ouverture, du dialogue et de la transparence; il s'est ouvert à l'intégration des représentants de tous les partis dans le processus budgétaire ainsi que de la population. De même il n'a pas imposé son choix dans les poste de Chef Fonkontany mais plutôt de suivre les propositions de la population ce qui contribue à un meilleur dialogue intra villageois et en relation avec la commune également.

Le maire ne veut pas formaliser le processus budgétaire pour que les individus et les associations agricoles aient toujours l'occasion de venir dans le village principal pour lui poser des questions et lui faire des propositions.

Un grand pas a été franchi à Ambalavao en terme d'amélioration de la qualité des relations humaines et de la confiance des administrés envers leurs élus (cf document intitulé "*capitalisation des expériences en démocratie participative et gouvernance locale*", Programme SAHA). Un pas primordial pour l'instauration d'une participation réelle de tous les acteurs du développement dans la gestion de la commune.

Conception : Christelle Melly
(Conseillère en gouvernance, SAHA-Intercoopération)

Réalisation : Iaina Mandresi

Les photos ont été prises par des collaborateurs / collaboratrices des programmes
d'Intercoopération à Madagascar

Impression : Graphoprint - Dépôt légal n°63/03/07 - Tirage 700 ex.

Copyright Délégation Intercoopération Madagascar - Programme SAHA
Mars 2007

Bibliographie

Andy Norton and Diane Elson (June 2002), *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, Overseas Development Institute, London

Beaupré Lorraine, Cauchon Line, Louise Côté, (31 août 2004), Renouveau municipal de Québec, Projet de démarche, Budget participatif, www.rm.qc.ca

Clive Doucet (2004), *Notes d'allocution de Clive Doucet pour le Salon de l'innovation*, La revue de l'innovation : la revue de l'innovation dans le secteur public, Volume 9(2)

Clive Doucet, Conseiller municipal d'Ottawa, (2005), *L'élaboration budgétaire participative*, in Congrès 2005 du Renouveau municipal de Québec

Groupe "Participation et engagement civique", Département du développement social, (janvier 2002), *La participation dans les systèmes de dépenses publiques*, Banque mondiale, Washington, <http://www.worldbank.org/participation/francais/participation.pdf>

IDASA Budget Information Service, *Africa Budget Project*, P.O Box 1739, Cape Town, 8000 South Africa, abp@idasact.org.za, www.idasa.org.za, Power point presentation, SDC workshop Cape Town 8-9 June 2005

Parmesh Shah, Coordinateur, *Promouvoir la mise en responsabilité sociale: suivi et évaluation participatif au niveau de la communauté*, Groupe sur la Participation et l'Engagement Civique, SDV, Power Point Presentation, <http://www.worldbank.org/participation/>

Polet François, Centre Tricontinental, (Nov.-Déc. 2002), *Genèse, principes et acteurs du Budget participatif de Porto Alegre*, In Gresea Echos, Numéro 36, <http://www.cetri.be/Esploreur4/Textes/Gresea.doc>

Séminaire sur "Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes", Nairobi (Kenya), 22-24 mai 2000, Union interparlementaire, Genève, Suisse, <http://ipu.org/splz-f/keya.htm>

Wampler Brian, (October 2000), *A Guide to Participation Budgeting*, International Budget Project of the Center for Budget and Policies Priorities and the Ford Foundation

SAHA
PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL
COORDINATION NATIONALE

**Processus
budgétaire
participatif**

Antananarivo, mars 2007

SAHA, Coordination Nationale
Lot II Y 50S bis F Fort-Duschesne
B.P. : 4052 - Antananarivo 101
Téléphone : 22 681 66 - 22 611 72
Fax : 22 611 73
e-mail : saha@iris.mg
Site Web : <http://www.intercooperation.ch>