

**POUR UN BUDGET PARTICIPATIF
DANS LES ENTITES TERRITORIALES
DECENTRALISEES DE LA
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU
CONGO**

par

Joseph MAKOLO TSHIBWABWA

*Chef de Travaux à la Faculté des Sciences
Sociales, Administratives et Politiques,
Université Pédagogique Nationale*

Introduction

De nombreux pays africains, en général, et la République Démocratique du Congo, en particulier, vivent dans une pauvreté, une misère, des crises multisectorielles découlant des politiques sectorielles multivariées non conséquentes, de la mauvaise gouvernance, des ratées des processus de démocratisation, des conflits armés à répétition, des malversations financières, des spoliations des biens et de tant d'autres formes de déviations sur les plans politique, économique, social et culturel qui contrastent avec leurs énormes potentiels naturels.

En République Démocratique du Congo (RDC), la décentralisation des finances publiques, la liberté d'administration et d'autonomie financière et le processus budgétaire classique tels que prescrit par l'article 13 de la Loi financière, ont démontré leurs limites. Les entités territoriales décentralisées continuent à subir le poids écrasant du gouvernement central et celui du gouvernement provincial. Elles manquent ainsi d'efficacité, de participation citoyenne et de transparence dans le prélèvement et l'affectation des ressources publiques.

En vue de faire face à une telle situation, il s'avère indiqué de préconiser l'adoption, par la RDC, du budget participatif qui représente d'énormes avantages pour les entités territoriales décentralisées.

Pour ce faire, la présente étude s'articule autour des points ci-après : lexique, décentralisation des finances publiques et processus budgétaire en RDC, avantages du budget participatif pour les entités décentralisées, principaux défis au budget participatif en contexte congolais, et conclusion. Une brève conclusion met un terme à cette étude.

I. Lexique pour une entrée de jeu

Pour éviter toute ambiguïté, circonscrivons les significations des concepts au centre de cette étude, à savoir : la décentralisation et budget participatif. En ce qui concerne le premier concept, l'accent sera mis sur la décentralisation financière.

1.1. Décentralisation des finances publiques

1.1.1. Définition de la décentralisation⁷⁶

La décentralisation est un système administratif par lequel l'Etat transfère des compétences qu'il exerçait lui-même à des collectivités locales, c'est-à-dire des régions, des communes, et des communautés rurales. Ces collectivités locales disposent de l'autonomie financière et ont par conséquent un budget propre. En outre, elles s'administrent librement par des assemblées élues par les populations, appelées conseils régionaux (assemblées provinciales) pour les régions (provinces), des conseils municipaux pour les communes ou des conseils ruraux pour les communautés rurales (communes rurales).

Le processus de décentralisation contribue sans doute au développement local et à la démocratisation de la vie publique en promouvant la participation accrue des

⁷⁶ La synthèse est faite à partir de plusieurs sources dont Mamadou DIOUF, cité par Bara GUEYE, *Le budget participatif en pratique. Un guide pratique destiné aux acteurs locaux*, Dakar, IED-Afrique, mars 2008, p.11.

populations à la prise de décision et à la gestion des affaires locales. Ce processus en cours dans la plupart des Etats africains consacre le principe de la libre administration des collectivités locales, tout en assurant le transfert des compétences de l'Etat central en faveur des entités territoriales décentralisées. Cependant, le chemin reste à faire pour que le budget participatif et ses méthodes de gestion soient bien pris en compte par les collectivités locales.

En effet, le processus de décentralisation prépare la voie à une approche plus participative, favorable au développement local et partant de la base pour remonter à la province et au niveau du gouvernement central. Conscients des enjeux du financement du développement local, citoyens, organisations de la société civile et autres partenaires au développement se montrent plus exigeants.

A ce stade, il est important de faire un distinguo entre la décentralisation, la déconcentration et la centralisation.

La déconcentration est une notion bien distincte de la décentralisation. Elle vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat par le transfert de certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires provinciaux ou locaux. Elle est aussi une délégation de moyens, de pouvoirs de décision et compétences de l'administration centrale aux services extérieurs de l'Etat ou à des agents ou organismes locaux. Mais ces derniers relèvent de l'administration de l'Etat et ils sont soumis à son autorité et ne disposent d'aucune autonomie administrative ou financière.

Par contre, la centralisation⁷⁷ est un système d'administration reposant sur l'attribution des pouvoirs de décision à des autorités directement soumises au pouvoir hiérarchique du gouvernement central.

Une cohabitation est toujours possible et souhaitable entre la centralisation et la décentralisation, c'est-à-dire que les deux ne sont pas mutuellement exclusives. Dans la plupart des cas, il faut un équilibre convenable et harmonieux entre centralisation et décentralisation pour assurer un fonctionnement efficace des différents gouvernements ou pouvoirs exécutifs. Car, pour assurer l'unité, l'intégrité et la souveraineté nationales, certaines fonctions, missions ou tâches politiques les plus importantes doivent être assurées par le gouvernement central, lequel doit aussi jouer le rôle de supervision et de consolidation des acquis de la décentralisation.

Etant donné que le succès de la décentralisation est fonction de la maîtrise politique et technique des responsables urbains et locaux et de leur formation sur la décentralisation, l'assistance technique du pouvoir central auprès des Entités Territoriales Décentralisées est souvent nécessaire pour assurer la planification, le financement et l'orientation des fonctions décentralisées et en élaborant des politiques et des règlements nationaux appropriés pour l'exercice des fonctions décentralisées.

1.1.2. La décentralisation des finances publiques

La décentralisation des finances publiques suppose le transfert de pouvoir de décision et de contrôle et la reconnaissance d'une certaine indépendance des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées (villes, communes, territoires, secteurs et chefferies) par le gouvernement central en matière de la gestion financière de l'Etat. Celle-ci ne peut pas être réduite à la seule transformation des structures institutionnelles et administratives dans un Etat fragile comme la RDC, parce que ces dernières se trouvent dans la plupart des cas, dans une situation de déliquescence totale et

⁷⁷ GUILLIEN, R. et VINCENT, J., Lexique des termes juridiques, Dalloz, 17^{ème} édition 2010, p110.

leurs services et fonction publics sont en dégradation continue.⁷⁸

A ce sujet, l'article 3 de la loi fondamentale stipule que « les provinces et entités territoriales décentralisées en RDC sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. Ces entités territoriales décentralisées sont : les villes, les communes, les secteurs et les chefferies.

Dans beaucoup de pays en développement, les administrations locales ou les unités de l'administration centrale ont le pouvoir de prélever des impôts mais leurs recettes fiscales sont si peu et leur dépendance des subventions du gouvernement central est très importante.

Pour que les administrations locales et les organisations privées puissent exercer de manière efficace les fonctions administratives décentralisées, elles doivent disposer de revenus d'un niveau adéquat provenant soit :

- des sources locales, par les taxes et les impôts ;
- des transferts du gouvernement ;
- ou des transferts inter administrations, qui rétrocèdent une portion des recettes générales des taxes et des impôts perçus vers les autres administrations locales pour des besoins généraux ou spécifiques.

En RDC, la décentralisation financière suppose le transfert des compétences, des ressources et des emplois entre le gouvernement central, les gouvernements provinciaux et les ETD, afin de rapprocher les gouvernants des administrés et de stimuler le processus de développement partant de la base.

Le budget doit partir de la base aux Entités Territoriales Décentralisées (ETD), de ces

⁷⁸ LIÉGEOIS, M., *La décentralisation en RDC : enjeux et défis*, Bruxelles, GRIP, 2008.

dernières aux provinces, des provinces au Gouvernement central, dans une approche des flux (ressources et emplois) et une approche patrimoniale de ce que l'Etat a.

Les ressources⁷⁹ des Entités Territoriales Décentralisées comprennent les recettes courantes, les recettes en capital et les recettes exceptionnelles.

1. Les recettes courantes regroupent :

- la part des recettes à caractère national leur allouées suivant les modalités fixées par les articles 225 et 226 de la loi de finances ;
- la quote-part des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun ;
- les impôts et taxes spécifiques aux ETD relevant de la fiscalité directe ou indirecte ;
- les recettes administratives attachées aux actes générateurs dont la compétence relève des ETD ;
- les recettes de participation de l'ETD.

2. Les recettes en capital de l'ETD sont constituées par :

- les produits de cession d'actifs ;
- les ressources et subventions affectées aux dépenses d'investissement, notamment les ressources provenant de la caisse nationale de péréquation.

3. Les recettes exceptionnelles de l'ETD comprennent :

- les dons et legs intérieurs ;
- les dons et legs extérieurs ;
- les subventions éventuelles du pouvoir central et de la province autres que celles affectées à l'investissement ;

⁷⁹ KASINDI YIMBA S., Cours des finances publiques destiné aux étudiants de 2^{ème} graduat en Sciences Politiques et Administratives (SPA), Université Pédagogique Nationale (UPN), 2018.

- le produit des emprunts contractés dans les conditions prévues à l'article 146 de la loi de finances.

En d'autres termes, en RDC, les ressources des ETD sont, d'une manière générale, constituées de la manière suivante :

- les recettes propres aux ETD. Il s'agit des taxes et des impôts qui leur sont rétrocédés et les quotes-parts des recettes d'intérêts communs réalisées entre les provinces et les ETD ;
- la retenue à la source de 40% des recettes nationales telle que prescrite par l'article 175 de la Constitution. Au regard des difficultés techniques de la mise en œuvre de la retenue à la source, cette notion a été remplacée par celle de rétrocession dont les mécanismes de répartition sont moins connus ;
- le Fonds de Péréquation. La Caisse nationale de péréquation est alimentée de 10 % de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'Etat. La Constitution a prévu en son Article 181, une création de la Caisse nationale de péréquation pour financer des projets et programmes d'investissement public, de manière à assurer la solidarité nationale, de corriger le déséquilibre de développement entre les Provinces et entre les autres Entités Territoriales Décentralisées et de permettre à ces dernières de fournir des services publics d'un niveau équivalent sur tout le territoire national, en dépit des différences constatées entre les provinces dans leur production des richesses ;
- les quotes-parts des recettes d'intérêt commun.

En effet, la décentralisation est un mode d'organisation administrative et territoriale qui se traduit par la reconnaissance des entités

territoriales de différents ordres, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Mais d'après R. Lemarchand, elle ne suffit pas nécessairement, par elle-même, à améliorer la participation communautaire aux affaires des collectivités de base.⁸⁰ C'est pourquoi, il sied de saisir la portée ainsi que l'étendue d'un budget participatif.

Non seulement qu'il apparait comme un moyen d'orienter les ressources publiques vers les plus pauvres en Afrique, le budget participatif est aussi un appui supplémentaire à la décentralisation et à la responsabilité des gouvernants vis-à-vis de la société.

Inspirées parfois de l'extérieur, les politiques de décentralisation financière proposées semblent en général favoriser l'autonomie des collectivités locales et jouer au bénéfice des privés.⁸¹

1.2. Définition du budget participatif

Le budget participatif est un concept sociologique récent qui est apparu en 1989 à Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio au Brésil et a fait son cours de l'Amérique latine en Afrique et ailleurs. Il a, à la fois un contenu social et politique. Il est social puisqu'il met en valeur les structures sociales locales dans le processus de la participation. Il revêt une dimension politique parce qu'il est fondateur d'une nouvelle citoyenneté et du sens de l'intérêt général.⁸²

Quoique comportant nombre de variantes locales propres à chaque ville et à chaque pays, son implémentation apparaît de plus en plus comme une rénovation des pratiques

⁸⁰ Programme des Nations Unies pour les établissements humains et (ONU-HABITAT) Environnement et Développement du Tiers-Monde ENDA/Ecopop, *Le Budget Participatif en Afrique. Guide pour la formation en pays francophones*, TOME I: Concepts et Principes, 2008, p.16.

⁸¹ Programme des Nations Unies pour les établissements humains et ONU-HABITAT, *op.ct.*, p.15

⁸² Idem, p.3

d'administration et de la bonne gouvernance locale ou urbaine.

Dans une Afrique en plein essor démocratique administratif voulu décentralisé, ce type de gouvernance locale intéresse nombre d'acteurs : gouvernements, société civile et organismes de développement, dans ce sens qu'ils voient dans le budget participatif un outil novateur permettant au citoyen de mieux participer au processus d'élaboration des politiques de mobilisation et de distribution des ressources ainsi que des services publics.

En effet, par budget participatif, on entend un processus de démocratie directe⁸³, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques.⁸⁴ Dans un tel processus, les citoyens étendent leur participation politique au-delà de leur agir au sein des partis politiques, du vote ou des groupes de pression⁸⁵ pour discuter et décider des politiques qui concernent directement leur collectivité.

En plus de ses avantages depuis son apparition en Amérique latine (transparence⁸⁶, participation et mise en valeur des parties prenantes, réorientation des investissements à l'échelle locale, renforcement des réseaux sociaux, etc.⁸⁷), selon les tenants de ce courant de la gouvernance publique locale, le budget participatif comporte quatre principes

⁸³ SINTOMER Y., « Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale », in *Engagement Global*, Série Dialogue Global, n° 25, 2014, p. 108.

⁸⁴ Programme des Nations Unies pour les établissements humains et ONU-HABITAT, *op.cit.*, p.1.

⁸⁵ BALABALA KASONGO M., *Être citoyen. Introduction à l'éducation de la citoyenneté*, Médiaspaul, 2017, p. 93.

⁸⁶ MAZEAUD, A., « Produire la demande lycéenne : le budget participatif, instrument d'une politique régionale réactive aux besoins de la communauté lycéenne » Politiques et management public, vol. 30/2 1, 2013.

⁸⁷ Lire avec intérêt la préface d'Anna KAJUMULO TIBAIJUKA, Directrice Générale de l'ONU-HABITAT à Nairobi sur le Budget participatif..., *op.cit.*

fondamentaux :

- réorienter les ressources publiques en direction des plus pauvres (contenu social) ;
- créer de nouvelles relations entre municipalités et citoyens (contenu politique) ;
- reconstruire le lien social et l'intérêt général (réseau social) ;
- inventer une nouvelle culture démocratique et mobiliser le sens civique (contenu politique).

Par contre, un budget participatif comporte tout de même des inconvénients, mais le principal et à la fois complexe demeure le coût de la mise en œuvre de ce processus.⁸⁸

Au regard de ce qui précède et, en s'appuyant sur une approche de la bonne gouvernance selon les «72 questions les plus fréquentes sur le budget participatif de l'ONU-Habitat, un Budget participatif est un mécanisme par lequel les populations décident directement de l'affectation de tout ou de la partie des ressources publiques disponibles⁸⁹, ou encore sont associées aux décisions relatives à cette affectation.⁹⁰ Ce mécanisme garantit la bonne gouvernance des entités locales dans la mesure où il accorde la primauté à la transparence et au contrôle⁹¹ par les citoyens impliqués directement dans la définition et l'évaluation des politiques qui touchent leur vie.

Il apparaît ainsi que les processus d'élaboration des budgets des collectivités locales en Afrique souffrent de réelles insuffisances, surtout, en termes de

⁸⁸ CABANNES, Y., « Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites », in *Mouvements*, 2006/ 5 no 47-48, p. 128-13.

⁸⁹ BAMBA S., *Le budget participatif*, s.éd., s.l, s.d, p. 3

⁹⁰ Programme des Nations Unies pour les établissements humains et ONU-HABITAT, *op.cit.*, p.5

⁹¹ www.ecocongo.cd, consulté le 4 août 2018.

transparence, de participation et de contrôle par leurs mandants.⁹²

II. Décentralisation et processus budgétaire en RD Congo

2.1. Caractéristiques, avantages et inconvénients de la décentralisation congolaise

2.1.1. Caractéristiques

La décentralisation des finances publiques congolaise reste caractériser par des dérives et des dysfonctionnements :

- les rétrocessions et le fonds de péréquation sont irrégulièrement versés ou non versés du tout par le gouvernement central ;
- au niveau des Entités Territoriales Décentralisées et les Provinces, les recettes d'intérêt commun collectées ne font pas l'objet de rétrocession en faveur des niveaux inférieurs ou entre les différentes entités et administrations ;
- une faible mobilisation des ressources ;
- les procédures de gestion budgétaires sont en désarticulation totale ;
- absence d'évaluation régulière, de suivi, de contrôle et de sanction ;
- d'une manière générale, l'on constate une absence totale de la bonne gouvernance.

La décentralisation a des avantages comme elle a aussi des inconvénients.

2.1.2. Avantages

La décentralisation :

- rapproche le pouvoir de la population et permet son développement économiquement et socialement sans,

toutefois attendre les orientations et l'appui du gouvernement ;

- élargit les compétences des Entités Territoriales Décentralisées en allégeant celles du Pouvoir central ;
- permet l'instauration d'une Assemblée provinciale et d'un Conseil (ETD) devant lesquels le Gouvernement provincial ou l'organe exécutif de l'Entité Territoriale Décentralisée, selon le cas, devra rendre compte de sa gestion lors du vote de la Loi de Règlement sur l'exécution du budget provincial peut être considérée comme une avancée sur la voie de la bonne gouvernance ;
- pour le maintien de la dite bonne gouvernance dans la gestion des finances et des biens publics, l'Assemblée provinciale s'appuiera techniquement sur la cour des comptes et le gouvernement Provincial aussi bien sur l'inspection des Finances ;
- les Provinces et Entités Territoriales Décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ils jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. Les finances du pouvoir central, des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées sont distinctes.

2.1.3. Inconvénients

La décentralisation n'est pas une panacée et elle engendre aussi ses inconvénients.

- elle peut ne pas être efficace tout le temps, surtout pour les services standardisés et routiniers et sa mise pratique dépend du contexte de chaque milieu ;
- elle peut causer la perte d'économie d'échelle et le contrôle du

⁹² Programme des Nations Unies pour les établissements humains et ONU-HABITAT, *op.cit.*, p.2

- gouvernement de maigres ressources financières ;
- une faible capacité administrative ou technique au niveau local peut entraîner une baisse en efficacité et en rendement de la fourniture des services dans certaines régions du pays ;
 - lorsque des responsabilités administratives soient transférées à des niveaux locaux sans ressources financières adéquates, rendant ainsi plus difficile une répartition ou une fourniture équitable des services ;
 - la décentralisation peut rendre plus complexe la coordination des politiques nationales et faire en sorte que les élites locales s'emparent des fonctions ;
 - la méfiance entre le secteur public et le secteur privé peut également miner la coopération au niveau local. Les planificateurs de projet et de programme doivent être capables d'évaluer les forces et les faiblesses des organisations du secteur public et du secteur privé et analyser soigneusement les types de décentralisation existant déjà dans un pays donné pour pouvoir appliquer des politiques sur mesure pour les structures en place. C e qui n'en est pas souvent le cas.

2.2. Processus budgétaire dans la décentralisation congolaise

En RDC, c'est la Loi financière de 2011 qui détermine l'organisation et le fonctionnement des finances publiques.

Suivant la procédure congolaise, l'administration prépare le budget et le dépose au Ministère du budget qui le soumet à l'appréciation du gouvernement central ou provincial. Ce dernier le dépose à son tour à l'Assemblée nationale ou à celle provinciale, selon qu'on est au niveau central ou à celui local.

Elle détermine également les mécanismes d'ordonnancement, de constatation et de recouvrement des ressources. Mais aussi, ceux d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement des charges publiques. Elle fixe également le pouvoir de contrôle et détermine les compétences entre les différentes institutions, structures et administrations.

2.3. Inconvénients du processus budgétaire classique

Dans ce modèle congolais, tous les pouvoirs se distribuent entre le gouvernement central et l'Assemblée nationale. Il s'agit d'un modèle très politique et administratif régenté par l'élite, même s'il y a une brèche pour les entités décentralisées. En dépit de ladite brèche à ces entités, les pouvoirs se répartissent également entre le gouvernement provincial et l'Assemblée provinciale. Cette procédure n'accorde pas une place de choix à la participation de la population, en général, de la société civile, en particulier.

Au-delà de leurs énormes pouvoirs dans l'élaboration et l'approbation du budget, les assemblées (nationale et provinciale) se réservent aussi le pouvoir de contrôle.

On est dans un processus de Botton-down (de haut en bas) où ce sont les « experts » qui prennent la place de la population, planifient et contrôlent à sa place, et non dans le processus de Botton-down (de bas en haut) où l'expression des besoins populaires conduit à la mise en place d'un budget conséquent pour y faire face, tout en accompagnant les actions à mettre en œuvre et en assurant le contrôle.

III. Avantages du budget participatif pour les Entités Territoriales Décentralisées

3.1. Histoire et contexte du budget participatif⁹³

L'histoire du budget participatif remonte à Porto Alegre au Brésil, en 1989, avec la victoire du Parti des Travailleurs, facilitée par un double message politique, en direction des plus pauvres: « *On veut améliorer vos conditions de vie, mais on le fera avec vous. C'est vous qui nous direz ce que vous voulez.* ». Ce Parti a alors décidé d'associer les citoyens à l'élaboration du budget municipal, dans une ville « en proie à une gestion difficile des finances publiques, l'administration publique est bureaucratique et inefficace, et les services élémentaires manquent dans les parties les plus pauvres de la ville. »

Cette ville était aussi caractérisée par des anciennes « expériences participatives précédentes, qui n'avaient fait qu'accoucher d'une longue liste de doléances irréalisables pour la ville et laissant les citoyens de plus en plus dubitatifs sur l'utilité de tels processus (...). »

Contrairement à l'ancien mode participatif, « (...) le nouveau budget participatif propose aux citoyens une codécision des priorités budgétaires de la ville. »

Comme évoqué précédemment, le modèle du Budget participatif a vu le jour pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, et particulièrement à Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul qui en est le porte-étendard. On dit même que le Brésil apparaît donc comme le

laboratoire des budgets participatifs.⁹⁴

En fait, la mise en place de ce type de politique publique locale émanation de la détermination citoyenne des associations des quartiers brésiliens, qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour réclamer une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics les concernant directement. Le but poursuivi est essentiellement de faire participer activement la population à l'élaboration et au suivi de la politique publique de sa municipalité.

Quelques faits saillants ci-après méritent d'être relevés :

- en effet, dans les « *72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif* », ouvrage édité par ONU-HABITAT, trois grandes phases d'expansion du modèle du budget participatif sont recensées.
- la première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes ;
- la deuxième (1997-2000) a été celle de la consolidation au Brésil. Cette phase est caractérisée par l'expansion dans plus de 130 villes de ce pays qui ont adopté le budget participatif ;
- la troisième phase (à partir de l'an 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières du Brésil. Jusqu'en 2007, il y a une décennie passée, plus de 300 villes à travers le monde avaient déjà adopté l'approche de budget participatif. Entre 2000 et 2013, il a connu une expansion dans le monde avec 15.300 communes (Amérique latine, Amérique du Nord, Europe, Afrique, Asie).⁹⁵

⁹³ BRANDELEER, C., *Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes*, Collection Cahiers pour la solidarité, www.pourlasolidarite.eu, consulté le 4 avril 2018.

⁹⁴ BAMBA S., *Le budget participatif*, *op.cit.*, p. 3.

⁹⁵ BAMBA S., *op.cit.*, p. 3

C'est d'abord de l'argent et donc du pouvoir. Gouverner, c'est prévoir. Mais gouverner, c'est faire des choix entre des projets, entre des politiques publiques qui, par nature, sont financées par le budget de la collectivité. L'argent alloué par la mairie donne, avec le budget participatif, du pouvoir aux citoyens non élus, le pouvoir de proposer, voter et donc décider de projets pour leur ville.

3.2. Types d'avantages du budget participatif

De nombreux acteurs s'accordent sur le fait qu'il y a quatre types d'avantages liés au budget participatif, ci-après :

- des investissements mieux ciblés donc plus efficaces car ce sont les citoyens bénéficiaires qui ont identifié les besoins et définis les priorités d'investissement ;
- établissement d'une relation de confiance entre élus et citoyens, car ces derniers définissent non seulement les priorités, mais ils disposent également des outils nécessaires pour suivre et contrôler l'exécution du budget ;
- amélioration de la contribution financière des citoyens qui connaissent mieux où vont les ressources financières de la collectivité locale ;
- les capacités de planification, de négociation et de suivi des citoyens en particulier ceux qui appartiennent aux groupes les plus vulnérables sont renforcées.⁹⁶

IV. Principaux défis au budget participatif en contexte congolais

La mise en place d'un budget participatif en RDC suppose réunir quelques préalables ou conditions politiques, juridiques et socio-anthropologiques, en vue d'assurer un strict respect des principes du budget classique, en

général, et en particulier, du budget participatif, l'observance des phases de son élaboration et de sa mise en œuvre, ainsi que d'intérioriser le fait que la mobilisation des ressources est un facteur critique qui exige un comportement citoyen compris et accepté comme tel par tous.

4.1. Principes de budget participatif⁹⁷

Dans son implémentation, le budget participatif de la collectivité locale intègre six principes fondamentaux : la transparence, l'efficacité, l'inclusion, la solidarité, la participation, et la transversalité.

4.1.1. Transparence

Le budget participatif permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales à travers des instances d'échange ou des structures de dialogues citoyens à l'instar des forums et autres ateliers de suivi budgétaire.

4.1.2. Efficacité

Le budget participatif garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins fondamentaux des populations. La participation des populations dans la hiérarchisation des projets prioritaires, dans leur exécution et leur suivi constitue un facteur déterminant qui facilite la réalisation des résultats attendus.

4.1.3. Inclusion

L'idée de l'inclusion du budget participatif réside dans le fait de la mise en valeur de toutes les parties prenantes, que sont les catégories des populations marginalisées et vulnérables, en vue de l'amélioration de leurs conditions de vie.

⁹⁶ GUEYE, B., *op.cit.*, pp.29-30.

⁹⁷ Programme des Nations Unies pour les établissements humains et ONU-HABITAT, *op.cit.* p.12.

4.1.4. Solidarité

A travers les cadres de dialogue et de concertation, le budget participatif permet passer de l'intérêt individuel déclaré à la priorité définie en commun au sein de la communauté afin d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées.

4.1.5. Transversalité

Le budget participatif sous-entend une coordination des politiques entre les différentes instances de gouvernance, c'est-à-dire de l'échelle locale à celle nationale en passant par la ville. Tout en satisfaisant aux besoins de chaque niveau, il permet donc de dégager une vision à la fois d'ensemble et concertée du développement.

4.1.6. Participation

Le Budget participatif favorise la participation des différentes catégories sociales au processus de mise sous agenda, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes et projets de la collectivité locale.

En effet, la participation est une notion fondamentalement sociologique dans la mesure où elle est mobilisatrice des acteurs sociaux et des ressources.

Selon Alan Fowler, la participation est un processus à travers lequel des parties prenantes influencent et partagent la maîtrise des décisions et des ressources qui touchent à leur vie. Ceci étant, le budget participatif s'articule autour de deux éléments : les *finances locales* (budget) et la *participation*.⁹⁸

Il existe un rapport entre ces deux déterminants (finances locales et participation) car le premier résulte directement du second dans la volonté et la maîtrise par les populations de cette politique locale de développement.

Dans le cadre du budget participatif, quelques conditions de la mise en œuvre de la participation méritent une attention. Il s'agit de l'identification de l'existant en termes de facteurs majeurs garantis : volonté politique de décentraliser les entités locales et la volonté de toutes les couches sociales à produire et reproduire une citoyenneté pour le développement. Sans être exhaustif dans cette catégorisation des facteurs majeurs, nous pensons néanmoins que l'absence de l'un ou l'autre, peut difficilement déclencher la participation et donc le budget participatif.

La problématique de la participation aux décisions des finances locales peut revêtir quatre formes ci-après : l'information, la consultation, la concertation, ainsi que la négociation et la médiation.

En vertu des règles en la matière, cette première forme de participation consiste à informer par voie d'affichage les populations et les principaux intervenants de la décision d'affectation du budget, sa répartition et les montants alloués tels que définis par les représentants locaux.

La consultation est un mécanisme au moyen duquel (entretiens, sondage d'opinion, enquête, etc.), le conseil local demande l'avis des populations avant de décider sur l'affectation du budget et les priorités définies.

Grâce à la concertation, les cadres sont des espaces de dialogue mis en place pour permettre aux autorités locales, de concert avec les populations d'analyser les principaux problèmes de la collectivité locale, afin de projeter et élaborer les propositions et les solutions acceptées.

La négociation et médiation constituent la forme la plus avancée de la participation au cours desquelles, les autorités locales, les populations et les principales parties prenantes décident ensemble des solutions et des modalités d'application et de suivi/évaluation. Ce type de participation a l'avantage

⁹⁸ BAMBA, S., *op.cit.* p10.

d'émerger les zones de conflits entre intervenants, de prendre en compte des intérêts en jeu, de définir des solutions avantageuses pour tous et de fixer collectivement de critères d'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs⁹⁹. Il est à noter que dans le cadre du budget participatif, la médiation fait intervenir un tiers extérieur.

Cette dernière forme de participation est, du point de vue de la sociologie du développement, efficace, dans la mesure où la richesse d'une collectivité locale émane des mains de ses citoyens. Lorsqu'elles sont résolues à aller vers le développement, les populations peuvent se mobiliser et prendre en charge les besoins collectifs, d'où leur responsabilisation à travers des campagnes de sensibilisation pour susciter leur engagement qui peut se manifester par le paiement des impôts, la contribution aux projets et même la participation physique aux travaux d'intérêt public.

Ecartant l'idée que le citoyen n'a pour rôle que d'élire des détenteurs des pouvoirs exécutif et législatif, la participation du citoyen prend également en compte la forme de décisions sur les priorités de dépenses et de contrôle de la gestion des pouvoirs publics. De ce point de vue-là, le citoyen cesse d'être le faiseur de rois de la politique classique, pour devenir un acteur permanent de l'administration publique. A cet effet, il se dégage un rapprochement entre la démocratie directe à la démocratie représentative, atout qui devrait être préservé et valorisé.¹⁰⁰

Il n'y a pas de conditions conventionnelles du budget participatif qui soient applicables dans toutes les villes ou les entités territoriales décentralisées à travers le monde. Mais il importe tout de même de considérer celles qui

sont de plus en plus prises en compte dans la plupart des pays, notamment, la manifestation de la volonté politique, l'état des lieux de la collectivité, la définition des règles de jeu, le diagnostic et priorisation des projets, la création d'alliance, la mise en œuvre des actions ou opérations relatives au budget participatif, le suivi et évaluation du processus budget participatif.¹⁰¹

Si la volonté politique se traduit par l'engagement commun des acteurs locaux à mettre en œuvre le processus de budget participatif, l'état des lieux est un diagnostic de la collectivité locale dans les domaines de l'administration, le secteur socioéconomique, la gouvernance locale etc. Les règles du jeu permettent d'assurer le bon déroulement du processus¹⁰² et les alliances consistent à créer une concertation autour de l'opération en déterminant les actions prioritaires à mettre en œuvre. La création d'alliance consiste à mettre en valeur les parties prenantes, le diagnostic conduit à l'établissement d'un plan stratégique présentant les actions ou opérations, les résultats attendus et les outils y associés. L'audit social est un processus qui collecte des informations sur l'utilisation des ressources d'une entité. Il y a donc un problème pour la République Démocratique du Congo où ces conditions de participation ne semblent pas réunies.

4.2. Phases d'élaboration

Le processus du budget participatif comprend sept phases ci-après : lancement du processus, état des lieux de la collectivité locale, régulation interne et définition des règles, diagnostic et définition des priorités, création d'alliances, mise en œuvre et suivi-évaluation.

⁹⁹ Programme des Nations Unies pour les établissements humains et (ONU-HABITAT) Environnement et Développement du Tiers-Monde ENDA/Ecopop, *op.cit.*, p.11

¹⁰⁰ Idem., p.5.

¹⁰¹ Conditions de mise en œuvre de budget participatif en Côte d'Ivoire.

¹⁰² MAZEAUD, A., TALPIN, J., « Participer pour quoi faire? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, 3/2010 (vol. 1), pp. 357-374.

4.2.1. Lancement du processus

C'est l'étape de lancement d'une nouvelle approche démocratique et citoyenne d'élaboration du budget de la collectivité locale. Elle permet aux autorités locales à la fois légales et légitimes de rendre le budget « participatif ». Elle s'appuie essentiellement sur des relations *contractuelles* par l'affirmation de la *volonté politique des autorités locales* à engager le processus.

4.2.2. Etat des lieux de la collectivité locale

Cette opération consiste à mieux connaître la collectivité locale en recueillant toutes les données qui permettront de dresser l'état de sa situation, y compris, celle des infrastructures existantes.

4.2.3. Régulation interne et définition des règles

Il s'agit de clarifier les rôles et responsabilités des divers participants au processus. Ces règles vont porter sur les différents critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers, ou villages en campagne), de définition du système de représentation et de désignation des délégués des zones ou village, etc., ainsi que le choix du montant des investissements.

4.2.4. Diagnostic et définition des priorités

Cette étape permet une analyse participative et l'élaboration d'un tableau de bord pour la prise de décision. Cette analyse devra intégrer l'ensemble des éléments relatifs à la collectivité et son environnement externe.

4.2.5. Création d'alliances

Cette étape est l'occasion de dégager un large consensus sur la mise en place des équipements et infrastructures issus de l'élaboration participative du budget local. Au-delà de la réalisation des ouvrages, le partenariat dans le cadre du

BP peut aussi porter sur la gestion des équipements mis en place.

4.2.6. Mise en œuvre du budget participatif

Avec le vote du budget participatif par le conseil local, la proportion du budget d'investissement ayant fait l'objet du processus est alors intégrée dans le tableau budgétaire à double entrée tel que défini par les lois de décentralisation, et prend en compte l'ensemble des autres chapitres budgétaires.

Lors de l'exécution des projets relevant du budget participatif, les principes de responsabilité en matière de dépenses publiques et de transparence dans le processus de décision devront être respectés. Pour ce faire, et en fonction des circonstances locales, on pourra expérimenter diverses modalités dont l'appel d'offres, la réalisation par la communauté locale, etc.

4.2.7. Suivi/évaluation

Cette dernière étape du cycle du budget participatif est celle de l'évaluation des progrès réalisés. Les éléments nouveaux qui commencent à apparaître et ceux qui n'ont pas été pris en charge dans le premier budget sont intégrés dans le suivant. Le suivi sera permanent tout au long du processus, et en fonction du contexte, l'évaluation se fera de manière régulière à mi-parcours et au terme du cycle.

D'autres structurent ces étapes comme suit : Préparation et lancement ; Animation et concertation ; Vote et diffusion ; Mise en œuvre et monitoring.

4.3. Mobilisation des ressources comme facteur critique

Comme le souligne Bara Gueye¹⁰³, « La réussite du budget participatif dépend en grande partie de la capacité de la communauté rurale à mobiliser suffisamment de ressources pour prendre en charge les besoins des citoyens. Or comme on le sait, les communautés rurales ont très peu d'opportunités de lever des ressources au niveau local. Celles-ci sont essentiellement constituées par la taxe rurale et dans de rares occasions, par les revenus tirés des marchés ou de quelques activités économiques.

De manière générale, le taux de recouvrement de la taxe rurale reste très bas dans la quasi-totalité des communautés rurales. Le défi est donc pour ces deux communautés, de lever cette contrainte en tirant profit de la transparence et de la participation citoyenne que l'instauration du budget participatif a permis de rendre effective. »

Conclusion

Contrairement à ce modèle congolais, l'avantage du budget participatif est de codifier en langage financier ce que la population décide en langage non technique. Il permet aux citoyens de s'engager activement dans la quête des solutions à ses problèmes par le paiement librement consenti des taxes et des impôts locaux et d'assurer le contrôle tant du budget que des actions entreprises.

Le budget participatif a l'avantage d'instaurer trois contrôles : un contrôle juridictionnel suivant la répartition des compétences entre le pouvoir central et celui local, le contrôle législatif et le contrôle populaire.

Au départ, il faut une volonté politique qui devrait être exprimée dans l'acceptation de la redistribution des pouvoirs d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle budgétaire, entre le national, le provincial et le local, d'une part,

l'étatique et la société civile (population) d'autre part.

Ceci suppose un recadrage juridique à plusieurs paliers, en général, au palier des finances publiques, en particulier.

S'agissant des préalables socio-anthropologiques, il s'avère indispensable d'encadrer le Congolais pour qu'il intériorise ses droits et devoirs en tant que citoyen, mais qu'il soit également préparé et outillé pour sa participation active à la gestion de la République.

¹⁰³ GUEYE, B., *op.cit.*, pp.56-57.

