



L'ÉLABORATION DES PREMIERS BUDGETS PARTICIPATIFS DES COMORES

Retour sur l'expérience des communes de Nyumakomo et Mitsamiouli

Depuis 2001 et l'avènement d'une nouvelle Constitution, la communalisation s'est imposée dans l'architecture institutionnelle comorienne, avec l'engouement qu'une telle évolution peut susciter. Plusieurs actions structurantes ont été menées en vue de renforcer le cadre légal et les compétences des communes: promulgation d'un cadre législatif en 2011, organisation des premières élections municipales en 2015, transfert de l'état-civil aux communes en Grande-Comores et Mohéli en 2016, transfert de la gestion des écoles primaires aux communes de Grande-Comores. Sur le plan financier, les premières subventions nationales ont été octroyées aux communes en 2015 et une ligne budgétaire dédiée est inscrite au budget 2017 de l'Etat. Mais, très vite, ce processus de communalisation se heurte à de grands obstacles au premier rang desquels l'accès à des ressources financières pérennes et un cadre budgétaire non réglementé. Rares sont donc les communes en mesure de voter un budget.

Dans le cadre du programme « *Mayendeleyo ya mikowani* » (*Développement des collectivités locales*), MAEECHA, en tant que structure d'appui au développement local, accompagne les communes de Nyumakomo et Mitsamiouli depuis 2013. Elle appuie donc la conception et la mise en œuvre des Plans de Développement Communal (PDC) des deux communes afin d'ancre sur ces territoires les principes et pratiques de démocratie locale et de redevabilité. Ce qui a notamment conduit, en 2014, à la mise en place d'un Cadre de Concertation communal (CC) dans chacune des communes afin de les appuyer dans le pilotage de leur développement. C'est dans ce cadre de coopération entre collectivités territoriales naissantes, société civile et citoyen.ne.s que Nyumakomo et Mitsamiouli choisissent en 2018 de lancer l'élaboration de budgets communaux participatifs, avec l'appui de MAEECHA, afin d'associer le plus largement possible les habitant.e.s

dans l'orientation des investissements communaux pour le développement local.

Le processus complet d'élaboration des budgets participatifs comprend quatre phases: (i) la préparation, (ii) l'élaboration, (iii) la mise en œuvre et (iv) le suivi-évaluation. Cette fiche de capitalisation, et par là l'expérience partagée ici, s'intéresse aux deux premières phases, les deux autres étant encore en cours d'exécution. Partageons donc ensemble cette expérience !

ACCOMPAGNER DES COLLECTIVITES, UN PROCESSUS D'HARMONISATION ET DE PLANIFICATION

L'élaboration de ces budgets participatifs constitue une véritable première dans les deux communes mais aussi aux Comores. La réussite de cette démarche a donc été un défi majeur pour les communes et MAEECHA qui ont dû innover dans la construction et la planification des activités afin de respecter les rythmes de chacun des acteurs.

Cette élaboration demande un temps considérable de préparation et de planification. En effet, il faut harmoniser les différents calendriers en calant le temps du programme sur le temps administratif et le cycle budgétaire, et en respectant la disponibilité des acteurs locaux, notamment les élu.e.s.

Le travail de planification s'est réalisé en étroite collaboration entre MAEECHA et les deux communes. L'équipe programme étudie et propose la stratégie d'intervention et le calendrier du processus aux deux bureaux communaux et CC. Cette stratégie inclut des outils d'animation des différentes réunions locales, d'un plan de communication et de mobilisation communautaire, assortis d'un budget détaillé du processus. Ces outils sont ensuite validés avec les maires.

GARANTIR LA PARTICIPATION CITOYENNE : L'ENJEU CENTRAL DE LA MOBILISATION COMMUNAUTAIRE

Même en s'appuyant sur les CC, au regard de la disponibilité variable des acteurs locaux, les bureaux communaux et MAEECHA ont dû étudier la façon d'entretenir la dynamique communautaire et de susciter la participation des acteurs.

La mobilisation des personnes ressources et influentes au niveau local

En se fondant sur sa connaissance des acteurs des deux communes et des jeux d'acteurs, MAEECHA et les mairies identifient quatre à cinq personnes ressources influentes dans chacune des 14 localités des deux communes. Ensuite, l'équipe programme rencontre les personnes ressources dans leurs localités respectives dans le but de leur proposer une mission d'animation communautaire. Celle-ci consiste à mobiliser la population et les acteurs clés pour participer aux réunions villageoises de budgétisation participative. C'est aussi l'occasion de leur présenter le processus, ses objectifs, ses intérêts, et son déroulement. Ces rencontres permettent de constater que ces acteurs sont animés d'une grande volonté de s'engager pour leur commune. Elles ont également facilité l'assimilation par les habitant.e.s de leur capacité à jouer un grand rôle grâce à la place prépondérante accordée à des solutions concertées répondant à leur besoins.

Une diversité de canaux de communications

Conformément à la stratégie de communication et de mobilisation et au calendrier des réunions villageoises préalablement définis avec les acteurs locaux, l'équipe programme appuie les personnes ressources locales et les membres du CC dans la mobilisation des habitant.e.s grâce à une communication utilisant plusieurs canaux : communiqués radios, sonorisation mobile parcourant chaque localité, distribution d'invitations personnalisées, et porte à porte. Cet ensemble d'activités a suscité l'intérêt des habitants de chaque commune et permet d'obtenir une participation de la population satisfaisante de 30 à 100 participants lors des réunions villageoises.

LA PLACE IMPORTANTE DE LA CONCERTATION VILLAGEOISE

Afin de garantir une concertation avec le plus de villageois.e.s possibles, une réunion a ainsi été organisée dans chacune des 14 localités des deux communes de Nyumakomo et Mitsamiouli avec la participation des membres du bureau communal et du conseil communal et des membres des CC. Ces réunions ont attiré une grande diversité d'habitant.e.s, permettant une représentation de toutes les catégories d'acteurs de la localité notamment les femmes et les jeunes.



Sous la présidence du maire ou de son représentant, chaque réunion villageoise se déroule en 3 parties : une première sur la présentation du processus du budget participatif et de ses résultats attendus ; une deuxième laisse la place à l'expression par la population quant à ses besoins prioritaires en matière de services communaux en prenant en compte les PDC des deux communes ; Enfin, la troisième met en débat le type de contribution que chaque localité peut apporter dans l'exécution du budget participatif.

Ces réunions sont aussi des occasions précieuses pour la population de questionner la gestion communale. De même, les bureaux communaux profitent de ces temps de dialogue pour conduire une sensibilisation sur la nécessité pour chaque habitant.e de régler les taxes communales qui lui incombent afin que les communes disposent des ressources nécessaires pour exécuter convenablement le budget communal tel que construit avec eux.

L'ELABORATION ET LE VOTE DU BUDGET PRIMITIF

Les deux bureaux communaux, sur présentation d'une synthèse des besoins exprimés par les localités sélectionnent ceux qui seront pris en compte par le budget primitif de 2019 selon les critères de priorité et de faisabilité par rapport aux moyens d'investissement de chaque commune.

L'élaboration proprement dite du projet de budget primitif de chaque commune passe par la collecte de données financières relatives aux services et ou projets retenus pour estimer les futures dépenses d'investissement de la commune. L'approche participative est de nouveau mobilisée : des volontaires parmi les habitant.e.s des différentes localités sont mis à contribution pour collecter des devis relatifs aux priorités exprimées.



Les élu.e.s de la commune de Nyumakomo travaillant sur l'élaboration du budget participatif communal

En complément, une série de réunions techniques rassemblant les élu.e.s, les membres des CC et l'équipe programme permet d'identifier et estimer les différentes sources de recettes et de dépenses (de fonctionnement d'une part et d'investissement d'autre part) de la commune. Cette phase d'identification des recettes et dépenses de fonctionnement se déroule dans le respect de la loi de la décentralisation et des arrêtés communaux en vigueur. Enfin, une proposition d'équilibrage entre les recettes et les dépenses est faite avant sa présentation en conseil communal pour vote.

A ce jour, même si les deux communes sont allées au bout du processus d'élaboration, seule la commune de Nyumakomo a procédé au vote de son budget participatif lors d'un conseil communal convoqué par le maire ; des tensions régnant au

sein du conseil communal de Mitsamiouli ayant retardé le vote de la proposition de budget au vote. Pour Nyumakomo particulièrement, les membres de ce conseil ont pris le temps d'assimiler le projet de budget avant d'opérer certaines rectifications sur les estimations des recettes et de dépenses et d'arbitrer les services communaux à mettre en œuvre pour répondre le plus efficacement aux besoins de la population. Ce processus de priorisation, d'estimation des dépenses et des recettes nécessite de la part des acteurs communaux d'opérer des choix stratégiques, avec l'accompagnement de l'agent de développement local et l'appui technique de MAEECHA, quant aux actions à conduire et à soutenir. Contrairement aux précédentes sessions communales qui étaient chargées de critiques, et de défiance envers le bureau communal, celle-ci s'est tenue dans des conditions conviviales, professionnelles, et d'entente collective, la concertation et le débat ayant été vif et de rigueur.

LES RESULTATS CETTE EXPERIENCE

Force est de constater que l'élaboration du budget participatif de chacune des deux communes contribue à renforcer la participation des citoyen.ne.s dans la gouvernance communale et consolide la maîtrise par les acteurs locaux de processus de concertation élargie. La construction de ces budgets participatifs facilite aussi l'installation d'une confiance des habitant.e.s envers les élu.e.s, tout en améliorant l'adhésion des acteurs locaux à l'action communale. L'élaboration et le vote d'un budget reflétant les besoins de la population garantissent également une plus grande efficacité des investissements communaux. Enfin, la satisfaction des bureaux communaux et des CC d'avoir pu conduire la construction d'un budget primitif de manière participative contribue à la fierté des acteurs locaux d'avoir pu mener une telle innovation aux Comores. Autant dire que ce défi d'éducation et de participation citoyenne a tenu toutes ses promesses.

LES ATOUTS ET LES FAIBLESSES DE LA DEMARCHE

Le plus gros atout de cette démarche est son côté résolument novateur aux Comores. Pour la première fois dans les deux communes mais aussi aux

Comores, un cadre communal multi-acteurs permet à la fois, à la population communale de s'exprimer sur le choix des services communaux dont elle a le plus besoin, et d'élaborer avec toutes les forces vives l'outil financier de gestion communale, renforçant la transparence de la gouvernance municipale. Un exercice inédit et original d'éducation et de participation citoyenne au vu du contexte comorien suscitant un fort intérêt des acteurs locaux. La participation massive et la prise de parole de la population dans les réunions villageoises ont ainsi marqué cette expérience. Cette expérience a aussi révélé aux bureaux et aux conseillers communaux de nouvelles pratiques pour l'élaboration d'un budget communal cohérent et réaliste et donc renforcer leurs capacités.

Cependant, le risque de cette démarche réside dans le fait que la capacité de mobilisation des personnes ressources identifiées, tout comme la disponibilité et l'engagement des conseillers communaux, sont variables d'une localité à une autre. Ainsi un seul village défaillant peut bloquer les autres et empêcher la poursuite du processus. Le cas de Mitsamiouli Ville est représentatif de ce risque. Les personnes ressources identifiées dans cette localité ont éprouvé d'importantes difficultés à mobiliser les habitants pour la tenue de la réunion villageoise. Ces difficultés, associées à des rivalités entre acteurs, facteur inhérent à Mitsamiouli Ville, chef-lieu de la commune, ont fini par retarder la suite des activités. Pour remédier à cette situation, le bureau

communal et l'équipe programme se sont accordés sur la distribution d'invitations nominatives aux représentants de la localité membres du CC, afin de limiter les risques liés à ces jeux d'acteurs.

De même, à Nyumakomo, et malgré une bonne dynamique de concertation, le conseil communal a peine à réunir l'ensemble des conseillers lors de la session communale sur le vote du budget participatif, le maire ayant dû convoquer par trois fois le conseil. Cela a provoqué plusieurs révisions du calendrier, et cela, quand bien même la loi ne l'y contraignait pas, afin que la majorité des conseiller.e.s soient présents pour procéder au vote du budget participatif et donc garantir une représentativité satisfaisante des différentes localités lors de ce vote crucial.

LES LECONS APPRISSES

On retient de cette expérience que l'élaboration du budget communal de manière participative permet aux bureaux communaux de se rapprocher de la population et d'améliorer l'adhésion de cette dernière à l'action communale. Elle permet aussi aux conseils communaux de mieux connaître les réels besoins de leurs administrés et facilite aussi la mobilisation et la bonne gestion des recettes communales. Enfin, nous retenons qu'il est essentiel pour le développement local de renouveler le processus chaque année afin d'actualiser les priorités d'investissement et poursuivre l'exercice de transparence de la gouvernance locale.

LES 5 PRINCIPAUX CONSEILS SI C'ETAIT A REFAIRE

Si l'on devait renouveler l'expérience, il nous semble judicieux de :

- **Prévoir des marges de temps dans le calendrier du processus qui n'est certainement pas linéaire ;**
- **Renforcer l'engagement de tous les conseillers communaux dans la réussite du processus ;**
- **Être rigoureux dans le choix des personnes ressources locales en termes de disponibilité ;**
- **Accompagner par un suivi hebdomadaire des activités et une capitalisation des leçons pour faciliter l'apprentissage par les communes**