



*Atelier d'initiation sur l'approche et les outils participatifs de Contrôle Citoyen de l'Action
Publique (CCAP)*

**Organisé par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED)
et la Banque Mondiale**

**Saly Portudal (Sénégal)
du 03 au 06 Mars 2004**

Liste des sigles

APE	Association des Parents d'Elèves
ASC	Agent de santé communautaire
CCAP	Contrôle Citoyen de l'Action Publique
CC	Contrôle Citoyen
CERP	Centre d'Expansion Rurale Polyvalent
CNJS	Conseil National de la Jeunesse
CR	Conseil Rural
DDS/BM	Département Développement Social :Banque Mondiale
DISC	Décentralisation et Initiative de Santé Communautaire
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
ENEA	Ecole Nationale d'Economie appliquée
FAFS	Fédération des Associations Féminines du Sénégal
GPF	Groupement de Promotion Féminine
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
IDL	Initiative de Développement Local
ICP	Infirmier Chef de Poste
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFDC	Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance
NEPAD	New Partnership for African Development
OCB	Organisation Communautaire de Base
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PCR	Président de Conseil Rural
PLD	Plan Local de Développement
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
POGV	Programme d'Organisation et de gestion villageoise
RADI	Réseau Africain de Développement Intégré
SLP	Système local participatif
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Introduction

Le concept de contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) renvoie aux initiatives prises par la société civile et les citoyens de façon plus large pour suivre et contrôler l'action des gouvernements centraux et des collectivités locales et susciter ainsi, chez ces derniers, un réflexe plus poussé de rendre compte. La transparence et l'accès équitable à l'information constituent des éléments clés du CCAP. Toutefois la mise en place d'un système réellement participatif va au delà des déclarations d'intention et nécessite pour être effectif au moins trois conditions. Premièrement, il est nécessaire que le contexte institutionnel global soit favorable à une expression concrète des principes qui sous-tendent la participation. Au Sénégal le renforcement de la démocratie et l'adoption depuis plusieurs décennies d'une politique de décentralisation offrent à n'en pas douter une opportunité pour le renforcement de la participation citoyenne. Deuxièmement, les structures qui travaillent à promouvoir la participation citoyenne doivent disposer de procédures et de mécanismes internes qui permettent aux populations d'avoir une influence réelle sur les décisions prises. Troisièmement, les citoyens doivent disposer des aptitudes et capacités nécessaires pour influencer les décisions qui les concernent directement.

L'application des méthodes participatives au contrôle citoyen de l'action publique est relativement récente, mais des expériences novatrices existent déjà au Sénégal et ailleurs en Afrique et qui montrent que lorsque les trois conditions citées plus haut sont réunies, il est possible de mettre en place des changements positifs durables. Parmi ces expériences on peut citer le budget participatif. Le budget participatif est un bon exemple d'expression de la démocratie participative car sa mise en œuvre met au centre du processus les citoyens, qui travaillent en parfait intelligence avec les élus dans un processus de planification budgétaire remontant du village à la communauté rurale. Par ailleurs, les citoyens de la collectivité locale disposent de moyens pour suivre et contrôler l'exécution du budget, renforçant par la même occasion l'obligation de rendre compte par les élus. Bien appliqué, un tel système se révèle être un moyen puissant pour renforcer la transparence budgétaire et stimuler la participation citoyenne dans la mobilisation des ressources locales. En effet, en ayant une meilleure maîtrise de l'utilisation des ressources locales, les populations manifestent plus de volonté à participer au financement du développement local. C'est cela l'esprit du contrôle citoyen. Il s'agit d'un système qui permet de mettre en place des politiques et programmes plus performants parce que mieux informés grâce à une approche basée sur une alliance entre les populations et les services d'appui (Etat et collectivités). Comme on le voit la participation est au cœur du contrôle citoyen qui, en mettant l'accent sur la transparence et le devoir de rendre compte vise également à améliorer l'efficacité des programmes mis en œuvre par l'Etat et les collectivités locales. Quand la participation est réelle, elle crée chez les populations un sentiment d'auto direction. Elles se rendent compte qu'elles ont des choix et qu'elles exercent une certaine influence sur les événements.

Dans ce cadre, grâce à l'appui de la Banque Mondiale et d'autres partenaires au développement, des expériences portant sur le développement d'approches et de méthodes participatives appliquées au contrôle citoyen de l'action publique ont été initiées en Afrique et dans d'autres régions du monde.

Pour contribuer à la diffusion du concept et des outils de CCAP, la Banque Mondiale et le Programme Sahel de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) ont organisé un atelier sur les « *approches participatives appliquées au contrôle citoyen de l'action publique* » du 03 au 06 Mars 2004.

Les objectifs visés sont :

- Echanger des idées et des points de vue sur le concept et le principe du CCAP et sur l'importance de mettre en place un système de gouvernance basé sur la transparence et la responsabilité sociale,
- Partager des expériences sur les applications pratiques d'outils et de techniques participatifs de CCAP,
- Initier les participants à certains de ces outils et techniques,
- Explorer les opportunités pour une institutionnalisation des approches participatives appliquées au CCAP au Sénégal.

Plus d'une trentaine de participants ont représenté diverses institutions : élus locaux, services techniques nationaux, services techniques déconcentrés, organisations de base, députés, représentants d'ONG impliquées dans le renforcement de la société civile, écoles de formation. Des participants sont aussi venus du Bénin et de la Gambie. L'atelier s'est déroulé en deux phases. A Dakar, le premier jour a été consacré à une présentation générale du concept. Les autres jours ont permis de se familiariser avec les outils grâce à une présentation théorique appliquée dans trois communautés rurales. Le dernier jour a été consacré à une identification de pistes pour promouvoir l'approche dans l'Ouest africain francophone.

2. DEROULEMENT DE L'ATELIER

2.1 Journée avec les décideurs

Le premier jour de cet atelier a été consacré à une présentation du concept de contrôle citoyen de l'action publique aux divers acteurs stratégiques. Environ 50 participants ont participé à l'ouverture. Représentants des ministères, parlementaires, partenaires au développement, élus locaux, chercheurs, formateurs, représentants de la société civile et une large gamme de la presse sénégalaise ont participé à ce premier échange sur le concept de contrôle citoyen et son application. Il s'agit de poser le premier jalon d'une promotion de l'approche auprès d'un certain nombre d'acteurs stratégiques dont les Etats et les partenaires au développement qui ont une grande capacité d'influence sur la définition des politiques. Il s'agit aussi de réfléchir dès à présent sur les pistes d'une articulation de l'approche avec les éléments de politique sectorielle.

Le développement de l'approche basé sur le contrôle citoyen répond à trois préoccupations principales qui recoupent l'attention des acteurs identifiés :

- Promouvoir la bonne gouvernance
- Accroître l'efficacité du développement
- Renforcer les moyens d'action des groupes vulnérables

2.2 Formation théorique sur le concept

Après la note d'introduction du Coordonnateur de IIED Sahel précisant l'enjeu et les objectifs de l'atelier, plusieurs intervenants se sont succédé pour apporter des éclairages sur le concept de contrôle citoyen de l'action publique et donner des exemples concrets d'application. Carmen Malena, une consultante de la Banque Mondiale a fait une présentation sur le thème : « *le contrôle citoyen de l'action publique : une introduction au concept et son application* ». Il ressort de cet exposé que le **contrôle citoyen est conçu comme « toute action de la part des citoyens ou des organisations de la société civile qui vise à contrôler l'action publique ou à obliger l'Etat de rendre compte aux citoyens »**. Donc, le contrôle citoyen ne fait que renforcer les mécanismes déjà existants en rendant les élus et les fonctionnaires comptables de leurs conduites et de leurs performances. Pour illustrer son propos, elle a cité quelques exemples d'application du concept de contrôle citoyen comme :

- Le budget participatif
- L'analyse politique du budget
- Les audits sociaux
- Le suivi des dépenses
- L'évaluation des services fournis
- Les exposés médiatiques

Les étapes essentielles du processus de mise en oeuvre du CCAP sont :

- L'identification d'une porte d'entrée
- La collecte de l'information
- L'analyse de l'information
- La diffusion de l'information
- La mobilisation des énergies
- La négociation des changements

Carmen a terminé son exposé sur l'identification de quelques facteurs pouvant contribuer à la réussite de la démarche CCAP qui sont :

- Le contexte politique et culturel
- L'accès à l'information et le rôle des médias
- La capacité de la société civile et la synergie Etat/Société civile
- L'institutionnalisation de la démarche

La mise en oeuvre du contrôle citoyen pour l'action publique requiert un contexte favorable : processus de décentralisation, existence d'une société civile engagée. Il implique aussi une démocratie citoyenne, une transparence, une lutte contre la corruption et une prise en charge des questions d'équité et de genre notamment. Plusieurs exemples de contrôle citoyen montrent le rôle de la société civile dans la formulation du budget à Porto Alegre, dans l'analyse budgétaire en Afrique du Sud, dans le contrôle d'exécution des dépenses en Ouganda, dans le suivi et l'évaluation de l'efficacité des services publics fournis en Inde, dans le suivi évaluation participatif de la décentralisation au Sénégal.

Après cet exposé sur le concept, Anne Floquet a présenté le Suivi d'Impact Local Participatif portant sur un cas pratique du DSRP au Bénin. L'adoption de ce système d'évaluation du DSRP est l'incapacité des enquêtes à établir le lien entre les intrants et les impacts. Entre les deux subsiste une zone d'incertitude qu'elle appelle la boîte noire. Le SILP qui évalue chaque acteur à partir des actions est une démarche opérationnelle qui complète le dispositif des

comités de suivi au niveau régional et départemental. L'éducation primaire est un secteur pilote où un suivi est exécuté à trois niveaux :

- Suivi des dépenses publiques
- Suivi de l'utilisation des services au niveau des écoles
- Suivi des effets et impacts sur les enfants et les enseignants.

A l'issue du processus, les résultats facilitent l'adoption de mesures de rectification et d'amélioration.

La présentation conceptuelle de l'approche a suscité quelques interrogations :

- l'appropriation du processus par les acteurs clés,
- les conflits d'intérêt entre ministères en particulier ceux du Plan et du Budget,
- les acteurs qui profitent ou qui ont intérêt à ce que s'instaure la transparence,
- la capacité des organisations d'usagers à porter le processus,
- la synergie entre système de suivi du DSRP et le système de Suivi Local Participatif.

Les discussions ont aussi porté sur le concept et les outils. Les intervenants ont souligné les difficultés liées à la participation des citoyens au processus budgétaire. En réalité les populations n'ont pas les capacités requises pour s'approprier le budget, ce qui a un effet induit sur leur comportement vis à vis de l'impôt. L'accent doit être mis sur la conception d'outils de communication et d'information.

Plusieurs autres questions et commentaires ont été soulevés par les participants :

- le rôle que l'UEMOA est entrain d'impulser en mettant la pression sur le contrôle de l'exécution des budgets par les parlementaires,
- l'information et la formation comme des piliers essentiels du CCAP
- la question de l'allocation des ressources des projets nationaux aux collectivités locales
- les conflits entre élus et OCB
- la prise en charge au delà du contrôle du budget des orientations stratégiques
- la question du genre est un aspect fondamental du Contrôle Citoyen
- la nomenclature du budget est peu accessible pour les non spécialistes
- la compréhension des outils pour les citoyens et le renforcement de leurs capacités
- la pression sur l'Etat ne doit pas se faire d'une façon anarchique
- le concept de participation citoyenne est plus adéquat que celui de contrôle dans ce rapport Etat / Société civile,
- le rôle des médias en particulier des radios communautaires
- la définition de la société civile et de son rôle dans le CC
- la compréhension du CCAP comme un processus de gagnant-gagnant

Cette journée s'est terminée sur une présentation des institutions et programmes représentés afin de connaître les expériences en cours et les liens possibles avec le CCAP. Le développement d'outils pour le suivi participatif des budgets appliqués aux femmes et autres groupes vulnérables, le dialogue Politique entre les acteurs (Etat, Elus et populations), la prise en charge des questions centrales de communication et d'information et de plaidoyer, la définition des orientations stratégiques du Sénégal (DRSP, NEPAD...) , la planification locale et budgétaire, la lutte contre la corruption et l'exclusion pourraient à travers le CCAP renforcer la gouvernance.

Différents outils ont été présentés. (Voir en fichier joint les présentations)

1 Grille d'évaluation communautaire

2 Suivi citoyen des services de base

3 Budget participatif

4 Suivi évaluation participatif

5 Gender budgeting

2.3 Application pratique de l'approche

Les trois communautés rurales de Fissel, Ndiagianiao et Malicounda dans le département de Mbour dans la région de Thiès ont accueilli les groupes de participants en vue d'une application de l'approche. Pour chaque site, une thématique a été définie. La communauté rurale de Fissel a travaillé sur le thème genre et budget participatif, la communauté rurale de Ndiagianiao sur les indicateurs de suivi & évaluation du budget participatif et la communauté rurale de Malicounda sur l'accès aux services sociaux de base.

Communauté rurale de Fissel

Thème : Genre et Budget participatif

L'IIED intervient dans la communauté rurale de Fissel à travers différents programmes d'appui à la Communauté Rurale. La mission de terrain s'est faite en trois étapes :

- Rappel des enjeux et du processus de mise en place du budget participatif de Fissel élaboré avec l'appui méthodologique de l'IIED
- Rappel des principes qui sous-tendent le budget participatif et de son impact dans la vie locale
- Identification des critères permettant d'intégrer les questions de genre dans le budget

Le budget de la communauté rurale de Fissel essaie de prendre en charge l'ensemble des besoins de toutes les catégories sociales de la collectivité. Des concertations sur toute l'étendue de la communauté rurale avec toutes les catégories : les jeunes, les femmes, les chefs de villages ont fortement influencé la formulation du budget. Le processus de mise en place du budget participatif a procédé à une estimation des recettes potentielles de la communauté rurale et procédé au choix négocié des priorités en matière d'investissement. Des fiches d'enquêtes sur les infrastructures de projets et programmes ont permis de faire l'état des lieux pour mieux identifier les priorités dans la formulation du budget. La création d'un comité de suivi pour veiller au respect des recommandations issues des concertations participatives dans la formulation du budget a été faite.

Les principes mis en avant étaient de prendre en compte les intérêts des femmes, des jeunes et des autres couches démunies dans le processus de l'élaboration du budget.

1. Participation de toutes les catégories socio- professionnelles et groupes vulnérables dans le processus

2. Représentation des catégories vulnérables dans les instances de prise de décisions : (CR) l'assemblée des délégués, comité de suivi du budget
3. Définition de critères de choix des priorités en matière d'investissement local
4. Discrimination positive en faveur des priorités spécifiques aux catégories vulnérables
5. Elaboration des indicateurs d'impact du budget sur les différentes catégories (en particulier vulnérables)
6. Faire l'état des lieux sur les groupes vulnérables
7. Connaître les possibilités de recettes de la collectivité locale
8. Equité dans l'allocation des ressources et mécanismes d'allocation de celles-ci
9. Mise en place de cadres favorisant l'expression des catégories vulnérables
10. Prise en compte du genre dans l'analyse des problèmes, leurs causes et leurs solutions

Un certain nombre d'activités ont été initiés :

- Sessions de formation
- Développement d'outils pour la participation des femmes dans la décentralisation, pour le suivi participatif de budget,
- Plaidoyer des élus pour la publication des budgets et la prise en compte des besoins des populations,
- Appui au processus participatif d'apprentissage avec les populations et les élus locaux
- Appui pour le dialogue politique entre les acteurs de la décentralisation
- Appui à la communication à la base, la capitalisation et la diffusion d'expériences participatives
- Mise en place d'un système d'information de données par rapport aux programmes publics.
- Organisation de Foras regroupant les différents acteurs de la décentralisation
- Emission radio sur le quotidien des populations
- Elaboration du budget participatif à partir de critères négociés :

Les changements et impacts sont divers :

- les femmes ont sensiblement participé dans le processus d'élaboration du budget (elles représentent 3/7 dans le comité de suivi)
- Trois millions de francs ont été alloués au secteur jeunesse dans les investissements de la communauté rurale.
- Les préoccupations des femmes dans l'élaboration du budget ont été un axe prioritaire
- Les activités génératrices de revenus sont considérées comme un axe prioritaire pour appuyer les couches vulnérables telles que les jeunes filles victimes de l'exode rural, les handicapés,
- La priorisation de certains secteurs dans le budget est le fruit des concertations multisectorielles avec les femmes, les jeunes et toutes les catégories socioprofessionnelles d'abord au niveau des villages et à l'échelle de la communauté rurale.
- Existence d'un comité de suivi composé d'hommes et de femmes qui suit l'élaboration du budget à Fissel.

Comité de Suivi et d'Evaluation du Budget Participatif

Rôles et responsabilités du comité de suivi

1. Mobilisation sociale
2. Information et sensibilisation des populations sur le budget
3. Explication aux populations du contenu du budget voté et approuvé
4. Suivi de l'exécution du budget
5. Mise en place de mécanismes de feedback au C.R sur les avis et perceptions des populations

Elaboration de critères de Suivi du budget

1. Suivi de la mobilisation des recettes (taxe rurale, impôts locaux)
2. Diffusion des infos relatives aux délibérations et à l'exécution du budget
3. Niveau d'exécution du budget
4. Diversité des moyens et types d'information (réunions de zone, émissions radios..)
5. Identification des différents types de demande citoyenne
6. Réalisations effectives par rapport aux prévisions

Aspects Critiques du Comité de suivi

1. Définition claire des rôles et respect du Comité de Suivi (éviter les conflits de compétences)
2. La périodicité du suivi
3. Echelle d'application du suivi : Communauté Rurale ? Sous zone ? Village ?
4. Supports de Feedback (radio ou langues nationales, réunions) ?
5. Moyens disponibles ?
6. Quelle limite dans la fonction de contrôle ?
7. Décalage entre le diagnostic effectif et les réalisations avec les populations et le budget réel.
8. Quelle capacité pour les membres du comité ?

Communauté Rurale de Malicounda

Thème : Evaluation des services sociaux de base

Différents groupes (élus locaux, enseignants, usagers) ont été constitués pour l'évaluation des services sociaux de base retenus : la santé et l'éducation. Ces services sociaux de base sont des compétences transférées au Conseil Rural dans la cadre des politiques de décentralisation.

Sous secteur éducation

Différents outils ont été appliqués à des groupes relativement homogènes. Dans le domaine de l'éducation, les enseignants ont été interrogés, les parents d'élèves avec principalement les délégués de l'APE (Association des Parents d'Elèves). Les élèves n'ont pu être rencontrés. Les quatre conseillers ruraux présents ont identifié trois critères pertinents pour l'évaluation des services d'éducation dans le contexte local. Le premier critère relatif à l'équipe pédagogique relève plus de la responsabilité des enseignants. Le second critère porte sur le comportement des élèves et constitue par conséquent une responsabilité partagée entre populations et enseignants. La construction de salles de classe constitue le troisième critère. Il est de la responsabilité presque exclusive du Conseil rural même si les populations par l'Association des Parents d'Elèves construisent des salles de classe. Pourtant même pour ce dernier critère, le bilan reste mitigé. Il faudra faciliter une interaction entre les équipes pédagogiques et les parents pour mieux partager les rôles dans l'encadrement des élèves. Il y a un lien fort entre les critères identifiés par les Conseillers et ceux identifiés par les populations. Ceci augure d'une capacité des acteurs à évaluer eux mêmes les services sociaux de base.

Les usagers ont d'autres critères d'évaluation. Les deux premiers critères renvoient à des aspects matériels et le dernier est plus un critère englobant dépendant de la performance des autres critères. Et ce dernier critère n'est pas bien noté par les usagers. La moitié des usagers participant incriminent la performance scolaire. Ils sont relativement satisfaits du niveau de desserte de la communauté rurale par les écoles mais les avis sont partagés sur le nombre d'enseignants.

Les critères d'évaluation des enseignants accordent une importance particulière à l'amélioration de leurs propres conditions de travail. Mais ils émettent beaucoup de réserves sur la qualité des maîtres recrutés comme volontaires ou contractuels. Donc dans le groupe des enseignants, les avis sont partagés sur ce qui fait la qualité de l'enseignant. Les participants enseignants titulaires incriminent la formation des maîtres volontaires.

Sous secteur santé

L'application des outils s'est faite avec divers groupes d'acteurs, les fournisseurs de services que sont les ICP et les ASC, les bénéficiaires parmi lesquels le comité de santé, les Conseillers Ruraux. Pour favoriser un dialogue direct entre acteurs et une triangulation des informations, une rencontre ou « interface meeting » a été organisée afin d'identifier des pistes de solutions sur un certain nombre d'indicateurs critiques.

Identification des réformes possibles par les ICP et les Communautés durant l'interface meeting

Indicateurs	Score en %	Suggestions	Responsables
		Action	
Suivi des soins	25%	Formation suffisante et motivation des relais, préciser les RV sur l'ordonnance	ICP + ONG
Coût des médicaments	0%	Bonne sensibilisation pour l'adhésion dans les mutuelles	GPF / CS / ICP
Disponibilité des médicaments	25%	Approvisionner suffisamment la PNA	MSAS
Personnel insuffisant	0%	Former et Recruter du personnel de santé	Etat (MSAS) / CR
Accessibilité / Distance	25%	Renforcer les cases de santé	CR /ONG
Transport	25%	Achat de 4 Ambulances	CR /ONG
Motivation ASC	0%	Changer les textes pour une prise en charge par la CR	CR / District /Etat
Dotation de l'Etat en matériel et médicament	0%	Sensibiliser le PCR	ICP / CS
Participation Population	0%	Sensibilisation et recrutement des relais	ICP /CS/ Relais /CPI
Dynamisation des Comité de Santé	25%	Renouvellement, Formation et motivation du CS	CS/ CR
Comportement des populations	25%	Sensibilisation	GPF /Relais
Hygiène du milieu	25%	Sensibilisation	GPF/Relais

En analysant les écarts dans la notation (notes les plus faibles), les participants ont dans le cadre de l'interface meeting identifié un certain nombre de réformes immédiates ou à court terme. Par exemple la question du suivi des malades identifiée comme étant un problème de santé a été réglée par une matérialisation du prochain RV dans l'ordonnance et une sensibilisation des relais de santé afin d'informer le malade souvent analphabète de la date de son RV. Avant, la date du RV était marquée seulement sur le registre de consultation qui reste entre les mains de l'ICP, le malade informé oralement pouvant oublier la date.

Communauté rurale de Ndiagianiao

Thème : Indicateurs de suivi évaluation du budget participatif

Présentation de la CR Ndiagianiao

La Communauté Rurale de Ndiagianiao compte 37 villages qu'on peut diviser en trois sous zones : nord (8 villages), Sandock (14 villages), Ndinga (15 villages) pour une population d'environ 45 000 habitants. La Communauté rurale est limitée à l'Est par la CR Fissel, à l'Ouest par la CR Sindia, au Nord par CR la Ndieyene Sirakh. Elle compte 32 conseillers et 8 commissions techniques.

Les activités de développement sont menées avec le GPF, les jeunes en relation avec le CCG, (Comité de Concertation et de Gestion). La communauté rurale a réalisé un PLD, un plan local de communication, un plan de formation et un plan annuel d'investissement. Les Partenaires sont : IIED, PNIR, DISC, Ville Saint Herbelaire (alimentation en eau potable, PNCP, POGV2, CANAH Santé). Ont été réalisés deux postes de santé, un château d'eau de 200 m3, un foyer des jeunes, une réhabilitation du foyer des femmes, 2 logements de sages-femmes, 3 cases de santé, une réhabilitation du logement de l'infirmier, un relevé topographique pour 12 villages.

Présentation des objectifs de la rencontre aux communautés

Le thème de l'atelier est fondé sur des concepts de participation et de contrôle citoyen pour l'action publique. L'approche vise une gestion participative des affaires publiques et une meilleure implication des citoyens. Par cette approche sur le CCAP, il s'agit de donner un contenu concret à la notion de citoyenneté.

Déroulement pratique de l'application sur le terrain

Trois groupes organisés autour de différents thèmes ont appliqué les outils appris. Pour la CR de Ndiagianiao, il s'agira de définir les modalités de suivi du budget élaboré de manière participative.

Après la présentation des participants, la session de terrain a été organisée en trois étapes :

- Présentation de la carte de la CR comme outil de spatialisation des investissements,
- Fiche de description du processus du BP,
- Rôles et responsabilités du comité de suivi du Budget Participatif
- Rencontre d'échange d'expériences et d'idées

Le suivi-évaluation participatif facilite le renforcement de la communication locale, l'augmentation des taux de recouvrement de la taxe rurale, le renforcement du sentiment d'implication des populations, l'identification des priorités, la prise de conscience sur la solidarité et la transparence dans la gestion des affaires locales.

Le comité de suivi est composé de 7 membres qui ne sont pas des conseillers ruraux. La CR est divisée en 3 zones avec une double représentation des membres du comité par zone et par catégorie socio-démographique (Femmes, Jeunes, 3^{ème} âge sont représentés)

Son rôle est :

- Sensibilisation et suivi mobilisation des recettes locales (taxe rurale, impôts locaux..)
- Connaissance de la structuration du budget
- Suivi exécution du budget

- Accès aux délibérations du conseil rural
- Rôle de facilitateur entre la CR et les populations et mobilisation sociale
- Rendre compte aux populations sur le budget voté et approuvé et sur les critères d'élaboration(solidarité)

Différentes séries de questions ont permis d'évaluer les indicateurs de suivi du BP :

- Quels sont les compétences du CCG ?
- Quel lien entre les multiples plans de développement et le PLD ?
- Combien de femmes élues compte le Conseil Rural?
- Comment faire le suivi participatif en tenant compte des groupes vulnérables ?
- Comment est organisée la gestion des conflits ?
- Comment convaincre les conseillers ruraux à intégrer les plans d'occupation et de gestion de l'espace dans le PLD ?
- Existence de codes de conduites de la CR ?
- Comment est assurée la mise en oeuvre du plan de communication dans le budget participatif?

3. Leçons et recommandations.

Le concept de Contrôle Citoyen de l'Action Publique est assez nouveau en Afrique de l'Ouest francophone mais si la réalité à laquelle il fait référence, en particulier la transparence et la nécessité de rendre compte ont été des principes de base pour toute forme de gouvernance. L'intérêt suscité par cette rencontre auprès de beaucoup de bailleurs de fonds a été d'autant plus important que l'approche budgétaire récemment adoptée par la plupart d'entre eux, rend encore plus importante les exigences de traçabilité qui doivent accompagner l'allocation des ressources pour la mise en place de programmes de développement. Au niveau de la société civile, cet atelier rend encore plus pertinent le slogan de la banque « *from shouting to counting* » qui renvoie à une nouvelle approche de la participation citoyenne qui va au delà du simple discours revendicatif pour tendre vers une participation informée et active qui s'appuie sur des aptitudes et des capacités qui confèrent la bonne maîtrise des outils et techniques participatifs appliqués au contrôle citoyen de l'action publique.

Le choix qui a été fait de mettre ensemble des acteurs représentant différents types d'institutions (parlementaires, société civile, élus locaux, représentants de l'état, représentants des organismes de coopération bilatérale, etc.) a permis une approche différenciée du concept qui traduit la perception que les différents groupes d'acteurs ont du contrôle citoyen. Mais on a constaté qu'au fur et à mesure du déroulement de l'atelier, la distance qui séparait les perceptions des uns et des autres s'est progressivement rétrécie pour laisser place à un point de vue plus ou moins unanime sur l'importance du contrôle citoyen dans l'amélioration de la performance des services délivrés aux citoyens. C'est d'ailleurs cela qui explique toute la discussion, non tranchée qu'il y a eu à la fin de l'atelier sur la pertinence du terme contrôle qui selon beaucoup de participants renvoie à une action plutôt inquisitive. Mais ce qui est important c'est que le contrôle citoyen doit être perçu comme une approche mutuellement bénéfique pour les institutions chargées de fournir un service et pour les populations qui en sont les destinataires. Tout dépend des modalités à mettre en place pour que ce processus se déroule à travers l'adoption d'une approche collaborative, inclusive et bien comprise de tous les acteurs.

L'atelier a permis d'exposer les participants à une sélection d'outils et de techniques. Il existe d'autres outils et le potentiel pour en créer d'autres est encore grand. Le caractère

relativement nouveau de l'application des outils participatifs au contrôle citoyen de l'action publique offre des opportunités aux organisations ayant pris part à l'atelier de prendre des initiatives individuelles ou collectives en vue d'enrichir les outils existants et de mieux les adapter au contexte de notre sous-région . Dans le cadre de la préparation de l'atelier « *un travail de réflexion et de revue de littérature a été effectuée afin de trouver une traduction acceptable du concept anglo-saxon de social accountability tout en prenant en compte les développements démocratiques en cours dans la région, les initiatives et mécanismes existants de renforcement de la gouvernance locale et les processus de décentralisation. Même si les participants n'avaient pas reçu les résultats de ce travail exploratoire avant l'atelier, il serait important de voir comment il peuvent alimenter les réflexions futures (Carmen Malena)*» . C'est le lieu d'insister sur le fait que moins que les outils, ce sont les principes qui sous-tendent le concept de contrôle citoyen qui sont importants. C'est la raison pour laquelle le besoin et la nécessité de découvrir d'autres outils et de les tester ne doivent pas occulter une exigence encore plus importante, à savoir l'approfondissement conceptuel du contrôle citoyen, la réflexion sur les modalités et contraintes liées à son institutionnalisation, et les exigences liées à la mise en place d'un contexte politique et institutionnel favorable.

La phase pratique de la formation a montré qu'il existe un certain nombre de secteurs en particulier la décentralisation, les stratégies de réduction de la pauvreté ou l'éducation, où des initiatives de mise en application du concept de contrôle citoyen de l'action sont menées. De telles initiatives offrent de bonnes opportunités pour un approfondissement du concept et pourraient éventuellement servir de sites pour la mise en œuvre de programmes pilotes.

Conférer une dimension sous-régionale aux activités à mettre en place comme suite à cet atelier est également apparu comme une nécessité pour plusieurs raisons. Premièrement, des initiatives isolées de renforcement du contrôle citoyen existent çà et là dans la région et leur mise en synergie pourraient contribuer au renforcement du concept. A titre d'exemple, l'expérience menée actuellement au Bénin par le FIDESPRA dans le cadre du suivi participatif de la mise en œuvre du DRSP intéresse tous les programmes en charge du suivi de ce programme dans les différents pays de la sous-région. Deuxièmement, l'impact d'une approche dans l'amélioration de la transparence et de la performance des programmes ne peut être envisagé que si son institutionnalisation est faite à grande échelle. Troisièmement, certaines institutions, tel que le Programme Sahel de l'IIED mènent des programmes portant sur la gouvernance local au niveau sous-régional. Une telle orientation géographique offre des opportunités pour une diffusion plus large du concept de contrôle citoyen de l'action publique dans leur portefeuille d'activités

La poursuite de la réflexion sur les aspects conceptuels et pratiques est une exigence pour l'approfondissement de la dynamique lancée à travers cet atelier. Dans le cadre de la suite à donner à l'atelier un certain nombre de pistes ont été identifiées :

1. Envisager dans le cours terme l'organisation d'un atelier sous-régional de formation de formateurs. Une telle activité devrait contribuer à la création d'une masse critique au niveau de la sous-région ouest africaine capable de porter la réflexion dans les différents pays et participer à diffuser le concept à travers la formation et la recherche action. La sélection des participants à cette formation s'avère par conséquent assez critique étant donné les rôles et les responsabilités de ce noyau dur dans la diffusion qualitative du concept.

2. Mettre en place un mécanisme d'échange basé sur l'apprentissage mutuel. L'animation d'un mécanisme nécessite l'identification d'un point focal. Des propositions allant dans le sens de désigner l'IIED Sahel comme point focal ont été formulées. En plus d'avoir été responsable de l'organisation technique et méthodologique de l'atelier, l'IIED Sahel dispose d'un réseau de partenaires au niveau de la sous-région dans le cadre de son programme sur la décentralisation et la gouvernance locale au Sahel. Un certain nombre d'axes ont été identifiés pour alimenter les activités d'échange. Il s'agit entre autres de :
 - la mise en place d'un système d'information qui permet une circulation et un partage des informations et des expériences. L'idée de la création d'un petit bulletin d'information et l'organisation de forums électroniques sur le contrôle citoyen a été suggérée.
 - La mise en place au niveau national, d'un groupe de travail et de réflexion réunissant des représentants de différents groupes. L'agenda d'un tel groupe et les modalités de son fonctionnement pourront être discutées au moment de sa création.
 - L'élaboration d'une stratégie spécifique visant à développer un argumentaire pour la promotion du CCAP notamment en direction des pouvoirs publics et des élus (députés et élus locaux)
 - L'organisation de journées de réflexion thématique sur le contrôle citoyen en vue d'engager un débat élargi sur l'approfondissement du concept et sur sa mise en œuvre opérationnelle.
 - Restitution effective avec des mécanismes internes aux institutions représentées
3. La mise en place de programmes pilotes pour une application effective du concept. Il a été vivement recommandé que le choix des sites soit fait à travers un processus qui implique les différents acteurs en particulier l'Etat, les collectivités locales, la société civile et les organismes de coopération qui financent les programmes de terrain. Les programmes pilotes peuvent porter sur des secteurs sociaux particuliers (santé, éducation, infrastructure, etc.) ou sur des programmes plus intégrés mis en œuvre par les collectivités locales. Une telle approche permet de rendre plus efficaces les efforts entrepris en vue du renforcement des capacités des différentes institutions de la société civile chargées de diffuser le concept et l'approche sur le Contrôle citoyen. Un mécanisme d'appui méthodologique devra être mis en place en vue d'accompagner les structures ou programmes engagés dans la réplique des processus et démarches initiés au niveau des sites pilotes.

ANNEXES

Annexe 1 : Outils appliqués dans la communauté rurale de Malicounda

Sous secteur Education

Rencontre avec les conseillers ruraux pour l'évaluation de l'action du Conseil Rural Malicounda en matière d'éducation

Indicateurs					
Equipe Pédagogique		25% x		50% xx	25% x
Encadrement des élèves		25% x	75% xxx		
Salles de classe		25% x	50% xx		25%

Grille d'évaluation des services d'éducation par les usagers à Malicounda

Indicateurs					
Nombre de maîtres		25% x	25% x	25% x	25% x
Accessibilité des écoles	25% x			25% x	50% xx
Performances scolaires	50% xx		25% x	25% x	

Sous secteur santé

Community score card

Indicateurs					
Compétences du personnel			x	xxx	
Accueil des malades		x 25%	xxx 75%	—	
Moyens matériels des centres	0	xx 50%	xx 50%	0	
Suivi des malades	0	xxx 75%	x 25%	0	
Coût des médicaments	0	xxxx 100%	0	0	
Disponibilité des médicaments	0	xxx 75%		x 25%	
Horaire du Personnel	0	X 25%		xxx 75%	
Nombre du personnel médical	xxxx 100%	0	0	0	
Accessibilité en rapport avec la distance des lieux de soin	0	xxx 75%	0	x 25%	
Accessibilité par rapport au moyen de transport	0	xxx 75%	0	x 25%	
Equipement des locaux	0	xx 50%	x 25%	x 25%	
Disponibilité du matériel médical	0	xx 50%	xx 50%	0	
Approvisionnement en médicaments du comité de santé	0	xxxx 100%	0		
Fonctionnement du comité de santé	0	X 25%	0	xxx 75%	
Motivation ASC	xxxx 100%				
Fréquentation				xxxx 100%	

Grille d'évaluation des services d'éducation par les Prestataires de Service

Indicateurs					
Qualité de maîtres		50% xx	50% xx		
Conditions matérielles de travail	50% xx		50% xx		
Gestion des ressources humaines		50% xx	50% xx		

Auto-évaluation des services de santé par les ICP

Indicateurs						Remarks
Dotation de l'Etat en matériel		67%	38%	0	0	
Médicament	33%	67%	0	0	0	
Personnel	0	100%		0	0	
Apport de la Communauté Rurale	0			100%	0	
Participation et prise de conscience de la population	0	67%	33%			
Niveau de contribution des bénéficiaires	0	0	100%	0	0	
Dynamisme du Comité de santé et de la population	0	33%	33%	0	33%	
Comportement des malades	0	0	67%	0	0	
Logistique et mobilité du personnel de santé	0	0	0	33%	67%	
Mobilité des malades	0	0	67%			

Annexe : Programme de l'atelier

JOUR/HEURE	Mercredi 03 mars 2004	Jeudi 04 Mars 2004	Vendredi 05 Mars 2004	Samedi 06 Mars 2004
09 :00-10 15	<ul style="list-style-type: none"> Ouverture officielle 	Présentation d'outils : <ul style="list-style-type: none"> grille d'évaluation communautaire (Falu Njie) 	VISITE DE TERRAIN	<ul style="list-style-type: none"> Poursuite de la restitution des résultats de la visite de terrain
10 :15-10 :30	PAUSE	PAUSE CAFE		PAUSE CAFE
10 :30-13 :00	<ul style="list-style-type: none"> Présentation du cadre conceptuel : Carmen Malena Présentations de cas d'illustration du concept Discussions 	<ul style="list-style-type: none"> Suivi citoyen des services de base (Ibrahima Gaye) Budget Participatif (IIED Sahel) Le suivi-évaluation participatif (IIED Sahel) Débats 		<ul style="list-style-type: none"> Débats Débats sur la suite à donner à l'atelier
13 :00-14 :30	PAUSE DEJEUNER	PAUSE DEJEUNER	Restitution des travaux de terrain	PAUSE CAFE
14 :30-16 :15	Départ pour Mbour <i>Poursuite des travaux à Saly</i>	<ul style="list-style-type: none"> Gender budgeting (Tacko N'Diaye, UNIFEM) 		<ul style="list-style-type: none"> Elaboration d'un programme de suivi de l'atelier CLOTURE, Départ des participants
16 :15-16 :30	Arrivée à Mbour, installation	PAUSE CAFE		
16 :30-17 :30	18:30-19:30 : Introduction, Brainstorming	<ul style="list-style-type: none"> Préparation visite de terrain 		

Annexe : Liste des participants

N°	NOM	PRENOM	INSTITUTION + ADRESSE POSTALE	EMAIL
1.	SAM	Yéro	Direction de la Planification B.P. 4010 Dakar	Yerosam@hotmail.com
2.	NGOM	Kader Fanta	Programme Bassin arachidier B.P. : 486, Kaolack	grefcaros@hotmail.com
3.	NDIAYE	Ousseynou	Conseil National de la Jeunesse	
4.	WANE	Amadou Tidiane	Association des Maires du Sénégal	
5.	DIOP	Marième	REFAE / UNIFEM B.P. 16292 Dakar Fann	apaps@sentoo.sn
6.	NDIAYE	Oumar Seck	Alliance des radios communautaires/Oxyjeunes B.P. : 18303 Pikine	Oumarseckndiaye@yahoo.fr
7.	DIOUF	Latyr	Ecole Nationale d'Economie Appliquée B.P. : 5084 Dakar Fann	latyrdiouffr@yahoo.fr
8.	DIA	Amadou Tidiane	Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP)	atdia@yahoo.com
9.	NDIAYE	Idrissa	Direction du Budget B.P. : 4017	Thalif2004@yahoo.fr
10.	MBOUP	Babacar	Direction de la planification et de la réforme de l'Education	Bmoup4@hotmail.com
11.	SECK	Ousmane	Forum Civil	forumcivil@sentoo.sn
12.	DIOMPY	Georgette	FAFS	fafsnationale@yahoo.fr
13.	THIAM	Abdoulaye	Le Soleil/ACED	layethiam@yahoo.fr
14.	DIOUF	Sagar	PCR Fissel, B.P. 18 Thiadiaye	
15.	DIOUF	Mamadou	PCR Ndaganiao, BP. : 32 Ndiaganiao	
16.	NDIAYE	Ndèye Tabara	GTZ Casamance/Comité des femmes pour la paix en Casamance	comite@sentoo.sn

17.	DIB	Niom	Commission Finances Assemblée Nationale	dibniom@hotmail.com
18.	GAYE	Ibrahima	ENEA, B.P. : 5084 Dakar	Ibougaye1@yahoo.fr
19.	FALL	Dr Ousmane	CNCR	Fallousmane@hotmail.com
20.	GUEYE	Bara	IIED, BP 5579 Dakar	baragueye@sentoo.sn
21.	TALL	Serigne Mansour	IIED, BP 5579 Dakar	smtall@sentoo.sn
22.	NDIAYE	Fatou	IIED, BP 5579 Dakar	fatoundiaye@sentoo.sn
23.	NIANG	Mbaye	CONGAD	congad@sentoo.sn
24.	NDAO	Mbaye	ANCR/MEL, B.P. : 4227 Dakar	mbyndw@hotmail.com
25.	DEME	Ibrahima	RADI B.P. : 12085 Colobane Dakar	radi@sentoo.sn
26.	BA	Mamadou	FRAO, CP 13 Dakar Fann	warfmba@cyg.sn
27.	BA	Awa Faly	IIED	awafba@sentoo.sn
28.	SISSOKHO	Sidy	USAID	Scissokho@usaid.gov
29.	DIALLO	Anta Tall	Banque Mondiale Dakar B.P. : 3296	Atall1@worldbank.org
30.	FLOQUET	Anne	Université d'Abomey Calavi/FIDESPRA,02 BP 331 Cotonou	uniho@intnet.bj
31.	NDIAYE	Serigne Fallou	SPACO – Gambia	falugalas@hotmail.com
32.	DJODI	Claude	CARP International B.P. : 312 Nattitingou Bénin	carpintat@yahoo.fr
33.	MALENA	Carmen	Banque Mondiale, Stoneham ,Canada	cmalena@ccapcable.com
34.	NDIAYE	Moustapha	IDEN/MBOUR	Diamil59@hotmail.com
35.	BALDE	Demba	Banque Mondiale, B.P. : 3296 Dakar	dbalde@worldbank.org