

DR TOUSSE DJOU Josiane
UNIVERSITE DE YAOUNDE II SOA - CAMEROUN/
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES
DEPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE
TEL : 00237 670032840
EMAIL : jo_cham2002@yahoo.fr

**SEPTIÈME CONGRES TRIENNAL DE L'ASSOCIATION BELGE FRANCOPHONE
DE SCIENCE POLITIQUE (ABSP).**

Université catholique de Louvain – site de Mons

3 et 4 avril 2017

L'État face à ses transformations

Section thématique

Les citoyens face aux innovations démocratiques / Citizens towards democratic innovations

Titre de la communication : Regards croisés des modes d'appropriation citoyenne du budget participatif au Cameroun : Etude de cas dans le département du Mfoundi.

Résumé :

Le contexte de décentralisation dans certaines communes d'arrondissement au Cameroun paraît différent depuis l'instauration du budget participatif. Quelle est l'opportunité de ce nouveau dispositif de participation citoyenne? C'est en s'appuyant sur une analyse des expériences de deux communes d'arrondissement situées dans le département du Mfoundi qui, selon des temporalités et des agencements différenciés, ont décidé de l'adopter, que cette communication entend répondre à cette question. Analyser la logique et la dimension citoyenne de cette innovation participative au sein de ces territoires constitue le premier objectif de cette communication, mais identifier le comportement mitigé des citoyens et d'autres acteurs en est le second. Combinant enquêtes ethnographiques et recherche documentaire, l'étude explore les trajectoires d'appropriation citoyenne du budget participatif et l'impact au sein de ces communes. Au regard des résultats de l'enquête, il ressort que, par l'entremise des comités d'animation, le budget participatif dans les communes du Mfoundi a

permis une effective identification et une mise en œuvre des besoins des citoyens au niveau des quartiers. Toutefois, malgré son impact positif, le budget participatif ne fait pas l'objet d'une acceptation unanime par les citoyens.

Mots clés : budget participatif, citoyen, commune, décentralisation, démocratie locale.

Introduction

Dans un contexte de plus en plus marqué par le positionnement du local comme principal territoire du développement et de promotion de la gouvernance, il est considéré que les communes ne sont plus les seuls acteurs agissant dans le cadre de la décentralisation territoriale. De plus en plus, les citoyens s'impliquent progressivement et deviennent sinon indispensables, du moins incontournables dans la gestion des affaires locales et l'amélioration de la démocratie au travers du budget participatif. Après sa naissance et son succès au Brésil, le budget participatif s'est développé de façon considérable dans les collectivités territoriales à travers le monde.

Dans un environnement où les politiques de gestion communale nécessitent de plus en plus l'implication citoyenne pour une efficace amélioration des conditions de vie des populations, le budget participatif semble être l'espoir nouveau. Au Cameroun plus précisément, cet outil fait son entrée en 2003, à l'occasion de l'organisation du sommet Africités¹ à Yaoundé. Après une expérience réussie à Batcham, il a pris son envol, est devenu un effet de mode, un « repas » que toutes les communes voudraient « cuisiner » et que les citoyens essaient de « goûter ». Dès lors, près d'une vingtaine de communes se sont

¹ « Africités » est un sommet des villes et des collectivités locales africaines organisé tous les trois ans par CGLUA (Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique).

bousculées pour mettre en œuvre au sein de leurs territoires ce nouveau dispositif de participation. Parmi celles-ci, on cite les communes d'arrondissement de Yaoundé VI² et Yaoundé II³ dans le Département de Mfoundi⁴ qui font l'objet de cette communication. Leur choix se justifie par le fait que le processus, lancé en 2009 au sein de ces deux territoires, connaît une avancée considérable, surtout dans sa dimension participative. En effet, le budget participatif s'articule autour de deux concepts clés à savoir les finances locales et la participation. C'est ce deuxième volet qui retient l'attention dans le cadre de cette communication. Ainsi, sans prétendre à une généralisation qui ne tiendrait pas compte des spécificités des autres communes, nous estimons que cette compréhension de la réalité politique camerounaise nous amènera à poser un regard plus éclairé sur la situation de la démocratie participative de celles-ci, et nous espérons que ce schéma permettra d'avoir une meilleure idée sur ce que sont les enjeux de l'émergence de la démocratie, en y reconnaissant ses tenants et aboutissants.

Le budget participatif se conçoit comme « *une façon de démocratiser les décisions sur l'affectation des ressources publiques. Il crée des canaux de participation directe pour la population dans lesquels le vote est individuel et les personnes ont le droit d'exprimer des priorités, de hiérarchiser les services et les travaux qu'ils considèrent comme les plus importants et les plus significatifs* » (PNUD, 2005). Avec le principe de la subsidiarité qui est à la base du mouvement de décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues les acteurs de proximité le plus à même de prendre en considération les attentes de la population (HUTEAU, 2002 : 27). Plusieurs auteurs ont noté le bien fondé du budget participatif, en y voyant un outil très puissant pour le développement de la démocratie (AVRITZER, 2005 ; GRET ET SINTOMER, 2002 ; PONTUAL, 2000 ; GENRO et SOUZA, 1997). Renforçant la relation entre citoyens et élus municipaux, le budget participatif favorise l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique (TALPIN 2009). En

² Créée par Décret N° 93 /321 du 25 novembre 1993, la Commune Urbaine d'Arrondissement de Yaoundé VI issue de l'éclatement de l'ex-Commune urbaine d'Arrondissement de Yaoundé III ouvre ses portes en 1996. Elle prend après la dénomination de Commune d'Arrondissement de Yaoundé VI à partir de 2007.

³ Créée par Décret présidentiel N°87/1365 du 25 septembre 1987 créant la commune de Yaoundé 2, celle-ci ne va commencer à fonctionner qu'en avril 1988. L'actuelle commune d'arrondissement de Yaoundé II a connu plusieurs mutations : d'abord à sa création commune de Yaoundé II d'après le décret suscitée, ensuite commune urbaine de Yaoundé par décret N°93/321 du 25 novembre 1993 et aujourd'hui commune d'Arrondissement de Yaoundé II après son éclatement qui a vu naître à ses côtés la Commune d'arrondissement de Yaoundé VII.

⁴ Le choix de ce département s'explique d'abord par son dynamisme dans l'expérimentation du modèle du budget participatif. Parmi les 07 communes de ce département, 06 expérimentent le budget participatif, en l'occurrence celle de Yaoundé V, VI, IV, I, VII et II.

effet, la promotion d'une véritable démocratie participative comporte deux bénéfices potentiels majeurs, en l'occurrence le renforcement du lien social et la formation des citoyens (Barber 1997 :284). Allant dans la même lancée, MORRELL (1999) argue que les citoyens devraient se voir offrir de plus nombreuses opportunités de participer aux décisions qui gouvernent leurs vies. Ces dispositifs participatifs permettraient d'effectuer une réconciliation entre les citoyens entre eux, et entre ceux-ci et l'administration locale (Nonjon 2005b :169). Parallèlement, BLONDIAUX (2005 : 53) met en avant quatre niveaux d'implication citoyenne par rapport aux dispositifs participatifs élaborés par les pouvoirs publics, qui vont de l'information, puis de la consultation à la concertation et à la co-décision.

En fait, s'il est bien exécuté, le budget participatif est un dispositif pertinent pour opérer le rapprochement des citoyens avec les centres de décision et mettre en œuvre une politique publique cohérente, adaptée aux réalités du territoire local. Afin de faire une analyse approfondie de son expérience au sein des arrondissements de Yaoundé II et VI, la question qui se pose est celle de savoir si le budget participatif favorise effectivement la participation des citoyens à la gestion municipale et l'amélioration des conditions de leur vie? L'hypothèse qui se dégage de cette problématique stipule que le budget participatif, parce qu'il implique les citoyens à la conception et l'exécution des politiques de développement local, améliore les relations entre les gouvernants et les gouvernés au niveau communal.

Pour vérifier ces hypothèses, des données ont été collectées à travers des entretiens semi-directifs avec des acteurs de la commune, les chefs de quartiers, les responsables des associations de l'arrondissement. D'autres données sont issues de l'observation directe lors des réunions du conseil municipal et des différents comités d'animation du Budget participatif. Par ailleurs, la lecture des ouvrages, articles sur les expériences du budget participatif sur le plan national et international ont aussi enrichi l'ossature de cette recherche.

Depuis la mise en application de cette nouvelle option de développement, il est certain que des progrès de participation citoyenne et de développement ont été accomplis conduisant ainsi à la concrétisation progressive d'une démocratie participative (I), au-delà des obstacles et défis qui se positionnent (II).

I- LA CRISE DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE ET L'INNOVATION DEMOCRATIQUE DU BUDGET PARTICIPATIF

La ruée des communes d'arrondissement de Yaoundé II et VI vers le budget participatif (B) s'explique dans une large mesure par l'échec des politiques locales camerounaises de démocratie représentative et leur incapacité à trouver des solutions idoines et adéquates aux problèmes des citoyens à la base (A).

A- La lecture de l'échec de la démocratie représentative locale

Malgré la multitude des dispositions prises par l'Etat camerounais pour promouvoir la démocratie participative (1), la décentralisation communale, axée ou plutôt limitée à la démocratie représentative avant le budget participatif, a fait preuve d'insuffisances justifiant par la même son échec au sein des arrondissements de Yaoundé II et VI (2).

1- L'abondance de dispositions sur la participation citoyenne

Comme dans certains pays européens⁵, la démocratie camerounaise s'exprime par des élections libres et régulières, qui au niveau local, constituent le critère de la décentralisation (Auby et Duco-Ader, 1971 :85). En effet, par des votes périodiques, la démocratie représentative donne mandat à des élus municipaux de s'exprimer et de gérer les affaires publiques locales au nom du peuple camerounais. D'après l'article 3 aliéna 1 de la Loi fixant Règles applicables aux communes, la commune a une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants. C'est dire que le développement local intégrant un objectif d'amélioration des conditions de vie des populations, constitue l'essentiel des missions des collectivités territoriales décentralisées. Cependant, l'Etat camerounais a compris que ces missions ne pourront se remplir sans une participation citoyenne. C'est pourquoi, il a dès lors pris des mesures juridiques pour consolider son implication directe ou indirecte.

La Loi N°2004/017 du 22 Juillet 2004 portant Orientation de la Décentralisation établit les bases juridiques ou légales d'une collaboration saine, riche et prospère entre les citoyens divers et les communes. En effet, ce texte offre aux citoyens seuls ou rattachés à une organisation des possibilités pour contribuer à la gestion de la collectivité locale.

⁵ Lester W. Milbrath. 1965. *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago : Rand McNally. Alain Lancelot. 1971. *Participation des Français à la politique.* Paris : Presses universitaires de France. William Mishler. 1979. *Political Participation in Canada.* Toronto : Mac Millan. Albert Mabileau, George Moyser, Geraint Parry et Patrick Quantin (dir.). 1987. *Les citoyens et la politique locale. Comment participent les Britanniques et les Français.* Paris : Pedone. Geraint Parry, Georges Moyser, Neil Day. 1992. *Political Participation and Democracy in Britain.* Cambridge : Cambridge University Press.

Premièrement, le citoyen dispose du droit de s'informer sur la gestion de sa commune. Conformément aux dispositions de l'article 13 aliéna 2, tout habitant d'une collectivité territoriale peut à ses frais, demander communication ou prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets, comptes ou arrêtés. En d'autres termes, il suffit simplement de résider au sein d'une collectivité territoriale ou d'en être contribuable pour jouir de ce droit à l'information. Le citoyen faisant d'office partie de la société civile sous l'une des formes reconnues peut à tout moment individuellement ou collectivement, mettre en marche l'exercice de ce droit. Ce droit lui-même porte sur les procès-verbaux du conseil municipal pour les cas des communes, sur les budgets de compte ou arrêtés revêtant un caractère réglementaire. Le législateur donne au citoyen la possibilité d'avoir des informations et pour la commune de communiquer sur ses activités afin d'asseoir la bonne gouvernance. Ce droit lui-même porte sur les procès-verbaux du conseil municipal pour les cas des communes, sur les budgets de compte ou arrêtés revêtant un caractère réglementaire. Donc, *« la décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative ; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elle les accoutume à user de la liberté »*⁶.

Deuxièmement, la Loi 2004/017 marque la volonté du législateur de favoriser la participation des citoyens aux affaires de la collectivité en leur donnant d'une part la possibilité de formuler, à l'intention de l'exécutif toutes propositions tendant à impulser le développement de la collectivité territoriale concernée et/ou à améliorer son fonctionnement et d'autre part de pouvoir demander communication ou prendre copie totale ou partielle des procès verbaux des conseils, des budgets, comptes ou arrêtés revêtant un caractère réglementaire.

Troisièmement, les citoyens regroupés en Organisation de la société civile, peuvent s'associer et collaborer avec les communes pour la réalisation d'objectifs ou de projets d'utilité publique⁷. Ils peuvent par ailleurs établir des partenariats avec les communes dans le cadre de la promotion du développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif⁸. Cette disposition est complétée par celle de l'aliéna 2 de l'article 3 de la Loi fixant

⁶Tocqueville Alexis, cité par Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), *Les politiques des institutions de coopération dans l'appui du processus de décentralisation en Afrique*, Yaoundé, OECD, Document préparatoire, Afriticités, novembre 2003, p. 21.

⁷ Article 18.

⁸ Article 5.

Règles applicables aux communes qui dispose que la commune dans l'exercice de cette fonction, peut en plus de ses moyens propres, solliciter le concours des populations, d'organisations de la société civile, d'autres collectivités territoriales, de l'Etat et de partenaires internationaux, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. Mais cette richesse réglementaire contraste avec

2- La difficulté de mise en œuvre de la démocratie participative

Dans une démocratie représentative en crise, il ne s'agit plus strictement de limiter l'action des citoyens à celui d'élire ses représentants, mais d'inventer des mécanismes afin de « *remédier à la distance créée par la représentation* » (Lagacé et Prévost, 2004). Or ces mesures ne sont pas prises par les autorités communales. Durant de nombreuses années, les populations de Yaoundé II et VI ont dénoncé le manque de leur intégration dans le processus de mise en œuvre des politiques de décentralisation. Elles n'étaient que de simples bénéficiaires des projets de développement au sein de leurs quartiers, dont la majorité ne correspondait point à leurs besoins primaires. Leur importance ne se révélait alors que lors que des échéances électorales où le citoyen délègue le pouvoir de gestion des affaires communales aux élus qui sont sanctionnés ou non à la fin de leur mandat en fonction de leurs réalisations, puisque au regard de la Constitution, les autorités chargées de diriger l'Etat tiennent leurs pouvoirs du peuple par voie d'élections au suffrage universel direct ou indirect⁹.

Toutefois, à Yaoundé II et VI, de plus en plus, les élus municipaux n'étaient visibles et actifs que lors des campagnes électorales. Après des promesses vaines, ils effectuaient alors quelques projets pour gagner les voix des citoyens. Une fois les élections passées, plus aucune action n'était enregistrée, d'où le désenchantement des populations. Cette situation a conduit inévitablement à une méfiance croissante à l'égard des responsables politiques élus, se manifestant par une abstention de certains lors des élections. Cette montée de l'abstention et des votes extrêmes pourrait s'analyser comme le résultat d'une remise en cause de la légitimité des institutions démocratiques et des acteurs qui les incarnent (Costa-Lascoux et Jaume, 2003). En outre, cette méfiance conduit un ensemble de citoyens à réclamer des instruments de démocratie directe afin d'augmenter le niveau de participation ou, à tout le moins, de délibération entre citoyens. Enfin, certains rejoignent le groupe d'abstention et préfèrent même ne pas voter, pire encore ne point payer les impôts.

⁹ Article 2 al. 2 de la Constitution de 1996.

Par ailleurs, le fait est que « *la démocratie n'est pas seulement une technique garantissant une alternance potentielle par le biais d'élections, mais toute une série de pratiques institutionnelles ou non institutionnelles capables de garantir la représentation équitable des intérêts et leur expression en dehors des élections* » (Laïdi Zaki, 2001 :603-618). Or, de l'avis d'un chef de bloc dans l'arrondissement de Yaoundé II, la difficulté de la participation avant découlait du fait que la commune ne rendait pas compte à sa population, celle-ci n'était pas informée des projets de développement local et n'était pas consultée pour la réalisation d'une infrastructure¹⁰. De plus, les citoyens n'étaient pas informés des réunions de conseil municipal afin d'y assister s'ils le souhaitent¹¹.

Cette démocratie représentative a montré ses insuffisances qui se sont traduites par la lourdeur et la lenteur de réalisation des projets de développement locale et la perte de confiance des citoyens. Dans ce contexte, le budget participatif apparaît comme un processus pertinent pour stimuler la participation citoyenne, en favorisant un pouvoir accru des citoyens sur les décisions qui les concernent.

B- L'innovation démocratique du budget participatif : le renouvellement de la relation entre citoyens et communes

Afin de réformer l'action publique locale, les autorités communales de Yaoundé VI et II optent pour la mise en œuvre du budget participatif dont l'objectif premier est de se rapprocher des populations (1). Dans cette lancée, la première initiative a été la création des comités d'animation de développement qui sont des acteurs phares (2).

1- Les fondements semblables d'amorce du budget participatif

Que ce soit dans l'arrondissement de Yaoundé VI ou dans celui de Yaoundé II, le budget participatif est considéré comme un relai à la démocratie représentative. A cet égard, la démocratie participative se présente non comme une réponse à un échec d'une démocratie représentative, mais comme un complément de celle-ci jugée insuffisante. Comme l'écrit Rosanvallon (2006), « *le développement des formes d'implication des citoyens dans les décisions qui les concernent est l'un des traits majeurs de l'évolution récente des régimes*

¹⁰ Entretien réalisé en novembre 2016.

¹¹ Entretiens avec les citoyens des arrondissements de Yaoundé V, novembre 2016.

démocratiques. (...) Les raisons de ce développement sont multiples. La démocratie participative correspond d'abord à une demande sociale. Les citoyens acceptent de moins en moins de se contenter de voter ou de donner leur blanc-seing à ceux qui les représentent. Ils veulent voir leurs opinions et leurs intérêts plus concrètement et plus continûment pris en compte ». En effet, les gouvernements communaux ont été longtemps assiégés par de nombreuses critiques, mépris et revendications citoyennes. Ces populations se plaignaient de n'être considérés que lors des élections municipales ou du paiement des impôts communaux. Les problèmes de développement des quartiers étaient délaissés, dans les zones les plus démunies. Comme exemple, à Yaoundé VI, il existe un besoin urgent en électricité et en eau potable. D'après le Plan de développement, seuls 25% des ménages de cet arrondissement sont connectés au réseau électrique et une faible portion à Camwater, société de réseau de distribution d'eau.

Si on justifie la décentralisation par un souci de l'État de se désengager d'un certain nombre de ses prérogatives traditionnelles, ou une demande sociale et politique qui revendique plus d'indépendance et moins d'assujettissements aux règles édictées par le centre (Wachter, 1987 : 172), on peut aussi admettre que le budget participatif est une autre forme de décentralisation, ou plutôt la décentralisation de la décentralisation. En effet, les communes se désengagent d'un certain nombre de responsabilités. Elles tentent de céder une partie de leurs pouvoirs aux citoyens qui, à la base initient désormais des priorités.

Ces communes ne peuvent efficacement répondre aux besoins de développement que par un renforcement et une multiplication des dispositifs de participations et, évidemment, une implication clairement définie des acteurs privés. Au plan politique, le renouvellement des relations de ces communes avec ces acteurs privés répond à deux exigences : l'abandon de la vision verticale de l'organisation territoriale et son remplacement par une vision horizontale dans laquelle les associations sont considérées comme des partenaires à part entière.

Très vite, il apparaît qu'il y a un besoin urgent d'avoir un niveau local de gouvernement plus à l'écoute des préoccupations des citoyens et de les impliquer dans la vie politique locale entre les élections. Au sein de la commune d'arrondissement de Yaoundé VI, l'initiative de l'introduction d'un budget participatif a été prise en 2009 pour amener les

habitants à participer aux affaires communales et surtout rapprocher les élus de la population¹².

De l'autre côté, au sein de l'arrondissement de Yaoundé II, le défi pour la commune a toujours été de mettre en place une démarche participative dans toutes les actions que la commune est amenée à entreprendre. Pour cela, après une série de descentes effectuées sur le terrain dans tous les quartiers de Yaoundé II en 2007, par l'exécutif municipal accompagné par les différents services municipaux et les ONG partenaires pour une prise de contact et des causeries avec les populations sur leur vision de la commune, plusieurs récriminations ont été adressées au maire. Parmi celles-ci, on cite l'absence de la population dans les processus décisionnels et dans les projets ou actions de la mairie ; le manque de proximité entre les populations et la mairie, une gestion non orientée vers les résultats. Par ailleurs, ces citoyens accusent les services de la mairie d'être des bourreaux des populations dans tous les domaines.

En réponse aux nombreuses préoccupations des populations, l'exécutif municipal conduit par le maire a pensé et mis en place une stratégie de développement participatif mettant autour d'une table toutes les forces vives de Yaoundé II pour promouvoir une citoyenneté active, réduire le fossé entre les populations et le Gouvernement local, décider des priorités des investissements publics d'une seule et même voix. Tels sont à priori les objectifs principaux du budget participatif dans cet arrondissement. Le budget participatif se veut un cadre de concertation, de négociation et de partenariat en vue d'une mobilisation des habitants autour des enjeux de développement de leur quartier. Ainsi, dans la commune d'arrondissement de Yaoundé II, les pouvoirs publics communaux « *de moins en moins capable d'imposer et de contraindre, semblent privilégier désormais la négociation et la persuasion, afin d'obtenir le consentement et l'adhésion des gouvernés* » (Muller, 1998).

Les pouvoirs publics trouvent dans l'arrangement institutionnalisé et dans le recours au territoire et aux acteurs locaux un nouveau moyen de justifier leurs décisions. Dans un contexte où se multiplient les échanges entre différents groupes d'intérêts, la légitimité communale à mener des actions publiques territoriales réside dans sa capacité à coordonner autour d'un même problème les acteurs concernés et à trouver un ajustement mutuel entre les parties prenantes. L'institutionnalisation de l'action collective crée un cadre décisionnel

¹² Entretien avec le responsable du Bureau d'appui au développement et de la coopération décentralisée, septembre 2016.

protégé de toutes revendications ultérieures et assure l'appropriation des décisions par les acteurs locaux. D'après le responsable du Bureau d'appui au développement et de la coopération décentralisée de la commune de Yaoundé II, l'initiative du budget participatif a été prise pour faciliter l'appropriation collégiale des problèmes par les habitants et les élus. Il s'agit d'améliorer la transparence, la participation des populations dans le cycle de la programmation et de la décision budgétaire et l'obligation de rendre compte dans la mise en œuvre du budget communal pour une valorisation des investissements sociaux économiques des budgets des communes concernées¹³.

Pour atteindre ces objectifs, dans l'une ou l'autre commune, la première initiative a été la mise sur pied des comités d'animation de développement.

2- La mise en place des comités d'animation de développement comme point de départ de l'implication des citoyens au processus de budget participatif

Les comités d'animation et de développement local de l'arrondissement de Yaoundé II et VI sont des structures à la tête de quartiers qui regroupent les différents acteurs sociaux et couches de populations, chargés de réfléchir sur les aspirations des populations, à porter dans un plan de développement de leur localité à l'intention des exécutifs communaux. Au sein de l'arrondissement de Yaoundé II, le processus de mise en place des Comités d'Animation et de Développement (CAD) dans les 19 quartiers de la commune¹⁴ répond à un but de besoin d'éducation de la population à la citoyenneté et surtout de leur participation à l'effort communale d'améliorer des conditions de vie des habitants. Ces comités comprennent dans leur structuration : un bureau désigné par les populations elles-mêmes et des conseillers parmi lesquels le chef de quartiers, les chefs de blocs et les conseillers municipaux résidant dans chacun de ses quartiers.

La Commune d'arrondissement de Yaoundé VI est subdivisée en 59 quartiers, 64 chefferies de 3ème degré. Pour la bonne marche du budget participatif (BP) dans la zone, les

¹³ Source : entretien avec le maire de la commune, novembre 2016.

¹⁴ Ils tiennent leur existence de la Délibération Municipale N° 2007/24/DM/SG/CAY2 du 18 décembre 2007 du conseil municipal autorisant le maire à créer les CAD. Ils ont été chargés de conduire l'élaboration des plans de développement locaux de leurs quartiers respectifs et de transmettre à la mairie les idées de projets des quartiers au terme d'un processus décisionnel bien déterminé.

consultants de la mairie ont mis sur pied 12 réseaux virtuels, regroupements de quartiers en fonction de leur histoire, leur proximité ou leur appartenance à un même projet. Ces comités sont constitués pour la majorité des jeunes, qui, de par leur sang chaud, leur passion, leur disponibilité, peuvent mieux appréhender les principes et les méthodes de mise en œuvre budget participatif¹⁵. Les Comités d'animation de développement sont les relais de la commune dans les quartiers : ce sont des structures d'encadrement des populations. Ils servent d'interface entre la commune, les associations des quartiers et l'ensemble des populations concernées. Ce sont les structures de vulgarisation de la politique de développement de la commune. Ils sont chargés de conduire l'élaboration des plans de développement locaux de leurs quartiers respectifs et de transmettre à la mairie les idées de projets des quartiers au terme d'un processus décisionnel bien déterminé. L'organisation des CAD comprend comme membres de droit le chef du quartier concerné, les chefs de blocs et les conseillers municipaux résidents. Ceux-ci occupent les fonctions de conseillers auprès du bureau directeur désigné par les populations elles-mêmes. Au dessus de ces structures se trouvent le Comité de Pilotage dont le maire en assure la présidence (un peu comme une sorte de tutelle).

Que ce soit dans l'une ou l'autre commune, afin de s'assurer qu'ils accomplissent leurs missions effectivement et efficacement, ces comités ont donc reçu des enseignements sur les méthodes d'animation des forums de quartiers qui leur serviront « à recueillir d'une façon priorisée les problèmes de quartiers à la base afin que ceux-ci soient pris en compte dans la programmation du budget communal sous la supervision du bureau d'appui au développement de la mairie. Ces comités d'animation de développement ont pour rôles de rendre compte de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté dans leurs localités. Ceux-ci, regroupant les habitants d'un même quartier, ont pour mission de sensibiliser la population afin qu'elle y participe, depuis l'élaboration des plans de développement des quartiers jusqu'à la mise en œuvre du budget participatif. Une fois ces structures en place, la première phase du cycle a commencé par une réunion d'orientation budgétaire ayant pour objectif de déterminer le montant alloué au budget participatif. Par la suite, des forums de quartiers ont été organisés pour identifier et prioriser les problèmes des divers quartiers de l'arrondissement et définir les actions à mener pour les résoudre. Cette étape se clôture par l'organisation et l'animation de l'assemblée communale du budget

¹⁵ Source : entretien avec le maire de la commune, novembre 2016.

participatif durant laquelle les citoyens, la société civile, les ONG, les conseillers municipaux votent les priorités identifiées dans les différents forums.

La seconde phase du cycle du budget participatif est ensuite enclenchée. Ils sont aussi supposés, à la lumière du budget participatif proposer les mesures d'accompagnement et les actions à leur niveau permettant d'améliorer l'exécution de la stratégie. Ils représentent les populations et constituent une force de proposition dans le processus de réactualisation de mise en œuvre et de suivi de la stratégie.

Il ne s'agit pas de s'affranchir de la démocratie représentative, ce qui est d'ailleurs impossible, mais plutôt de l'accompagner de la consolider par une démocratie participative via le budget participatif, qui bien qu'ayant des impacts positifs a des défis qui jalonnent le processus de sa mise en œuvre.

II- LES ENJEUX STRATEGIQUES ET LES DEFIS DE L'OPERATIONNALISATION DU BUDGET PARTICIPATIF

Malgré les opportunités qu'elle offre (A), plusieurs risques et limites du budget participatif se pointent à l'horizon au sein des deux collectivités territoriales(B).

A- Les enjeux stratégiques de l'opérationnalisation du budget participatif

Pendant une période étalée dans le temps, citoyens, chefs traditionnels et acteurs de comités de développement des quartiers, participent aux réunions organisées par les responsables des comités d'animation de développement au niveau des quartiers, afin de sélectionner par un processus méticuleux les projets à mettre en œuvre dans le cadre du budget participatif (1). Parce qu'ils sont sélectionnés par les citoyens et reflètent mieux leurs volontés et leurs priorités dans les besoins, ces projets une fois mis en œuvre concourent mieux à l'amélioration des conditions de leur vie (2).

1- Une définition collective des priorités de développement au niveau des quartiers

Le budget participatif offre aux citoyens un pouvoir d'influence sur les politiques locales. En effet, le citoyen, passant du statut d'observateur à celui de participant au processus de définition, d'implémentation et de contrôle de la politique publique locale peut désormais influencer et orienter selon ses besoins et priorités le développement de sa localité. Son

pouvoir devient réalité. Lors des réunions des comités d'animation de développement local à Yaoundé II, les populations se rassemblent pour déterminer les problèmes de développement auxquels elles font face. Il faut dire que ces difficultés, qui diffèrent selon les quartiers, sont intégrées dans le plan de campagne de la mairie. Par la suite, d'autres réunions sont programmées auxquelles le maire, ses adjoints et des conseillers municipaux assistent, en compagnie des chefs traditionnels des dites localités. Au fil du temps, la participation aux assemblées a progressé, passant de 4 048 participants lors de la première édition du budget participatif en 2010 à 6254 en 2012. L'essentiel de la croissance de la participation provient de la multiplication des moyens de sensibilisation des citoyens, notamment de bouche à oreille, dans les buvettes, à travers des affiches, ou bien lors des réunions de quartier et des visites de courtoisie. Les changements les plus importants concernent l'implication citoyenne. Le maire de la commune l'a si bien affirmé : « *On veut que les citoyens jouissent d'une grande liberté et que leur responsabilité soit peu à peu formée et élevée afin qu'ils se trouvent associés à la gestion de la chose publique de leur localité. Une des fins du budget participatif est d'ouvrir et d'amplifier davantage le dialogue et la codécision avec les citoyens.* ».¹⁶

Dans l'arrondissement de Yaoundé VI, ces réunions ont pour but de permettre aux résidents de discuter des projets d'infrastructures essentielles dont leur quartier a besoin, et de se mettre d'accord sur les priorités les plus urgentes. Les réunions visent la connaissance réciproque par les différents acteurs de leurs problèmes et des besoins auxquels ces derniers renvoient, ainsi qu'un consensus sur leur priorisation et les moyens à mobiliser et à mettre en œuvre pour leur réalisation. La sélection des priorités varie en fonction des quartiers. Parmi les projets sélectionnés par des communautés, on cite la construction des bornes fontaines, des travaux d'assainissement ou de mise à l'égout, l'éclairage pour les rues, l'aménagement des routes secondaires. En juillet 2012, l'exécutif communal de Yaoundé VI a envoyé des messages téléphoniques à 25 000 habitants afin de les informer du montant alloué au budget participatif et les inciter à participer au débat citoyen en donnant leurs avis et en assistant aux forums de quartiers qui commençaient le 4 août suivant dans les 23 quartiers de la localité. Juste après ce message d'information, un autre message d'invitation aux dits forums de quartiers a suivi, un dernier rappel est envoyé la veille de l'événement à chaque habitant pour le situer du lieu de

¹⁶ Entretien réalisé en novembre 2016.

la rencontre par rapport à son quartier spécifiquement¹⁷. Grâce à ces messages d'informations, le taux de participation des habitants est élevé. En effet, plus de trois cent résidents ont pris part dans le premier cycle de budget participatif en 2009, tandis que 11,000 y ont participé en 2011. Cette hausse rapide a été le fruit porté par la coopération tripartite entre la mairie, les habitants et les organisations de la société civile qui ont travaillé ensemble pour renforcer la confiance entre eux, et qui ont mené des campagnes de sensibilisation dans tous les quartiers.

2- Éveil citoyen et proximité renforcée avec les communes

A Yaoundé II tout comme à Yaoundé VI, le processus de budget participatif a conduit à l'instauration d'une confiance louable et une proximité entre les autorités municipales et les citoyens. Cette proximité donne la possibilité aux populations de définir les opérations de développement de manière concertée sur la base de leurs aspirations et d'exercer un contrôle des projets locaux de développement. C'est ce qui ressort d'un entretien avec le président d'un comité lorsqu'il s'exprime en ces termes : « *La nouvelle proximité qui existe entre les populations et les élus communaux rendra possible la transparence et la bonne gouvernance locale. Premièrement, les populations sont informées des actions communales. Deuxièmement, les élus locaux sont constamment informés des maux des populations, des manques dont souffre la communauté et sont, donc, immédiatement au courant de la demande sociale dès ses premières formes d'expression* »¹⁸. Pour Freyss (1999 : 37-38), « *la proximité est un facteur de bonne gouvernance, puisqu'elle met en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par le citoyen et la décision publique qui lui répond. [...] la gestion des affaires publiques au plus près de la population offre de grands avantages : meilleure connaissance des attentes, possibilité de dialogue direct, plus de flexibilité dans les réponses, pouvoir de contrôle des citoyens sur les responsables publics. Le local est tout à la fois le premier point d'ancrage de la citoyenneté, le lieu de naissance des expérimentations sociales, le maillon initial des liens sociaux* »¹⁹.

¹⁷ Exemple de message envoyé à un habitant du quartier Mendong : « *Forum du Budget Participatif à Mendong, 4 août 2012, 9h à la chefferie. Contact: SM. Mvondo Jean. Venez nombreux décider des projets à financer! Le Maire* ».

¹⁸ Source : entretien réalisé en décembre 2016.

¹⁹ Freyss Jean, « Partage de compétences et compétences partagées », in Leclerc-Olive, *Affaires locales, De l'espace social communautaire à l'espace public politique*, Paris, Karthala – GEMDEV, 1999, p.37-38

Le budget participatif a été alors une stratégie efficace pour améliorer la communication entre les citoyens et eux, mais aussi une politique qui leur permettrait de renouveler la confiance au moment des prochaines élections. Une conséquence est la réalisation des projets de développement décidés par le bas. À Yaoundé VI, plus d'une cinquantaine de lampadaires ont été installés dans les quartiers. Ce qui a permis de réaliser à ce jour en cofinancement avec les populations bénéficiaires et des partenaires de nombreux projets dans l'approvisionnement en eau potable, le traitement de l'eau à domicile, l'électrification publique, la construction des ouvrages d'assainissement, la formation des jeunes et des femmes, l'emploi jeune, la lutte contre le banditisme, l'hygiène et la salubrité.

De son côté, dans l'arrondissement de Yaoundé II, à ce jour, 13 bornes fontaines communautaires ont été construites à Messa-carrière, 03 sources aménagées à Tsinga, Messa-carrière et Cité verte nord; 02 forages construits à Oliga et Febe village ;12 bornes fontaines communautaires construites à Tsinga, Briqueterie, Oliga et Mokolo ;Plus de 350 lampadaires installés à Tsinga, Carrière, Ekoudou, Cité Verte, Febe, Oliga et Nkomkana ;03 passerelles construites à Oliga, Tsinga et Nkomkana 2 ; 01 dalot construit à Tsinga; 01 terrain de foot aménagé à Azegue ; 01 unité de fabrication des pavés opérationnelle. Ces infrastructures réalisées dans les quartiers sont l'émanation directe des populations et non de leurs représentants. La quasi-totalité des projets sont cofinancés par les bénéficiaires à travers des cotisations bénévoles.

Une autre conséquence directe est l'augmentation des recettes fiscales. Par ce paiement volontaire des impôts, on s'imagine que les citoyens veulent accorder le bénéfice du doute à ce dispositif de participation. Ils désirent un profond changement et être au centre de ce processus de changement.

B- Persistance de nombreux défis freinant une pleine participation citoyenne et l'optimisation du budget participatif

De nombreux défis jalonnent la mise en œuvre du processus de budget participatif. La difficulté de parvenir à un consensus et le risque de mécontentement des citoyens mobilisés sur des projets qui seraient modifiés par la suite représentent un obstacle pour les collectivités (1). La réticence de certains citoyens est également questionnée (2).

1- La modicité du dialogue entre comités et communes

Pour un citoyen qui a longtemps été observateur et qui demande maintenant à être participant, la transition n'est pas toujours évidente. Elle passe sûrement par un processus de formation, d'imprégnation progressive. La faible éducation citoyenne et démocratique des populations conduit à une compréhension partielle des véritables enjeux et objectifs du budget participatif. Comme l'a souligné C. Castoriadis²⁰, la participation des citoyens ne va pas sans une formation à l'exercice de la citoyenneté qui n'a qu'un très lointain rapport avec la traditionnelle instruction civique. Les citoyens étant aussi bien les élus, les professionnels, les acteurs de terrain que les habitants eux-mêmes, il est évident que la pédagogie de la participation doit se différencier selon les publics auxquels elle s'adresse.

Or, dans l'un ou l'autre arrondissement, depuis le début de l'expérience, plus d'une dizaine de formations thématiques relatives à la décentralisation, budget participatif et gouvernance locale, a été organisée par ASSOAL pour préparer les différents acteurs à pouvoir participer effectivement au processus. La particularité de ces formations est que, contrairement à la pratique courante, elles ne ciblent pas en priorité les élus, mais plutôt les citoyens même si les élus ont également pris part à ces formations. Toutefois, ces formations ne s'étendent pas sur une période longue et sont données la plupart du temps à des personnes presque analphabètes.

Parfois, ce consensus entre les autorités municipales et les acteurs de la société civile est souvent le masque qui cache les rapports de domination et d'exclusion. En effet, la politique est l'art de traiter les désaccords, les conflits, les oppositions, et pourquoi pas de les faire surgir, de les favoriser, de les multiplier, car c'est ainsi que les chemins inattendus s'ouvrent, que les possibilités se multiplient (Callon et al, 1999 : 16). Selon un membre du comité, « *Le problème fondamental est celui du dialogue et de la concertation entre les acteurs. Au début, c'était difficile avec le maire, parce que c'est une première expérience. Nous sommes tous en apprentissage. Aujourd'hui, les résultats satisfaisants. L'essentiel est que les projets ne soient pas isolés les uns par rapport aux autres. A l'échelle de la ville comme celle du quartier, la coordination est indispensable. Elle est facteur de développement local.* »²¹.

Or, sans une participation effective des populations locales et leur inclusion dans les processus de prise de décision de manière à favoriser la transparence, la responsabilité et

²⁰ Cornelius CASTORIADIS, "La démocratie" in *"Villes bonnes à vivre, villes invivables. Urbanisme, utilitarisme et démocratie"*, Revue du M.A.U.S.S. n° 14, second semestre 1999. Paris, La découverte/M.A.U.S.S., 1999.

²¹ Source : entretien réalisé en décembre 2016.

l'acceptation de leurs décisions, on ne peut parler de budget participatif. Il est vrai les maires éprouvent quelques difficultés à transférer sans restriction une partie de leurs pouvoirs aux comités de développement et même aux citoyens.

2- La réserve d'autres citoyens due à une méfiance permanente

Il serait difficile de voir l'ensemble des citoyens des communes de Yaoundé II ou VI s'impliquer au processus de budget participatif. En effet, certaines populations, en majorité les femmes et les enfants ne s'intéressent ni aux réunions organisées par les comités d'animation, ni aux rencontres avec les autorités communales lors des descentes sur le terrain. Plusieurs raisons sont alors évoquées. Une première catégorie de personnes ne participe pas parce qu'elle n'a pas été au courant du lancement de ce processus de budget participatif, encore moins des différentes réunions qui ont été tenues, malgré les affiches et les communiqués²². Le dysfonctionnement tient selon nous à l'information même qui est transmise aux citoyens sur l'existence de ces ateliers et sur leur condition de réunion. Ainsi, la distribution des cartons d'information présentant la date, l'heure et le lieu de l'assemblée paraît relativement aléatoire²³.

Les autres citoyens, bien qu'ayant été informé, refusent catégoriquement de se rendre aux différentes réunions. Pour certains d'entre eux, le maire et ses conseillers municipaux sont considérés comme des personnages lointains, sans intérêt dans une interaction avec les citoyens ordinaires. Il règne un scepticisme, une suspicion, et une apathie profonde. Il n'est pas facile de convaincre les résidents qu'ils peuvent véritablement exercer une influence dans les processus du BP, ou que le maire sera sincèrement prêt à les écouter et à collaborer avec eux. Le citoyen a la crainte qu'il ne sera pas écouté, qu'il s'adonne à un perd temps. Il est saisi de méfiance, de découragement et de désintérêt. Par ailleurs, les moyens de subsistance de la plupart des résidents à Yaoundé sont si précaires que le simple fait de trouver le temps de participer aux réunions de quartier ou aux projets communautaires de développement est loin d'être facile. Est-ce qu'on doit parler de participation à la décentralisation à un peuple qui a faim. Ces jeunes n'ont pas le temps de se soucier des aspects de la décentralisation ; ils

²² Entretiens avec des populations des arrondissements de Yaoundé II et VI.

²³ *Ibidem*.

doivent d'abord songer à manger plutôt à assister à des meetings. Un ancien délégué d'un comité de développement explique ici certaines des difficultés : *On ne peut jamais tenir pour acquis le fait que la population s'intéressera à la participation. Aux yeux de la plupart des gens, le développement est l'affaire du gouvernement – mais jusque-là, le gouvernement a fait très peu ou bien n'a rien fait. Les maires sont considérés comme des personnages lointains, sans intérêt dans une interaction avec les citoyens ordinaires. Il règne un scepticisme, une suspicion, et une apathie profonde. Il n'est pas facile de convaincre les résidents qu'ils peuvent véritablement exercer une influence dans les processus du budget participatif, ou que le maire sera sincèrement prêt à les écouter et à collaborer avec eux.*

D'autres encore, ont commencé à assister aux réunions, et se sont découragés. L'argument principal est une réserve et un découragement de la part de certains citoyens. Ceux-ci avouent que leur avis n'a qu'un effet consultatif car ils proposent de nombreux projets qui ne sont pas finalement pris en compte par les acteurs communaux. Bien entendu, on constate alors que la mise en œuvre de ce budget participatif reste sous la domination forte des élus municipaux, qui, davantage en quête de légitimation démocratique, manipule les consciences des comités de développement à la base. En deuxième lieu, lors des meetings, il est assuré aux participants une liberté de proposition importante, à condition toutefois que leurs suggestions s'intègrent dans les objectifs. Au cours de chaque assise, les habitants sont invités à formuler des propositions de projets de développement locaux, destinés à améliorer les conditions de leur vie. Or, la latitude de décision des participants est d'autant plus difficile à déterminer parce que ce ne sont pas tous ceux qui sont présents qui acceptent de prendre la parole. Certains se rendent aux conférences sans avoir clairement conscience du rôle qui est attendu d'eux. Le silence d'une partie des habitants révèle donc une méconnaissance des enjeux du dispositif. La brièveté des assemblées ne permet d'ailleurs pas l'apprentissage des formes de prise en parole en public par des personnes n'ayant beaucoup d'expériences en la matière.

Conclusion

Constatant que les projets de développement local qui découlent des compétences et moyens financiers transférés ne cadrent pas toujours avec les attentes et les besoins des populations à la base, les acteurs communaux de Yaoundé II et VI se sont tournés vers le budget participatif pour combler ce dysfonctionnement. Dans le souci d'accompagner et

d'impliquer les citoyens à améliorer leurs conditions de vie à travers des esquisses de solutions trouvées par elles-mêmes, il a été mis en place les comités d'Animation et de Développement, véritables pôles de développement. Ces comités ont pour rôle l'organisation de différentes assemblées territoriales, mais aussi thématiques, permettant de faire remonter des projets citoyens, de hiérarchiser les priorités et de favoriser l'implication des habitants dans l'allocation d'une partie du budget communal. Ce qui a conduit quelques années plus tard à une mobilisation citoyenne pour l'élaboration et l'exécution progressive de plans communaux de développement.

Toutefois, force est de constater l'existence de quelques défis en l'occurrence le décalage qui existe entre les actions programmées et leur prise en charge effective dans les budgets locaux. Cela tient essentiellement à la faiblesse des ressources locales mobilisées, et aussi à la faible implication des principales parties prenantes à la gestion locale. Par ailleurs, un autre obstacle qui s'impose est que la participation et la voie citoyenne sont partielles et superficielles ne se limitant qu'à quelques aspects du budget communal. Quoiqu'il en soit, la population prend néanmoins de plus en plus conscience des changements apportés par le budget participatif et se rend peu à peu compte de ce que cela signifie quant à son propre rôle et à ses possibilités. Il faut convenir que cet idéal recherché pour l'avènement d'un meilleur développement ne se fera pas du jour au lendemain, notamment quand on considère le climat de méfiance qui prédomine entre les acteurs non gouvernementaux et les pouvoirs communaux mais aussi, des difficultés auxquelles sont confrontés chaque jour les habitants (pauvreté, sous-emploi, délinquance juvénile, chômage,.....). Mais, ces maux ne trouveront solution que si les habitants s'expriment de manière démocratique et s'impliquent activement dans la gestion des affaires locales.

Ainsi dit, il faut avouer que le processus de budget participatif se veut d'être abordé avec prudence et lucidité. Même si de nombreux défis restent à relever, cette innovation représente une opportunité incontournable pour le développement local et démocratique au Cameroun. En se focalisant sur la démocratie participative, le budget participatif offre un cadre fructueux qui permet aux municipalités de rapprocher les citoyens à l'action municipale et d'établir un dialogue et un rapport de confiance. Nous ne prétendons pas avoir réalisé une étude exhaustive de ce processus pour en tirer un constat définitif mais, nous pouvons toutefois pointer un certain nombre d'éléments qui soulignent les limites et les défis auxquels se trouve confronté ce type de dispositifs participatifs institués.

Bibliographie indicative

- Barber Benjamin (1997), *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.
- Bacqué M-H. Rey H. Sintomer Y. (2005), “La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique?”, In Bacqué M-H. Rey H. Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris : La découverte, pp. 9-46
- Cornelius CASTORIADIS, (1999) , "La démocratie" in "*Villes bonnes à vivre, villes invivables. Urbanisme, utilitarisme et démocratie*", *Revue du M.A.U.S.S.* n° 14, second semestre 1999. Paris, La découverte/M.A.U.S.S., 1999.
- DIOH Mohamed (2007). Le budget participatif, outil d’amélioration de la gouvernance locale ? Cas de la communauté rurale de Fissel. Mémoire de fin d’étude. ENEA.
- GUEYE Bara, 2005, Décentralisation et participation citoyenne : Evaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence budgétaire, IIED, Dossier n°135.
- GUEYE Bara, 2008, Le budget participatif en Afrique, Un guide pratique destiné aux acteurs locaux, IED.
- ONU Habitat, ENDA TM/ECOPOP, 2008, Le budget participatif en Afrique. Guide pour la formation en pays francophones. Tome 1 : Concepts et principes, 66 pages.
- ONU Habitat, ENDA TM/ECOPOP, 2008, Le budget participatif en Afrique. Guide pour la formation en pays francophones, Tome 2 : Méthodes et approches, 76 pages.
- REY, Henri (2005) : « Participation électorale et démocratie participative », (in) Marie-Hélène BACQUE Henry REY et Yves SINTOMER [sous la dir.]. *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.