



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

La participation publique à la gestion municipale : proposition d'un dispositif pour la commune urbaine de Bandiagara au Mali

Présenté par

Daouda COULIBALY

Pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration - Gestion

Spécialité Gouvernance et Management Public

Le 24 mars 2011

Devant le jury composé de :

Madame Danièle BORDELEAU Présidente

Directrice du Département Administration-Gestion,
Université Senghor, Alexandrie (Egypte)

Monsieur Jean-Pierre COLLIN Examineur

Professeur à l'Institut national de la recherche scientifique -
Centre Urbanisation Culture et Société, Montréal, Québec
(Canada)

Monsieur Ashraf Salah El Dine Examineur

Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et
Technologies, Alexandrie (Egypte)

Université Senghor – Opérateur direct de la Francophonie
1 Place Ahmed Orabi, BP 21111, 415 El Mancheya, Alexandrie, Egypte
www.usenghor-francophonie.org

Remerciements

Nous tenons à remercier madame Danièle Bordeleau, Directrice du Département administration-Gestion (AG) de l'Université Senghor pour son appui et son implication dans la formulation du sujet, le suivi et la rédaction de ce mémoire; monsieur Jean-Pierre Collin, professeur d'études urbaines et membre fondateur du réseau de recherche Villes Régions Monde (VRM) de l'Institut national de la recherche scientifique – Centre urbanisation culture et société (INRS-UCS) de Montréal au Canada, qui a accepté d'encadrer ce travail malgré ses multiples occupations.

Le devoir me revient de présenter mes vifs remerciements aux personnes qui suivent, pour leur soutien et implication dans la réalisation de ce travail:

- Le personnel de l'Université Senghor pour leurs efforts en vue de nous faciliter le séjour durant les deux années de formation. Je pense à madame Suzanne Youssef, Assistante du Département AG pour sa disponibilité, tous nos promotionnaires avec qui nous avons partagé l'esprit senghorien pendant deux ans;
- Toute l'équipe du réseau VRM de l'INRS-UCS pour leur encadrement durant le stage. Grand merci à Valérie Vincent, Coordinatrice de VRM pour sa disponibilité, à Geneviève Cloutier, professeure pour ses conseils et ses commentaires;
- Tous mes professeurs, durant ces deux ans, venant du Québec (Canada), d'Afrique et d'Europe. Je pense personnellement aux professeurs Bachir Mazouz à l'ENAP et Thierno Diallo à l'UQAC pour leurs commentaires;
- Madame Caroline Andrew, professeure à l'Université d'Ottawa (Canada) pour ses commentaires;
- Les professeurs Richard Morin, Anne Latendresse et Winnie Frohn de l'UQAM; Laurence Bherer de l'Université de Montréal, Éric Champagne de l'Université d'Ottawa pour leur disponibilité et leurs conseils;
- Monsieur Gérard CLAISE, Adjoint au Maire de Lyon, Vice-président de la communauté Urbaine de Lyon Chargé de la Démocratie Participative et des Relations avec les Usagers;
- Enfin, à toutes les personnes qui ont œuvré à la réalisation de cette formation en particulier mes parents et amis qui ont toujours su, me soutenir et m'encourager.

Dédicace

A mon grand frère Mamadou Coulibaly,

décédé en avril 1999,

ton souvenir me guide.

Résumé

La participation apparaît un peu partout au monde comme un axe majeur de l'action publique en milieu urbain. Différentes expériences participatives se sont développées dans diverses villes. Le niveau local est ainsi apparu comme un espace politique favorable à l'émergence de la citoyenneté et de la participation du fait de la proximité entre les citoyens et les autorités locales. Ce que certains chercheurs nomment l'impératif délibératif, ou participatif se fait plus exigeant.

Depuis plus d'une décennie maintenant, le Mali tente d'impulser cette participation des citoyens à travers les textes législatifs régissant la décentralisation. En principe, les autorités municipales sont tenues de consulter les citoyens dans le processus de prise de décision concernant la gestion de leur collectivité.

A partir d'expériences et d'études de participation menées ailleurs, nous formulons deux hypothèses sur le renforcement de la participation des citoyens de la commune urbaine de Bandiagara à la gestion de leur municipalité : d'une part, la réussite d'un mécanisme de participation des citoyens à la gestion municipale est favorisée par des conditions allant au-delà des textes législatifs, ce qui n'est pas le cas de la commune urbaine de Bandiagara ; d'autre part, la faiblesse de la participation des citoyens de Bandiagara à la gestion de leur municipalité est liée à cette limite des pratiques et peut être résorbée par l'implantation d'un nouveau dispositif rencontrant les conditions nécessaires à une participation effective. En effet, nous avons identifié dans la revue de littérature des conditions nécessaires au succès des mécanismes de participation. Cela nous a amené à constater que les pratiques de participation appliquées dans la commune de Bandiagara ne tiennent pas compte de ces conditions faisant le succès du système ailleurs. Ces résultats révèlent la faiblesse du niveau de participation des citoyens de Bandiagara à la gestion de leur Ville et nous invitent à identifier des mécanismes d'amélioration de la participation citoyenne. De ce fait, l'étude propose un nouveau dispositif qui, nous espérons, contribuera à son renforcement.

Mots-clefs : Participation publique – gestion municipale - Bandiagara

ABSTRACT

Participation appears as a major issue of public action in urban context. Different experiences have been developed over the years in many cities. The local level thus appears as a fertile ground for citizen participation emergence thanks to the closeness between citizens and local authorities. However the participation process remains a long-term project.

Since more than a decade, Mali attempts to stimulate citizen participation by changing the laws governing decentralization. In theory, municipals authorities must consult citizens in the decision-making process concerning local management.

Based on experiences and studies on participation around the world, two hypotheses have been formulated concerning the improvement of citizen participation on municipal management in Bandiagara's urban agglomeration. Initially, the success of citizen participation mechanism is favored by a specific context and not only by changing the laws. Second, the low level of participation in Bandiagara is directly linked with that limit and could be bypassed by the establishment of a new device stimulating the good conditions for an effective participation. Those "good" conditions have been identified in the literature as necessary conditions for the success of participation mechanism. Our results brings us to see that the context of participation in Bandiagara's urban agglomeration is usually ignore by the municipal authorities and that is why we observe a low level of participation even though laws have changed. Our research wants to propose a new device for participation in Bandiagara's urban agglomeration that we hope, will contribute to his strengthening.

Key words: Civic participation, Municipal government, Bandiagara

Liste des acronymes et abréviations utilisés

- APE : Association des parents d'élèves
- ASACO : Association de santé communautaire
- BP : Budget participatif
- CAFO : Coordination des associations et ONG féminines
- CAPLAN : Cabinet du plan
- CBP : Conseil du budget participatif
- CCC : Comité de concertation communal
- CCJ : Conseil communal des jeunes
- CCQ : Comité de concertation de quartier
- CLD : Comité local de développement
- CRC : Coordination des relations avec les communautés
- INRS : Institut national de la recherche scientifique
- INRS-UCS : Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société
- IVTF : Initiative : une ville pour toutes les femmes
- MATCL-SG : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Secrétariat Général
- MRC : Municipalité régional de comté
- OCPM : Office de consultation publique de Montréal
- OI DP : Observatoire international de la démocratie participative
- ONG : Organisation non gouvernementale
- PDESC : Programme de développement économique, social et culturel
- P-RM : Présidence de la république du Mali
- UAMPA : Union des associations de quartier de Porto Alegre
- UQAM : Université du Québec à Montréal
- USAID : Agence américaine de développement international
- VRM : Villes Régions Monde

Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Résumé	iii
ABSTRACT.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
Liste des tableaux.....	ix
Liste des figures.....	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I: PROBLEMATIQUE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE À LA GESTION MUNICIPALE	3
1.1. La participation des populations à la gestion de leur localité : un défi permanent au Mali	3
1.1.1. <i>La quête de la participation publique au Mali</i>	3
1.1.2. <i>La commune urbaine de Bandiagara et les pratiques de participation publique</i> :	5
1.1.3. <i>La participation publique : Un enjeu de mobilisation des citoyens</i>	7
1.2. Objectifs, questions et hypothèses de recherche.....	8
1.2.1. <i>Les objectifs de recherche</i>	8
1.2.2. <i>Les questions de recherche</i>	8
1.2.3. <i>Les hypothèses de recherche</i>	9
1.3. Synthèse des données de terrains.....	9
1.3.1. <i>Le cadre juridique</i>	9
1.3.2. <i>Les données issues de notre expérience professionnelle et des documents officiels</i>	10
1.4. Résultats attendus	11
CHAPITRE II : LA REVUE DE LA LITTÉRATURE SUR LA PARTICIPATION PUBLIQUE A LA GESTION MUNICIPALE.....	12
2.1. Le processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne francophone.....	12
2.1.1. <i>Une synthèse de l'évolution de la décentralisation</i>	12
2.1.2. <i>La démocratie locale</i>	14

2.2.	Le concept de la participation publique	15
2.3.	Entre démocratie représentative et démocratie participative	16
2.4.	Des dispositifs de participation publique	18
2.4.1.	<i>Les dispositifs ad hoc (liés à une opération donnée ou à une controverse) ou consultations ponctuelles.....</i>	18
2.4.2.	<i>Les dispositifs intermédiaires (non institutionnalisés mais d'une durée assez longue)</i>	19
2.4.3.	<i>Les dispositifs s'inscrivant dans la durée ou institutionnalisant la participation</i>	19
2.5.	L'évaluation de la participation.....	21
2.5.1.	<i>Les échelles de participation.....</i>	21
2.5.2.	<i>Des conditions de succès d'un mécanisme de participation</i>	23
Chapitre III: La démarche méthodologique		25
3.1	Une recherche qualitative	25
3.1.1	<i>Les instruments de collecte des données</i>	25
3.1.2	<i>Mesure et analyse des données de terrain issues des questionnaires</i>	28
3.1.3	<i>Les limites de la méthodologie.....</i>	30
3.2	Le budget participatif de Porto Alegre et l'Office de consultation publique de Montréal : deux expériences de référence de participation publique.....	30
3.2.1	<i>Le budget participatif de Porto Alegre.....</i>	30
3.2.2	<i>L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)</i>	32
3.3	L'apport spécifique du stage	35
Chapitre IV: Résultats et proposition de l'étude		37
4.1	Les résultats.....	37
4.1.1	<i>Les conditions de succès.....</i>	37
4.1.2	<i>L'évaluation des pratiques de participation citoyenne à Bandiagara.....</i>	39
4.2	Vers un nouveau dispositif de participation publique à Bandiagara	43
4.2.1.	<i>Les préalables à la mise en place du dispositif.....</i>	43
4.2.2.	<i>La mise en place des structures de participation</i>	45

4.2.3. Les règles de fonctionnement du dispositif (processus de consultation et de prise de décision) 49	
4.2.4. Les étapes d'implantation du dispositif par la commune	51
4.2.5. L'évaluation des conditions d'implantation du dispositif à Bandiagara	55
CONCLUSION	58
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	60
ANNEXES.....	65
Annexe 1 : Questionnaire adressé aux informateurs neutres (Préfet, Sous-préfet, Assistante technique auprès de la mairie)	65
Annexe 2 : Questionnaire adressé aux élus et fonctionnaires municipaux	67
Annexe 3 : Questionnaire adressé aux conseillers de quartier (membres conseil village de Bandiagara).....	69
Annexe 4 : Questionnaire adressé aux organisations de citoyens (associations et ONGs)	71
Annexe 5 : Carte de la commune urbaine de Bandiagara	73

Liste des tableaux

Tableau 1	Les mécanismes de participation prévus par le code des collectivités territoriales en fonction des instances	4
Tableau 2	Variation du taux de recouvrement de la TDRL et de la TV de la commune.....	11
Tableau 3	Caractéristiques de la consultation et du débat public dans l'élaboration du budget	29
Tableau 4	Synthèse du nouveau dispositif de participation de la commune	48
Tableau 5	Synthèse du fonctionnement du dispositif.....	51
Tableau 6	Synthèse de l'implantation du dispositif	54

Liste des figures

Figure 1	Situation de Bandiagara sur la carte du Mali.....	5
Figure 2	Structuration politique interne de la commune urbaine de Bandiagara.....	6
Figure 3	Echelle de la participation selon Thibault.....	22
Figure 4	La nouvelle forme de gouvernance de la Ville	45

INTRODUCTION

Depuis quelques années, les formes d'association des citoyens à la gestion de leur localité à travers leur participation à la décision et aux débats publics se sont multipliées. La proximité des autorités locales et des citoyens, possible grâce à la taille des collectivités serait garante d'un intérêt pour les affaires locales et, par le fait même, d'une importante participation des citoyens (Bherer, 1999). Ainsi, des acteurs fort divers et aux objectifs différents, notamment les experts de la Banque mondiale, et des ONG et les militants communautaires ou associatifs ont développé et diffusé des expériences participatives à l'échelle locale un peu partout au monde (Bacqué *et al.*, 2005a). La participation et la délibération semblent ainsi devenues des « impératifs » des politiques publiques surtout au niveau local (Blondiaux et Sintomer 2002). Cette dynamique puise ses racines dans la demande de démocratisation, de partage de pouvoir et de reconnaissance du local face à un pouvoir central tout puissant. On assiste donc à l'émergence des ateliers publics d'urbanisation en France et en Italie, des opérations coopératives et de développement communautaire dans les pays anglo-saxon (Etats Unis d'Amérique, le Canada). Les nouveaux dispositifs de participation ont émergé à partir de ces traditions et expériences et se sont progressivement institutionnalisés dans les politiques publiques (Bacqué *et al.*, 2005a).

En Afrique subsaharienne, notamment au Mali, la demande de participation fortement exprimée par les populations locales à la suite des mouvements de démocratisation et la quête d'autonomie dans la gestion des affaires locales ont conduit à l'approfondissement des politiques de décentralisation (CGLU¹, 2008 : page 33). En outre, l'adoption des réformes de décentralisation a pu apparaître comme un corollaire de la démocratisation et de la libéralisation que les partenaires des Etats africains exigeaient comme condition pour que ces Etats bénéficient de leur appui, et comme résultant d'une conditionnalité posée par les bailleurs de fonds (CGLU, 2008). La décentralisation a ainsi conféré aux citoyens la responsabilité de la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local à travers leur collectivité². Cette réforme traduit deux enjeux fondamentaux pour le Mali : un enjeu démocratique (1) à travers la création des communes qui a consacré la démocratisation de l'administration. Cette démocratisation de l'administration confère à chaque citoyen dans sa localité, une part de responsabilité et de liberté dans la gestion des affaires de sa localité. Un enjeu de développement (2) au travers duquel les citoyens partagent dorénavant avec l'Etat les responsabilités du développement de leur commune à travers leur participation au processus de prise de décisions.

¹ Cités et Gouvernements Locaux Unis.

² Article 3 de la Loi 93-008/Déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la Loi 96-056 du 16 octobre 1996.

Dans ce sens, la Loi 95-034 portant code des collectivités impose aux autorités locales la consultation des citoyens d'une part et des comptes rendus d'autre part³. Il convient donc de se demander quels dispositifs les autorités locales mettent en place afin de faire participer les citoyens à la gestion des affaires locales conformément à ces enjeux de démocratie et de développement.

C'est dans cette perspective que s'insère la présente étude qui se focalise sur le cas de la commune urbaine de Bandiagara. Plus précisément, nous tenterons de répondre à deux préoccupations relatives à la participation des citoyens à la gestion de leur municipalité. D'une part, nous nous demandons « Quelles sont les conditions nécessaires pour favoriser le renforcement de la participation des citoyens à la gestion municipale? », et, d'autre part, « Les pratiques actuelles de la commune urbaine de Bandiagara favorisent-elles la participation de ses citoyens? »

Cette recherche explore comment certaines villes ont, au-delà des obligations législatives, favorisé la participation publique des citoyens à la gestion de leur municipalité. Plus spécifiquement, nous désirons identifier les facteurs ayant fait le succès des expériences développées ailleurs, analyser les pratiques de la commune de Bandiagara et proposer un dispositif favorisant le renforcement de la participation de ses citoyens à la gestion de leur ville. Dans cette perspective, nous sommes partis des observations issues de notre expérience professionnelle dans la commune. Une recherche documentaire a été effectuée, un stage de mise en situation professionnelle a été fait au sein du réseau de recherche Villes Régions Monde de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-UCS) de Montréal au Québec (Canada). Des entrevues ont été réalisées avec des chercheurs et des praticiens des politiques participatives en plus des questionnaires administrés aux acteurs de la commune de Bandiagara.

Dans le 1^{er} chapitre de cette étude, nous traitons de la problématique de la participation publique à la gestion municipale. Nous commençons tout d'abord par présenter le défi que représente la participation au Mali. Ensuite, nous présentons nos questions et hypothèses de recherche avant de faire cas des données de terrain ainsi que les résultats attendus de notre étude. Le 2^e chapitre s'inscrit dans le cadre d'une revue de littérature. Il traite de la participation comme outil d'opérationnalisation de la bonne gouvernance et de la décentralisation, du concept de la participation publique, des dispositifs de participation publique avant de finir par la question de l'évaluation de la participation citoyenne. Dans le 3^e chapitre, nous expliquons notre démarche méthodologique, suivie des outils utilisés pour répondre à notre question principale de recherche. Nous présentons au 4^e chapitre les résultats de l'étude sur la base desquels, nous proposons un nouveau dispositif de participation publique pour la commune urbaine de Bandiagara qui, nous espérons, contribuera à renforcer la participation des citoyens à la gestion municipale.

³ Articles 17 et 174 pour la consultation; 30 pour le compte rendu

CHAPITRE I: PROBLEMATIQUE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE À LA GESTION MUNICIPALE

En faveur de la démocratisation en 1991, le Mali organise une décentralisation intégrale pour atteindre les objectifs politiques que sont la légitimation de l'État de droit et la participation populaire aux processus de prise de décision⁴. Cette volonté politique est concrétisée par la loi 93-008 du 11/02/1993 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités territoriales⁵. Dans cette optique, la Loi 95-034 portant code des collectivités territoriales consacre les principes de la participation des citoyens à la gestion municipale à travers leur consultation⁶. Toutefois, malgré ces dispositions réglementaires en faveur de la participation publique à la gestion municipale, le degré d'implication des citoyens dans le processus de gestion de la commune demeure faible à Bandiagara.

Ainsi, ce premier chapitre a pour objet de présenter cette distance entre la volonté politique et son opérationnalisation sur le terrain. Il convient tout d'abord de souligner qu'au Mali, l'idée d'associer les populations aux décisions concernant leur localité est antérieure à la démocratisation (1.1). Ensuite, on énoncera la question et les hypothèses de recherche (1.2). Une synthèse des données collectées sur le terrain présentera le degré de la participation dans la commune (1.3). Nous allons clore le chapitre par les résultats auxquels nous comptons parvenir à l'issue de notre étude (1.4).

1.1. La participation des populations à la gestion de leur localité : un défi permanent au Mali

Dans cette section, nous présentons comment au Mali, les autorités au niveau de l'Etat suscitent l'implication des citoyens dans la gestion de leur localité. Nous allons ainsi chercher à repérer la structure de la participation dans la commune de Bandiagara.

1.1.1. *La quête de la participation publique au Mali*

La participation publique au niveau local s'est manifestée au Mali sous différentes formes au fil des temps. Des années d'indépendance à la démocratisation, elle se manifestait à travers les comités locaux de développement (CLD). Dirigés par le représentant du gouvernement (Commandant de cercle et Chef d'arrondissement), ces comités étaient composés de représentants du parti unique au pouvoir, de chefs de village ou de quartier ainsi que de quelques individus cooptés au sein des organisations de base de soutien au parti (union locale des femmes et de jeunes). A la faveur de la démocratisation en 1991, le Mali comme

⁴ <http://apad.revues.org/document861.html> [consulté le 04 juin 2010].

⁵ Cette Loi est modifiée par la Loi 96-056 du 16/10/1996.

⁶ La consultation dans le contexte malien consiste à prendre l'avis d'une instance ou d'un groupe d'individus sans obligation d'en tenir compte, il ne s'agit pas d'une consultation dans le sens interactive.

d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, sous l'influence des bailleurs de fonds internationaux, se lance dans l'approfondissement du processus de décentralisation (Syll, 2005)⁷. Dans cette optique, le pays pose les principes de la décentralisation à travers les articles 97 et 98 de la constitution du 25 février 1992⁸. Et la loi 95-034 portant code des collectivités territoriales fixe les obligations de participation publique. Le tableau 1 donne un premier aperçu de l'ensemble des instances de participation prévues explicitement par le code des collectivités territoriales au Mali.

Tableau 1 Les mécanismes de participation prévus par le code des collectivités territoriales en fonction des instances

Instances participatives	Objet de la participation
Toute personne en fonction de son expertise	La commune a la latitude de consulter toute personne sur une question donnée en raison de ses compétences
Les chefs de quartiers	La commune est tenue de prendre l'avis (consulter) des chefs de quartiers sans obligation de prendre en considération avant de délibérer sur plusieurs matières notamment la voirie, le transport public, le cadastre, l'implantation et la gestion des équipements collectifs etc.
Le conseil de quartier	Le débat public sur le projet de budget communal doit être précédé d'une consultation des conseils de quartiers
Le public (des responsables d'ONG, d'association et des services techniques de l'État y sont conviés à Bandiagara)	Le vote du budget est précédé d'un débat public (la loi ne précise pas le public à inviter donc, laissé à la discrétion de la commune)

Source : L'auteur inspiré de Breux *et al.*, 2004

Avant de délibérer sur le schéma d'aménagement du territoire, la voirie, la protection de l'environnement, l'implantation et la gestion des équipements collectifs, etc. le Conseil communal est tenu de prendre l'avis des conseillers et chefs de quartier concernés⁹. En outre, le vote du budget par le conseil municipal doit être précédé d'un débat public après une consultation des conseils de quartier constituant la commune¹⁰. Le niveau local est ainsi positionné en tant qu'interlocuteur privilégié du citoyen, un espace permettant son expression politique ainsi que la délibération collective (Hamel, 2002).

⁷ Le processus de décentralisation remonte à l'époque coloniale (Bamako et Kayes sont les premières communes du Soudan français créées en 1918).

⁸ Article 97 stipule que les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi; et l'article 98 stipule que les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.

⁹ Article 17 de la Loi 95-034 portant code des collectivités territoriales en république du Mali modifiée par la loi 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la Loi 98-066 du 30 décembre 1998.

¹⁰ Article 174, Loi précitée.

1.1.2. La commune urbaine de Bandiagara et les pratiques de participation publique :

La commune urbaine de Bandiagara¹¹ est située à près de 700km de Bamako (capitale du Mali). Elle se situe à 60km de Mopti, chef lieu de sa région d'appartenance. La municipalité compte une population de 25 564 habitants¹², composée essentiellement de Dogons et de Peulhs. La figure 1 situe Bandiagara sur la carte du pays.

Figure 1 Situation de Bandiagara sur la carte du Mali



Source : Ministères des affaires étrangères, 2004

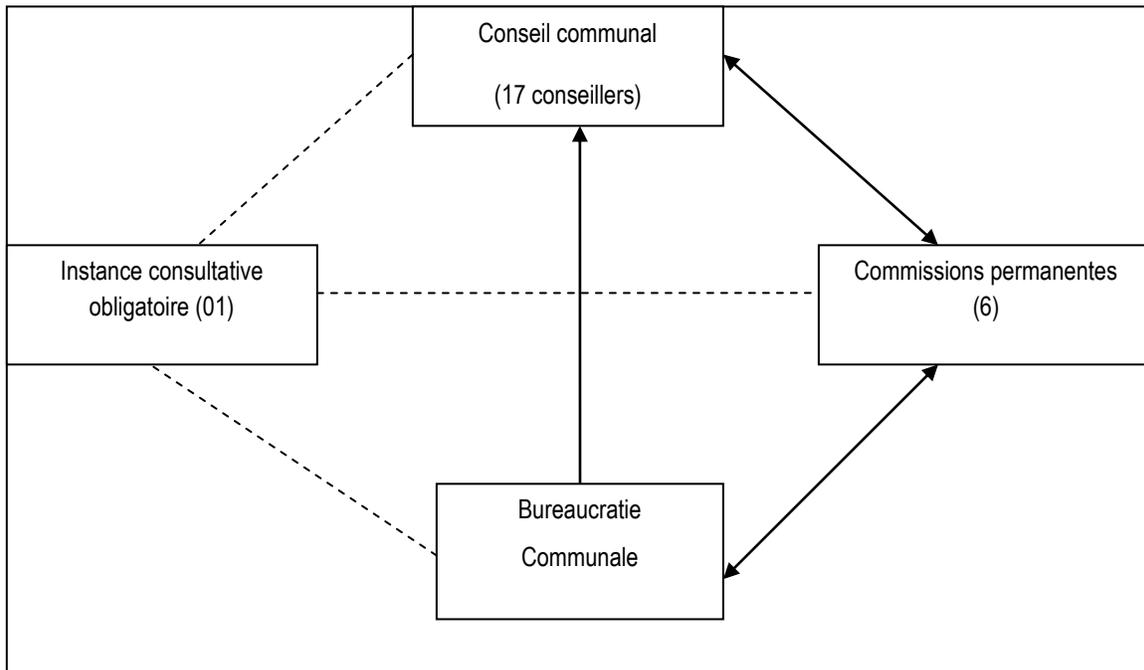
Constituée de huit quartiers, la commune (Ville) est dirigée par un conseil de dix sept conseillers élus au suffrage universel direct, un maire et trois adjoints élus au suffrage indirect par les conseillers. Six commissions de travail sont également constituées au sein du conseil. Chaque quartier devrait être dirigé par un Chef de quartier assisté par un conseil dont le nombre est fonction de la taille de la population. Pour l'instant, c'est un conseiller qui fait office de chef de quartier en attendant l'érection des quartiers de la ville en quartiers officiels au plan administratif. La figure 2 présente la structuration politique interne de la commune. Les flèches continues montrent des relations soutenues et récurrentes tandis que les traits illustrent des relations nettement moins fréquentes et discontinues.

¹¹ La carte de la commune est présentée à l'annexe 5.

¹² Commune urbaine de Bandiagara, PDESC 2010-2014.

Dans ses travaux, le conseil communal est aidé par des commissions de travail¹³ formées exclusivement de conseillers élus. Ces commissions sont chargées d'étudier les questions qui leur sont soumises soit par l'administration d'État, soit par ses membres. Elles n'ont aucun pouvoir de décision et leurs séances ne sont pas publiques.

Figure 2 Structuration politique interne de la commune urbaine de Bandiagara



Source: L'auteur inspiré d'Andrew et Poirier, 2004

La seule instance consultative obligatoire est constituée par les Chefs et conseillers de quartier de même que le public, sans aucune précision en matière de budget. Le conseil communal est tenu de prendre leur avis sur toutes les questions relatives à la voirie, aux collecteurs de drainage et d'égouts; au transport public; l'occupation privative du domaine public; au cadastre; l'organisation des activités agricoles, pastorales, sylvicoles, de pêche ou de chasse; la création et l'entretien des puits et points d'eau; le schéma d'aménagement du territoire communal et les plans d'occupation du sol; la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles; la gestion du domaine public et privé communal; l'implantation et la gestion des équipements collectifs¹⁴. De même, pour la commune, le débat public sur le projet de budget doit être précédé d'une consultation des conseils de quartier constituant la commune¹⁵.

¹³ Article 35 Loi 95-034 citée.

¹⁴ Article 17 Loi 95-034 précitée.

¹⁵ Article 174 Loi 95-034 précitée.

La bureaucratie communale, notamment le secrétaire général, joue un rôle prépondérant dans ce dispositif au regard de son rôle de premier conseiller technique du maire. Il est le principal animateur des relations entre la mairie, les citoyens et les autres administrations.

L'analyse des relations entre les élus, la bureaucratie communale et les citoyens permet de comprendre le degré d'influence des uns et les autres dans le processus de gestion de la commune. Si le pouvoir des élus est fondé sur leur légitimité politique (élection), celui des fonctionnaires municipaux est basé sur l'expertise et le pouvoir des citoyens sur le vécu (Andrew et Poirier, 2004).

1.1.3. *La participation publique : Un enjeu de mobilisation des citoyens*

« Au-delà des effets directs sur la transformation des projets, le débat est une source d'apprentissage pour les participants, il influence les manières de faire des administrations publiques et des promoteurs; il fait émerger des enjeux, des acteurs et des partenariats » (OCPM, 2010 : p. 11). Au Mali, le défi de la participation publique à la gestion municipale se joue à plusieurs niveaux. La consolidation de sa jeune démocratie caractérisée aujourd'hui par un déficit manifeste de participation aux élections (32,19% de taux de participation au 2^e tour des élections législatives de 2007, 46% aux élections municipales 2009 et moins de 18% aux élections partielles de février 2011 en commune IV du district de Bamako)¹⁶ interpelle une autre façon de faire. L'enthousiasme des premières heures de la démocratisation, suivie par une décentralisation intégrale s'estompe de jour en jour. Si le changement au plan juridique et institutionnel est une évidence, les manières de faire ont rarement évolué au même rythme. En dépit des compétences croissantes attribuées au niveau local, l'intérêt du citoyen pour la vie politique locale semble diminuer du fait de la faiblesse de son implication. D'où la nécessité pour les autorités locales d'envisager de nouvelles formes de gestion impliquant le citoyen. L'approfondissement de la démocratie à travers une plus grande participation publique, est un enjeu majeur de la décentralisation. Les citoyens ne forment plus seulement un public à convaincre du bien fondé de tel ou tel projet, mais possèdent une expertise spécifique et unique à titre de résident ou d'utilisateur (Paré, 2008). La participation apparaît donc comme un outil d'aide à la prise de décision, un moyen d'atténuer les conflits, d'arbitrer entre les intérêts divers, de faire apparaître les consensus et les divergences, d'identifier les leaders naturels, de mobiliser les acteurs sociaux et économiques. Ceci dit, soulignons qu'elle ne réduit d'aucune manière la responsabilité finale des élus qui demeurent les gardiens du bien commun. Pour les autorités locales, la participation est une occasion d'accéder au savoir tacite qui circule dans les réseaux sociaux, pour mesurer le niveau de satisfaction, repérer les sources d'insatisfaction, évaluer les préférences des citoyens, leur offrir ainsi des services

¹⁶ Direction nationale de l'intérieur (2009, 2007, 2011). Rapport sur les élections.

plus compatibles avec leurs attentes et, en prime, atténuer ou prévenir les conflits¹⁷. Or, si des textes législatifs instituent l'obligation de consultation des citoyens sur différentes matières¹⁸, l'impact de leur application semble peu étudié au Mali.

Nous constatons une carence voire une absence totale des écrits traitant du sujet dans le pays en général et à Bandiagara en particulier. En effet, des recommandations sont toujours faites en faveur de la participation publique des citoyens. Cependant, nous n'avons pas trouvé de travaux en la matière soutenus par des approches théoriques et des outils d'analyse. Nous souhaitons donc contribuer à la réflexion et au développement de paramètres qui pourront permettre de saisir les points forts et les points faibles des cadres de participation dans le contexte malien et, par la suite, élaborer une proposition pour renforcer la participation publique dans la commune urbaine de Bandiagara.

1.2. Objectifs, questions et hypothèses de recherche

1.2.1. *Les objectifs de recherche*

Le code des collectivités territoriales impose la consultation des citoyens sur la plupart des domaines relevant de la compétence des communes¹⁹. Nous explorons comment certaines villes ont, au-delà des obligations législatives, favorisé la participation publique des citoyens à la gestion de leur localité. Nous cherchons à cerner comment ces villes sont arrivées à intéresser les citoyens à la gestion de leur municipalité. Ainsi, nous allons évaluer les pratiques participatives de Bandiagara et prospecterons des axes de proposition pour son renforcement. Plus spécifiquement, nous désirons proposer un dispositif pouvant favoriser le renforcement de la participation publique à la gestion municipale à Bandiagara.

1.2.2. *Les questions de recherche*

Dans l'optique des sections précédentes, la question principale de cette étude est : « Quelles sont les conditions nécessaires pour favoriser le renforcement de la participation des citoyens à la gestion municipale? », et une sous-question : « Les pratiques actuelles de la commune urbaine de Bandiagara favorisent-elles la participation de ses citoyens? ».

¹⁷ Daniel-Jean (2011). Notes de cours de gestion des services public locaux et régionaux, département Administration-Gestion. Alexandrie : Université Senghor

¹⁸ Articles 17 et 174, Loi 95-034 précitée.

¹⁹ Art 17 et 174 Loi 95-034 précitée.

1.2.3. *Les hypothèses de recherche*

Au regard des questions ci-dessus posées, nos hypothèses de recherche sont de deux ordres : « la réussite d'un mécanisme de participation des citoyens à la gestion municipale est favorisée par des conditions allant au-delà des textes législatifs ». Dans cette perspective, nous nous proposons d'identifier, à partir des expériences et des études de cas contenues dans la littérature, des conditions favorisant la participation des citoyens à la gestion de leur ville.

Ensuite, « le déficit dans la participation des citoyens de Bandiagara à la gestion de leur municipalité est lié à sa limitation au cadre réglementaire fixé par l'Etat sans développement de mécanismes de renforcement ».

Pour cette deuxième hypothèse, nous ferons une évaluation des pratiques participatives de Bandiagara en nous fondant sur les expériences et études identifiées dans la revue de la littérature. Ainsi, nous comptons dégager les voies d'une perspective de proposition d'un dispositif qui pourra contribuer au renforcement de la participation des citoyens de Bandiagara à la gestion de leur municipalité.

1.3. Synthèse des données de terrains

Ces données seront de deux ordres : les données liées au cadre juridique et celles relatives à nos observations au cours de notre expérience professionnelle et des documents officiels.

1.3.1. *Le cadre juridique*

L'article 98 du Décret N°92-073/P-CTSP portant promulgation de la constitution du Mali, stipule que les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Cette constitutionnalisation de la décentralisation constitue le fondement de l'engagement de la république du Mali en faveur de la participation des citoyens à la gestion. En vue d'opérationnaliser cet engagement, la loi 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996, dispose en ses articles 3 et 4 que les collectivités territoriales ont pour mission, la conception, la programmation et la mise en œuvre les actions de développement économique, social et culturel. Elles règlent par délibération leurs affaires. Dans cette perspective, la loi 95-034 portant code des collectivités territoriales stipule en son article 17 que le conseil communal est tenu de prendre l'avis des chefs de quartier concernés avant de délibérer sur : la voirie, le transport public, l'occupation privative du domaine public, l'organisation des services agricoles, l'implantation et la gestion d'équipement collectifs, le schéma d'aménagement et le plan d'occupation du sol, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la gestion du domaine public et privé communal.

En outre, l'article 174 de la même loi souligne que le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget et, que pour le budget communal, le débat public doit être précédé d'une consultation de quartiers constituant la commune. La consultation des citoyens est donc une obligation pour les autorités municipales. Dans le souci d'une reddition de compte, l'article 30 de cette loi 95-034 stipule qu'après chaque session du conseil communal, qu'un compte rendu signé par le maire et secrétaire général de la commune doit être affiché dans les huit jours au siège de la commune ou porté à la connaissance des habitants par tout moyen de communication et d'information approprié. De nos constats, la mairie de Bandiagara a toujours privilégié l'affichage de compte rendu qui, au regard du niveau d'instruction de la majorité des citoyens s'avère inefficace.

Nos observations sur le terrain nous démontrent que malgré ces obligations juridiques salutaires en la matière, la participation citoyenne à la gestion municipale demeure faible.

1.3.2. Les données issues de notre expérience professionnelle et des documents officiels

Il faut signaler que nos activités professionnelles antérieures s'inscrivent dans l'accompagnement des municipalités. En effet, nous sommes en activité dans l'administration territoriale malienne depuis 2004. En notre qualité de Sous-préfet, nos attributions vis à vis des municipalités consistent à assister techniquement le bureau communal dans ses tâches administratives et nous sommes consultés par le conseil municipal en cas de besoin²⁰. Ainsi, nous avons pu constater que les citoyens sont généralement informés des décisions déjà prises au lieu d'une consultation en amont. Aucune documentation n'est transmise avant la consultation en vue d'appréhender les problèmes et poser des questions pertinentes. L'infrastructure juridique en faveur de la participation est assimilable à la rétroaction comme le définit Thibault (1991) qui n'accorde aux citoyens que le pouvoir de réagir aux actions et énoncés des gouvernants pour valider une décision prise ou sur le point de l'être. Alors que l'article 17 stipule la prise de l'avis des Chefs de quartier, l'article 174 impose un débat public sur le projet de budget sans fixer de mécanismes et, encore moins de garanties quant à la prise en compte des avis émis par les citoyens. De ce fait, nous constatons un désintérêt des citoyens pour leur municipalité, lequel se manifeste par une régression de la participation aux consultations électorales (52,38% aux élections communales de 2004 et 46% à celles de 2009)²¹. Ce désintérêt constitue aussi l'une des causes de la faiblesse du taux de mobilisation des ressources de la commune notamment la taxe de développement régional et local (TDRL) et la taxe voirie (TV). Le tableau 2 présente la variation du taux de recouvrement de la TDRL et de la TV dans la commune.

²⁰ Article 48, Décret 95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales.

²¹ Cercle de Bandiagara (2004 et 2009). Rapport sur les élections communales.

Tableau 2 Variation du taux de recouvrement de la TDRL et de la TV de la commune

Taxe	2007	2008	2009
TDRL	62%	16%	26%
TV	126%	26%	19%

Source : Commune urbaine de Bandiagara, 2010

1.4. Résultats attendus

Par cette étude, nous voulons explorer des conditions pouvant favoriser le renforcement de la participation citoyenne, analyser les pratiques participationnistes de la commune. De façon spécifique, nous tenterons principalement de proposer un dispositif pour le renforcement de la participation publique à la gestion municipale à Bandiagara. Mais auparavant, nous voulons mettre en évidence que les textes réglementaires²² actuels relatifs à la consultation ne suffisent pas en eux seuls pour une participation publique effective.

En conclusion, nous retenons que le Mali a toujours été à la quête de la participation citoyenne au niveau local. La volonté politique actuelle est partie de la démocratisation sous l'auspice des bailleurs de fonds internationaux. Il existe un cadre juridique en faveur de la participation au niveau national mais qui ne constitue pas une panacée pour une participation effective. En effet, les autorités municipales s'en tiennent seulement aux obligations législatives. Les élus n'arrivent pas à tirer profit de l'infrastructure juridique existante. Les mécanismes actuels d'opérationnalisation de la participation (consultation) semblent insuffisants pour une participation effective des citoyens de la commune à la gestion des affaires publiques locales. D'où leur faible intérêt en faveur de l'institution communale.

Notre étude se veut donc une contribution dans ce domaine de recherche encore peu exploré au Mali. Dans cette perspective, la rédaction d'une revue de la littérature sur cette problématique s'impose. Le bilan de cette revue de littérature est présenté au chapitre suivant, et esquissera les approches et les dispositifs développés dans certaines villes à travers différents pays.

²² Articles 17 et 174, code des collectivités territoriales précité.

CHAPITRE II : LA REVUE DE LA LITTÉRATURE SUR LA PARTICIPATION PUBLIQUE A LA GESTION MUNICIPALE

Ce deuxième chapitre présente les assises théoriques de notre recherche. Nous avons établi que la problématique de la recherche est liée à la faiblesse de la participation des citoyens de Bandiagara à la gestion de leur ville. Parmi les expériences théorisées, nous cherchons à savoir les conditions ayant favorisé le renforcement de la participation des citoyens. Dans ce chapitre, nous verrons que la participation publique au niveau local, s'inscrit dans un processus global de décentralisation en Afrique Subsaharienne francophone (2.1). Ensuite, nous nous pencherons sur le travail de certains auteurs pour définir la participation publique (2.2). L'intérêt pour la participation emprunte différentes avenues (Bherer, 2003) et tend à opposer les partisans de la démocratie représentative aux tenants de la démocratie participative (2.3). S'agit-il de remettre en cause la démocratie représentative ou de l'accompagner ? (Bacqué et al, 2005). Face à la crise de représentation politique et des formes de gouvernement, des expériences participatives initiées à l'échelle locale se sont multipliées un peu partout dans le monde (Bacqué et al, 2005a). Dans cette perspective, nous présentons au point (2.4) certaines de ces expériences participatives appelées dispositifs de participation. Vu la multiplicité de ces dispositifs, certains auteurs établissent des critères pour analyser leur degré d'implication des citoyens (2.5).

2.1. Le processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne francophone

Au lendemain de leur indépendance, les pays africains au Sud du Sahara optent pour un système d'Etat unitaire en vue de renforcer l'unité nationale des jeunes Etats et les pouvoirs des nouveaux dirigeants. La centralisation s'installe alors pour longtemps et devient irréversible. La décentralisation est reléguée au second plan (CGLU, 2008). A partir des années 1990, ces pays amorcent un approfondissement du processus de décentralisation à la suite de la vague de démocratisation et de demande de participation. Nous assistons depuis à une progression des régimes démocratiques. Dans cette optique, les régimes politiques consacrent le multipartisme et le suffrage universel direct comme mode de désignation des dirigeants. Ainsi, la décentralisation commence à gagner en consistance.

2.1.1. *Une synthèse de l'évolution de la décentralisation*

La décentralisation se définit comme le transfert d'autorité et de responsabilité des fonctions publiques du pouvoir central aux collectivités locales autonomes ou semi-autonomes.

Elle vise à transférer certaines des prérogatives de l'État central au profit du marché, de la société civile et des pouvoirs locaux intermédiaires (Stoker, 2008).

En Afrique subsaharienne, les actions en matière de décentralisation ont oscillé entre deux visions au fil du temps. La décentralisation ayant été abordée soit, comme une technique administrative, soit, comme une véritable politique (CGLU, 2008). Dans cette dernière perspective, elle contribue à un partage de pouvoir entre le niveau central et le niveau local. En revanche, la première vision aboutit à un rapprochement du pouvoir central aux populations (déconcentration). Dans la plupart des pays de l'Afrique francophone, la décentralisation a été conçue comme une technique administrative (CGLU, 2008). Dans ces pays, l'administration territoriale, héritée de la colonisation française est basée sur le couple centralisation/décentralisation. Après les indépendances, le souci des nouvelles élites gouvernantes était de consolider leurs pouvoirs et l'unité nationale. Dans cette optique, la technique privilégiée pour l'organisation territoriale fut la déconcentration (CGLU, 2008). Quant à la décentralisation, elle est vidée de sa substance politique et de sa portée démocratique. Cependant, suite à la vague de démocratisation des années 1990, accompagnée de demande de participation exprimée par les populations locales, on assiste à une nouvelle orientation et à un regain d'intérêt pour la décentralisation. Cette connexion de démocratie et de décentralisation apparaît donc pour les bailleurs de fonds internationaux comme un corolaire, auquel ils vont conditionner leur aide sous le vocable de la bonne gouvernance (Legros 2008, CGLU 2008). Dans cette perspective, la gouvernance s'accompagne d'une décentralisation en faveur des collectivités locales (Stoker, 2008). Le concept de bonne gouvernance est avant tout, cette nouvelle modalité de régulation développée dans le contexte de la démocratisation du fonctionnement des entreprises et reprise par les grandes organisations internationales dans la gestion des programmes économiques destinés aux pays émergents ou en voie de développement (Gaudin, 2002). La philosophie à la base de ce nouveau modèle de gouvernance repose sur l'établissement de règles et de normes claires, sur la bonne administration et sur les principes de responsabilité, d'imputabilité et de transparence. Ce n'est que tardivement que l'idée de démocratie participative s'est ajoutée à ces caractéristiques (Duchastel et Canet, 2004, p. 27-28). Hamel et Jouve (2006) considèrent la gouvernance comme l'ensemble des pratiques collectives par lesquelles l'ordre politique se produit sur la négociation autour de l'élaboration et de la mise en œuvre de normes permettant de définir collectivement le bien commun. Cette négociation se déroule, sans recours à la domination ou à la coercition par un acteur particulier. Hermet et al. (2005) diront que dans la logique de la gouvernance, les décisions sont les résultats de négociations, voire de marchandages et de trocs entre les différentes parties. Ces auteurs minimisent l'aspect délibératif qui, pourtant semble indispensable pour l'effectivité de la participation publique (Blondiaux et Sintomer, 2002).

Au Mali, la demande d'une plus grande autonomie dans la gestion des affaires de certaines régions, notamment au Nord, accélère le processus. Le débat sur la réforme de l'État est initié par la conférence nationale (Instance qui a réuni les forces vives pour discuter du devenir politique du pays) (NZE BEKALE)²³. Le pays opte pour un État unitaire avec une décentralisation territoriale qui s'est traduite par la création dans la nouvelle constitution, du Haut conseil des collectivités territoriales comme institution d'État avec comme mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional²⁴.

Partout, l'option de la décentralisation est perçue comme un progrès à travers l'espoir d'un approfondissement et enracinement de la démocratie locale, d'une mobilisation des populations pour le développement, etc. La scène locale se transforme et voit l'émergence des collectivités territoriales, notamment les municipalités. Le processus de dévolution des pouvoirs a abouti à un changement profond des relations entre l'État et les citoyens et à un rapprochement entre les services publics et la population. Il s'inscrit dans un cadre plus large de révisions institutionnelles entamées par le gouvernement malien dans le cadre de la bonne gouvernance (SNV et CEDELO, 2004)²⁵. Ce qui suppose une organisation de l'État qui confère aux collectivités territoriales la personnalité juridique, caractérisée par une autonomie de gestion. Cette libre administration est basée sur l'élection des conseils et des organes exécutifs, c'est donc une possibilité de choisir ses élus locaux par le biais de la démocratie locale²⁶.

2.1.2. *La démocratie locale*

Dans les pays d'Afrique subsaharienne francophone, la réforme de décentralisation consacre la démocratie locale. Des institutions locales sont mises en place, constituées d'organe délibérant (conseil municipal pour les communes) généralement élu au suffrage universel direct, et d'organes exécutifs (bureau exécutif municipal) élu généralement au scrutin indirect. Le mandat moyen tourne autour de cinq (05) à quatre (04) ans.

Au plan politique, les populations participent à diverses sources de légitimité, notamment traditionnelle ou religieuse auxquelles elles se réfèrent dans leur comportement de citoyens envers les institutions locales (candidature d'un non autochtone aux élections locales par exemple). Les relations avec le pouvoir central sont marquées par la tutelle de ce dernier. La tradition d'Etat unitaire et d'administration francophone s'inscrit dans cette dynamique.

²³ Article non daté, voir bibliographie.

²⁴ Article 99 constitution du 25 février 1992.

²⁵ Organisation néerlandaise de développement (SNV) et Centre d'expertise sur la décentralisation et le développement local (CEDELO).

²⁶NZE BEKALE, op-cit.

Les efforts réalisés en matière de démocratie représentative sont soutenus par des progrès en matière de pratiques participatives dans plusieurs pays (CGLU, 2008). La participation du plus grand nombre d'acteurs comme mécanisme de régulation des relations entre gouvernants et citoyens est au centre de la politique de décentralisation. Des mécanismes sont expérimentés pour associer les populations et les organisations sociales à l'action publique locale. Dans cette optique, plusieurs législations prescrivent la publicité des sessions des organes délibérants, des périodes de débats et de concertation avec les populations, en diverses formules. En Ouganda, on rencontre des signatures de protocole de collaboration avec la municipalité et les associations de la société civile dans le cadre de la participation à un projet communautaire (CGLU, 2008).

Des réseaux de communication comme les radios communautaires sont aussi utilisées dans des pays de l'Afrique de l'Ouest pour garder le contact avec les populations, permettant ainsi aux leaders communautaires de jouer leur rôle d'encadrement de la population et de relais auprès des autorités. De façon spécifique, le Niger a développé des instruments d'intégration des forces coutumières dans les conseils locaux afin d'élargir le niveau de participation à la gouvernance locale.

Cependant, cette volonté d'une participation accrue des citoyens dans la gestion publique n'est pas partagée par tous les théoriciens de la démocratie comme nous le verrons dans la section 2.3. Avant tout, il importe de présenter ce qu'on entend par participation.

2.2. Le concept de la participation publique

La participation est utilisée à la fois dans le champ économique (pour désigner l'intégration au marché ou la participation aux bénéfices) et dans le champ politique (pour évoquer l'implication des citoyens dans le système politique ou administratif) (Bacqué *et al.*, 2005a). Sur ce dernier terrain, qui est l'objet de notre étude, elle peut désigner des dispositifs allant de l'autogestion (ou de la gestion déléguée à des associations par les pouvoirs publics) à des procédures relevant pour l'essentiel de l'information (Bacqué *et al.*, 2005a).

Cependant, la participation n'a pas la même signification lorsqu'elle est évoquée par les pouvoirs publics à titre d'outil de gouvernance et lorsqu'elle est formulée par les citoyens eux-mêmes comme exigence de modernisation et de démocratisation, voire de vecteur de la citoyenneté en acte. Dans le premier cas, elle sert surtout à renouveler la légitimité des dirigeants. Dans le second, elle est tournée vers un approfondissement ou un renouvellement de la démocratie (Hamel et Jouve, 2006). Il apparaît que le rôle des citoyens ne se limite pas à la participation au scrutin pour désigner leurs représentants. Les citoyens ont un rôle à jouer dans le processus d'élaboration des politiques et la prise de décision et ce rôle est de plus en plus reconnu (Quesnel, 1998).

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).

Ainsi, la participation englobe l'ensemble des activités qui permettent aux citoyens de s'engager dans la vie de leurs municipalités (voter, militer dans un parti ou un groupe, signer une pétition, appeler un élu ou l'administration, etc.). Elle correspond aux actions par lequel les citoyens cherchent à intervenir dans le processus de décision publique et à influencer les décisions des autorités municipales et en même temps accroître leur capacité d'intervenir efficacement (Breux *et al.*, 2004).

L'approche que nous retenons est celle que ces derniers auteurs ont choisi de nommer **participation publique**. Elle se définit comme les activités initiées et prévues par la Ville et les lois et règlements pour permettre aux citoyens d'échanger avec les autorités et d'influencer les priorités d'action. L'adjectif « publique » met l'accent sur cette caractéristique essentielle de la participation institutionnalisée: il désigne l'ensemble des mécanismes de participation aménagés par les autorités municipales ou par les lois qui les régissent (Breux *et al.*, 2004 : p.9).

2.3. Entre démocratie représentative et démocratie participative

La définition idéale de la démocratie – le gouvernement du peuple par le peuple pour le peuple – contient implicitement la notion de « participation ». Dès lors, il n'est pas étonnant que la participation des citoyens constitue le principal point de litige entre les théories de la démocratie représentative et de la démocratie participative (Bherer, 1999).

La démocratie représentative constitue le système de gouvernement actuel des pays démocratiques. Il s'agit d'un régime démocratique où les gouvernés choisissent librement les gouvernants qui les représentent. Pour ce système de démocratie, les citoyens ont un droit éminent, qu'ils expriment symboliquement et pratiquement par le bulletin de vote. Mais parce que ce dernier est déposé dans l'urne, le droit est en quelque sorte suspendu, délégué au vainqueur de la compétition électorale pour toute la durée de son mandat, jusqu'au scrutin suivant (Braillon et Taddel, 2002). Pour Godbout (1991), dans la démocratie représentative, tous peuvent participer au choix de ceux ou celles qui vont décider à leur place et sous leur surveillance, qu'ils peuvent remplacer, et auxquels ils peuvent s'opposer. Il souligne donc non seulement le droit à l'élection dans cette forme de démocratie mais aussi celui à l'opposition. Définissant la démocratie représentative, Blanc (1995) met en perspective l'interdépendance qui anime la relation élus – administrateurs municipaux. Pour cet auteur, on peut voir dans cette forme de démocratie une transaction bipolaire entre deux principes de légitimité concurrents : le suffrage universel (l'élu), et la connaissance (l'expert). Ainsi, l'élu possède le pouvoir dévolu par le suffrage universel, mais l'expertise du fonctionnaire devient incontournable à la prise de décision.

Cependant, depuis quelques années, des expériences participatives initiées à l'échelle locale et diffusées par des acteurs fort divers et aux objectifs contrastés (experts de la Banque mondiale, partis de gauche radicale, collectivités publiques, ONG, etc.) se sont multipliées un peu partout au monde. L'expérience du budget participatif inventé à Porto Alegre, se distingue même comme une «best practice» pour la Banque mondiale (Bacqué *et al.*, 2005a). Dans la sphère de l'action publique, s'intensifie alors le recours à des dispositifs qui visent à impliquer explicitement une pluralité d'acteurs, au-delà de ceux classiquement habilités à décider dans le cadre du gouvernement représentatif (Blondiaux et Sintomer, 2002).

Pour la théorie de la démocratie participative, le gouvernement du peuple par le peuple se réalise obligatoirement par la plus grande participation possible des citoyens aux décisions politiques²⁷. La démocratie participative doit donc se comprendre dans le cadre d'une stratégie générale de reprise de pouvoir par ceux et celles qui en sont dépossédés et qui souffrent du déficit démocratique grandissant, une des principales caractéristiques des régimes de démocraties libérales (Mouterde, 2004). Elle implique directement les citoyens et les citoyennes à travers la mise en place d'institutions d'information et de consultation (Morin et Latendresse, 2001). Dans la démocratie participative, une place importante doit être accordée aux transactions sociales entre les élus, les experts et les citoyens. À la transaction entre élus et experts, s'ajoute un autre acteur au débat: les citoyens (Blanc, 1999). Cette approche attribue une grande importance au résultat final, dont notamment à l'appropriation du pouvoir par les citoyens et au développement de leur capacité d'exercer ce pouvoir de manière autonome (Fortier, 2008). Cette insistance sur la capacité des individus à apprendre inscrit l'argumentaire participationniste dans une logique d'émancipation, autrement dit d'empowerment et d'apprentissage (Bherer, 2003). Le pilier local est perçu comme un lieu idéal pour ce faire en raison de la « simplicité » du système et de la facilité des interactions, toutes deux liées à la proximité entre les dirigeants et les membres de la communauté. Ce qui fait en sorte que la municipalité se présente comme une véritable école de la démocratie (Bherer, 2003). Notre étude s'inscrit dans cette approche.

Toutefois, malgré cette tendance à l'opposition des deux théories, la démocratie participative ne constitue pas une alternative ou un substitut à la démocratie représentative, mais un complément (Fortier, 2008). La démocratie représentative est une force de la démocratie participative et inversement. Les élus ont besoin de l'opinion des citoyens pour prendre des décisions respectant l'intérêt général et ces derniers, d'un représentant pour prendre des décisions en leur nom. Car les intérêts particuliers risquent de prendre le dessus sur l'intérêt général, d'où la nécessité de la négociation et les compromis qui résultent pour y arriver (Blanc, 1999).

²⁷ Parry *et al.*, 1992. Cité dans Bherer, 1999.

A l'intermédiaire des approches représentative et participative, s'est développée l'approche dite délibérative. Celle-ci rallie représentation et participation en insistant sur la qualité du processus de discussion menant à la prise de décision. Dérivée de la philosophie de Habermas²⁸, la démocratie délibérative considère que la norme n'est légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement (Blondiaux et Sintomer, 2002). Pour ces auteurs, la légitimité démocratique repose sur l'accord intersubjectif auquel les citoyens sont susceptibles de parvenir dans leurs discussions dans l'espace public et grâce aux procédures de l'État de droit démocratique (Blondiaux et Sintomer, 2002). La participation est alors considérée comme une fin en soi plutôt qu'un instrument. D'où, l'importance de l'institutionnalisation des règles et des procédures de délibération décisive dans la poursuite de la discussion. Les penseurs participationnistes proposaient également certains aménagements institutionnels participatifs dans le cadre représentatif (Bherer, 2003). En effet, l'institutionnalisation permet aux individus de débattre en tant qu'égaux.

Au-delà des différences qu'on est tenté d'établir entre les deux approches (participative et délibérative) sur la base du rôle que doit jouer la participation auprès des citoyens (empowerment versus éthique de discussion) et de la place de la participation dans l'ouverture du système politique (éducation civique ou émancipation versus légitimité de la norme ou action politique), elles se fondent toutes les deux sur une négation des formes traditionnelles de représentation politique marquée par un recul du militantisme partisan et par la distance croissante des citoyens envers le système politique (Blondiaux et Sintomer, 2002). Dans cette optique, des dispositifs sont développés au niveau local pour une plus grande participation citoyenne.

2.4. Des dispositifs de participation publique

Pour Blondiaux (2005), la principale ligne de partage entre les différents outils tient à leur degré de formalisation et d'institutionnalisation. Bacqué *et al.*, (2005a) parlent de typologie reposant sur la temporalité des dispositifs. De ce point de vue, on peut distinguer les dispositifs ad hoc des dispositifs de longue durée entre lesquels se situent des dispositifs intermédiaires.

2.4.1. *Les dispositifs ad hoc (liés à une opération donnée ou à une controverse) ou consultations ponctuelles*

Dans la catégorie des dispositifs mis en place de façon ponctuelle, nous avons:

1/ Les assemblées (les réunions publiques) qui constituaient l'un des piliers de la démocratie antique en Grèce.

²⁸ Habermas, J. Droit et démocratie. Entre faits et normes, Paris, Gallimard, 1997

Les dispositifs institutionnels contemporains de participation s'appuient sur des assemblées microlocales. Beaucoup d'autres dispositifs, des conseils de quartiers (France et Québec) aux budgets participatifs (Porto Alegre et autres villes) un peu partout au monde en passant par des organes de développement communautaire (Montréal et certaines villes de l'Amérique latine), articulent les assemblées avec d'autres mécanismes qui leur sont propres.

2/ Les référendums qui constituent un outil fondamental de démocratie locale notamment aux États-Unis et plus en encore en Suisse. Au cours des dernières années, le référendum a gagné en popularité non seulement à l'échelle locale, mais aussi à d'autres échelles notamment en Suisse (sur les minarets et les criminels d'origine étrangère).

2.4.2. *Les dispositifs intermédiaires (non institutionnalisés mais d'une durée assez longue)*

Dans cette catégorie intermédiaire, nous trouvons :

1/ Les commissions consultatives qui peuvent exister sous deux formes: elles peuvent associer sur des thèmes précis des élus et des citoyens non élus, souvent délégués des associations ou représentants des groupes d'intérêt, ou elles peuvent regrouper certains secteurs de la population (jeunes, femmes etc.). C'est l'un des outils les plus répandus pour favoriser la participation.

3/ Les plans stratégiques et les plans communautaires qui, à l'échelle d'une ville ou d'un quartier, permettent d'associer des citoyens individuels ou organisés à la planification urbaine et sociale des territoires. Les programmes d'empowerment zones aux États-Unis (Bacqué, 2005), de même que les ateliers publics d'urbanisme en Italie peuvent être considérés comme une variante de cette forme de participation.

4/ Les jurys citoyens, composés d'un petit groupe de citoyens désigné par tirage au sort. Ce dispositif ponctuel vise la production d'un avis consultatif sur un thème déterminé par les autorités locales, à l'issue d'une discussion argumentée. Par sa méthodologie, ce dispositif s'apparente aux conférences de consensus, aux conférences de citoyens et aux sondages délibératifs utilisés sur d'autres échelles pour faire participer des «profanes» tirés au sort à la discussion de questions technico-politiques.

2.4.3. *Les dispositifs s'inscrivant dans la durée ou institutionnalisant la participation*

Dans la troisième catégorie, se trouvent les dispositifs mis sur pied dans une perspective à plus long terme. Nous trouvons ici :

1/ Les conseils de quartiers qui, regroupent un petit nombre de citoyens désignés en fonction de diverses modalités. Ils constituent une instance inscrite dans la durée censée se faire le porte-voix des habitants.

Cette forme est répandue en Europe, notamment en France, mais aussi au Québec (Canada) (Andrew, 2006).

2/ Les fonds de quartier qui correspondent, à une somme modeste mise à la disposition des citoyens pour réaliser des investissements de proximité. Ils peuvent être couplés avec d'autres dispositifs (conseils de quartier, jurys citoyens, budgets participatifs).

4/ Les budgets participatifs, inventés à Porto Alegre. Ce type de dispositif distingué comme «best practice» par la Banque mondiale²⁹ est adopté aujourd'hui par plusieurs municipalités. Il vise à associer durablement les citoyens à des décisions sur le budget local (il sera développé au chapitre suivant).

5/ Les dispositifs de développement communautaire font gérer par les habitants des équipements de proximité. Ce dispositif est répandu dans les pays anglo-saxons et dans les pays du Sud. On peut rapprocher les dispositifs de représentation des citoyens usagers dans les services publics à ces modèles. Le cas de la gestion de l'eau en Afrique, de même que celle des établissements scolaires aux États-Unis³⁰ présentent ce modèle de participation.

Enfin, la Ville de Montréal (Québec, Canada) a mis en place un Office de consultation publique (OCPM), une institution municipale ayant pour mandat d'informer et de consulter la population³¹.

Il n'est pas sans intérêt de mentionner ici quelques expériences de l'Afrique au Sud du Sahara, même si elles n'ont pas les mêmes degrés d'approfondissement que celles présentées précédemment. **La publicité des sessions**³², est largement consacrée par les législations nationales en matière de décentralisation. Dans cet ordre d'idées, les citoyens sont autorisés à assister aux sessions des conseils locaux. Cependant, ce mécanisme ne dépasse pas ce que des auteurs qualifient de premier niveau de la participation, à savoir l'information, puisque les participants ne prennent pas part au débat. **Les périodes de consultation ou d'assemblées**, sont l'occasion de prendre des citoyens sur des documents ou projets au niveau local. Du même degré de participation que la publicité, les citoyens sont rarement au même niveau d'information que les autorités locales en ses occasions. Elles constituent rarement des cadres de délibération égalitaire. Le poids social et culturel y ne favorise pas l'expression de tous, notamment les femmes et les jeunes. **Les radions communautaires** constituent un relais pour certaines collectivités, notamment au Bénin, au Burkina Faso et au Mali (CGLU, 2008). Elles sont utilisées en vue de garder le contact avec les populations et les informer sur les enjeux du développement local. Aussi, les interventions des bailleurs de fonds à travers les ONG contribuent à l'évolution d'un cadre de concertation au niveau local dans les pays au sud du Sahara (Legros, 2008).

²⁹ Le budget participatif de Porto Alegre a été retenu parmi les meilleures pratiques de gouvernance urbaine lors de la conférence internationale d'habitat des Nations Unies à Istanbul en 1996 (Latendresse, 2006).

³⁰ Fung, A. et Wright, E.O. 2005. Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative. In Bacqué et al. 2005.

³¹ L'OCPM et le budget participatif seront présentés dans la méthodologie en guise d'outils de référence.

³² Article 26 Loi 95-034, portant code des collectivités territoriales au Mali.

Dans cette optique, les ONG organisent des manifestations publiques (séminaires, causerie, etc.) au cours desquelles les participants identifient des priorités d'interventions, avec l'aide d'animateurs formés à ces nouvelles techniques.

Il importe de souligner que ces dispositifs sont rarement utilisés isolément, ils sont souvent combinés dans un système de gestion locale plus large. Ils recherchent tous trois grands types d'objectifs que sont : améliorer la gestion publique, répondre aux enjeux sociaux, redonner de la légitimité au système politique ou le démocratiser réellement (Bacqué *et al.*, 2005a).

Cependant, au-delà de cette multiplicité d'expériences participatives (Bacqué, 2005); la « rhétorique participative », largement pratiquée par les élus, contraste le plus souvent avec les moyens réels qui sont mis à la disposition des structures participatives (Blondiaux, 2005). Plusieurs auteurs ont souligné qu'au-delà de l'intérêt suscité pour la participation publique, les paramètres d'évaluation, les concepts et les cadres théoriques pour les aborder étaient pauvres et insuffisants (Bherer, 2003). D'où des critères d'évaluation des démarches participatives, axés sur le processus et sur les effets de la participation (Gauthier 2006 et ODP³³ 2006).

2.5. L'évaluation de la participation

Dans le souci d'évaluer le niveau de participation des dispositifs mis en place, certains auteurs déterminent différents échelles. En outre, d'autres présentent des conditions générales de succès d'un dispositif.

2.5.1. Les échelles de participation

La consultante américaine Arnstein (1969)³⁴ distingue huit niveaux de participation pour analyser la manière dont les pouvoirs publics informent, voire font participer les citoyens aux prises de décision. La manipulation (1), il consiste en une information biaisée utilisée pour « éduquer » les citoyens en leur donnant l'illusion qu'ils sont impliqués dans le processus. La thérapie (2) porte sur un traitement annexe des problèmes rencontrés par les habitants, sans aborder les vrais enjeux. Par l'information (3), les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets en cours, mais ne peuvent donner leur avis. Par la consultation (4), des enquêtes ou des réunions publiques permettent aux habitants d'exprimer leur opinion sur les changements prévus. A travers la conciliation (5), quelques habitants sont admis dans les organes de décision et peuvent avoir une influence sur la réalisation des projets. De par le partenariat (6), la prise de décision se fait au travers d'une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens. Par la délégation de pouvoir (7), le

³³ Observatoire international de la démocratie participative, constitué en 2001(<http://www.oidp.net> en ligne le 23-06-2010).

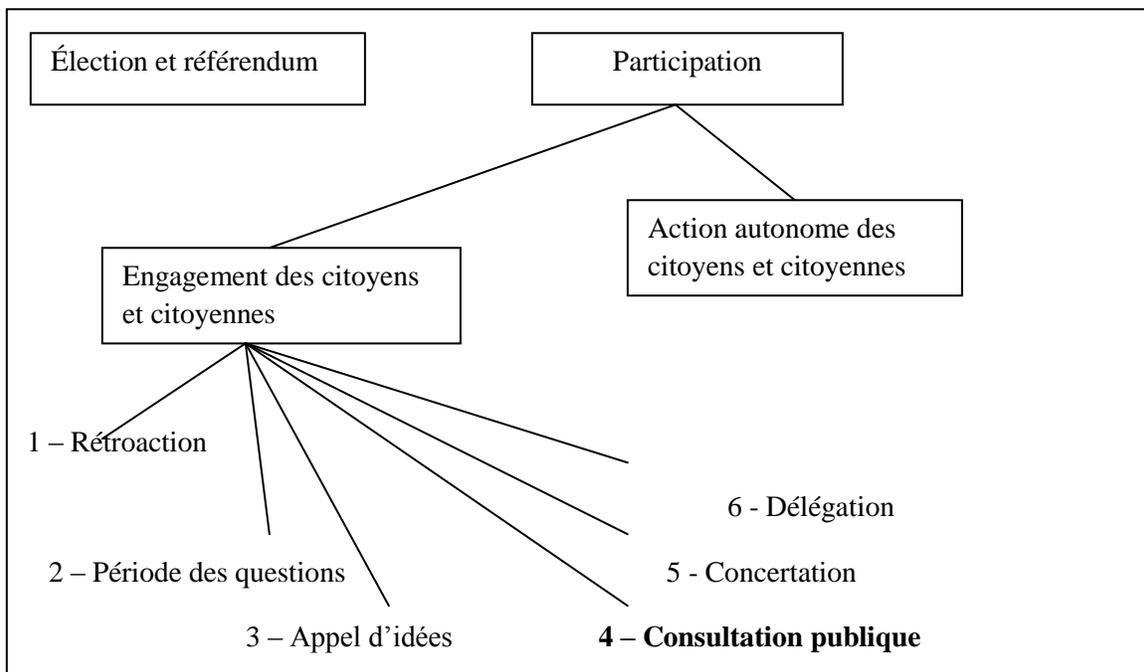
³⁴ Arnstein (1969), consulté le 05 juillet 2010 sur: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Participation>.

pouvoir central délègue à la communauté locale le pouvoir de décider un programme et de le réaliser. A travers le contrôle citoyen (8), une communauté locale gère de manière autonome un équipement ou un quartier.

En France (modèle institutionnel du Mali), les acteurs de la participation se fondent sur cette étude de Arnstein (1969), pour distinguer quatre échelons de la participation: l'information, la consultation, la concertation et la codécision sans une précision véritable de critères (Blondiaux, 2005 : p. 128).

Thibault (1991), s'inspirant de Stuart Langton reprenait quand à lui un modèle à six échelons afin de situer la consultation qui se pratique à Montréal au Québec (Canada). La figure 3 présente ces échelles.

Figure 1 Echelle de la participation, selon Thibault (1991)



Dans le modèle de Thibault (1991), **La rétroaction** (1) n'accorde aux citoyens que le pouvoir de réagir aux actions et énoncés des gouvernants. Pour les décideurs, cette forme de participation sert fréquemment à valider une décision prise ou sur le point de l'être. **La période des questions** (2) désigne le moment où l'on pose des questions aux décideurs. On trouve ces périodes aux conseils municipaux de certaines villes, par exemple. Même si le citoyen initie le contenu de la question, en rétroaction comme en période des questions, il n'y a aucun engagement de la part du décideur à donner suite à son interaction avec les citoyens. Le pouvoir de ceux-ci dépend de la volonté discrétionnaire du décideur.

L'appel d'idées (3) est une invitation des gouvernants aux citoyens à énoncer des idées sur une thématique plus ou moins précise sur laquelle ces mêmes gouvernants pourraient un jour se pencher. Il ressemble à la consultation, mais elle s'en distingue radicalement, parce que non reliée à une décision à prendre sur un projet précis.

La consultation publique (4) est, selon Thibault, une invitation du décideur adressée au public à participer au processus même de la décision; la consultation publique s'appuie sur le désir déclaré du décideur d'être influencé par les citoyens. La responsabilité de la prise de décision appartient toujours à celui qui en a le pouvoir légal par élection, cependant le pouvoir d'influence sera toujours présent et garanti. Le décideur demande aux citoyens dûment informés, de donner leur avis sur le sens d'une décision à venir. **La concertation** (5) est la rencontre de plusieurs groupes et institutions autonomes qui décident en toute liberté les uns par rapport aux autres d'harmoniser leurs actions et leurs décisions. Ici, chacun exerce le pouvoir qu'il détient, mais accepte volontairement de tenir compte des autres. Elle suppose autant la décision de citoyens, généralement réunis en associations reconnues, que celle d'entreprises ou de gouvernements. Par **la délégation** (6), un gouvernement confie à un autre gouvernement ou à un organisme certains de ses propres pouvoirs et responsabilités d'exécution, comme ceux par exemple de gérer les programmes d'aide sociale ou de définir et d'exécuter un programme de loisirs pour un segment de la population. A la différence des autres organismes qui ne sont que consultatifs, ces organismes sont décisionnels.

2.5.2. *Des conditions de succès d'un mécanisme de participation*

Il est essentiel de souligner que Thibault (1991) dans son étude, tout comme Breux *et al.*, (2004), présentent des conditions jugées nécessaires au succès d'un processus de participation publique qui seront détaillées au chapitre 4 de cette étude. Parmi ces conditions, notons la volonté politique, qui détermine la réalité d'un mécanisme de participation. La définition d'un mandat clair est aussi importante, car la réussite d'un mécanisme de participation dépend notamment de la nature du mandat qui lui est attribué. L'information-communication est également essentielle pour la réussite d'un mécanisme de participation (OIDP, 2006). Blondiaux et Sintomer (2002) ajoutent la nécessité d'un cadre délibératif. Pour ces auteurs, la légitimité démocratique résulte de l'accord intersubjectif entre les citoyens à la suite de discussions dans l'espace public et de façon égalitaire (même niveau d'information). L'importance du suivi de la participation par laquelle la volonté politique claire se traduit par la mise en place de règles connues par tous. Une des règles essentielles est d'assurer le suivi des recommandations des citoyens. Encore une fois, un processus de suivi assure la crédibilité, la transparence et la pérennité du mécanisme de participation. Le processus de suivi permet au citoyen de voir l'impact, de mesurer les effets de sa participation.

Dans ce chapitre, nous retenons que la participation fait aujourd'hui partie des grands principes de l'action publique au niveau local.

Elle s'inscrit dans la perspective de la bonne gouvernance et de la décentralisation. Les bailleurs de fonds internationaux ont favorisé sa promotion en Afrique subsaharienne. La démocratie représentative et la démocratie participative sont complémentaires.

L' « impératif délibératif »³⁵ est de plus en plus prégnant. La démocratie participative et délibérative se fondent toutes les deux sur une négation des formes traditionnelles de représentation politique marquée par un recul du militantisme partisan et par la distance croissante des citoyens envers le système politique. Les dispositifs de participation peuvent se distinguer par leur degré d'institutionnalisation. Et surtout, quelles que soient leurs différences, il y a des conditions essentielles à leur succès. Ces conditions³⁶ constituent une réponse à notre question principale de recherche par laquelle nous cherchions à déterminer les conditions nécessaires pour favoriser le renforcement de la participation des citoyens à la gestion municipale.

Dans le prochain chapitre, nous présenterons notre méthodologie ; nous nous pencherons sur notre démarche de recherche et ses limites. Nous mettrons l'accent sur les dispositifs s'inscrivant dans la durée comme présenté par Bacqué *et al.*, (2005a) en qui de guise de cadre de référence, notamment ceux développés à Porto Alegre et à Montréal, puis expliquerons ce en quoi le stage, effectué au réseau Villes Régions Monde de l'INRS-UCS à Montréal, a spécifiquement contribué à la réalisation de cette étude.

³⁵ Blondiaux et Sintomer, (2002), cité.

³⁶ Les conditions de succès présentées ici seront détaillées au chapitre 4.

Chapitre III: La démarche méthodologique

Dans cette étude nous nous demandons quelles sont les conditions nécessaires pour favoriser le renforcement de la participation des citoyens à la gestion municipale et parmi les dispositifs expérimentés ailleurs, quels sont ceux qui offrent les meilleures perspectives à la situation spécifique du Mali en général et de Bandiagara en particulier.

L'engagement des autorités municipales dans un cadre formel de concertation basé sur l'information-communication favorise la participation des citoyens à la gestion municipale. Au regard des questions et des hypothèses de notre recherche, comment est-ce que les citoyens de Bandiagara participent à la gestion de leur municipalité ? Ce chapitre énonce la démarche de recherche. Ensuite les outils utilisés pour répondre à la problématique sont présentés avant un bref aperçu sur l'apport spécifique du stage.

3.1 *Une recherche qualitative*

Cette partie expose comment le travail empirique et l'analyse qualitative ont été réalisés. Pour opérationnaliser cette recherche, nous sommes partis d'abord, de nos expériences professionnelles pour formuler nos premiers constats. Ensuite, nous avons réalisé une recherche documentaire afin d'identifier dans la littérature des conditions reconnues par les théoriciens comme nécessaires au succès de tout dispositif de participation. Après, des entrevues ont été réalisées pour compléter nos pistes de lecture. Enfin, l'enquête est utilisée pour analyser comment la participation des citoyens se déroule dans la commune sur la base de leur participation à l'élaboration du budget³⁷. Pour ce faire, nous avons recouru au questionnaire afin de connaître les caractéristiques de la participation, telle que pratiquée aujourd'hui dans la commune dans le processus d'élaboration du budget. Il est important de souligner que notre position de recherche retenue est une approche qualitative, même si différents instruments de collecte ont été utilisés. Dans cette section, nous présentons les instruments de collecte des données, les mesures et l'analyse des données avant de faire cas des limites de la démarche.

3.1.1 *Les instruments de collecte des données*

Afin de répondre à nos questions et hypothèses de recherche, différents instruments de collecte de données ont été utilisés. Cette richesse des instruments de collecte se justifie par des besoins de validité interne et externe de notre recherche à travers une triangulation des résultats³⁸.

³⁷Article 174 précité.

³⁸Diallo, Thierno, (2009). L'approche holistico-inductive, notes de cours de méthodes de recherche et d'intervention, Administration-Gestion, Université Senghor d'Alexandrie, p: 87.

Les constats liés à notre expérience professionnelle

Elle découle de notre expérience professionnelle³⁹. L'accompagnement de la commune du fait de nos attributions⁴⁰ a été l'occasion d'observer habituellement les acteurs de la commune de façon non directive (Angers, 1996). Toute chose qui nous a permis de comprendre les attitudes et comportements des acteurs municipaux dans le domaine de la participation. L'observation directe permet de saisir les comportements et les événements et de saisir la situation dans son cadre réel (Quivy et Campenhoudt, 1995). Elle a permis de faire notre interprétation du jeu entre les acteurs, du contexte et des interactions. Ainsi, nous avons pu constater qu'au delà des obligations législatives relatives à la consultation des citoyens, les autorités municipales n'ont pas développé de stratégies de renforcement de la participation, se limitant seulement à des réunions d'information sur les décisions déjà arrêtées. Ces constats présentés au point 1.3.2 du chapitre consacré à la problématique de cette étude nous ont donc amené à mener cette recherche en nous demandant quelles étaient les conditions nécessaires au renforcement de cette participation des citoyens à la gestion de leur ville ? Et si les pratiques de la commune de Bandiagara favorisaient ce renforcement ?

La recherche documentaire

La recherche documentaire s'avère pertinente pour situer des événements contemporains dans un contexte historique, pour comparer les faits colligés dans des documents avec les observations des acteurs ou encore pour connaître la façon dont les événements se construisent⁴¹. Pour notre part, elle a été effectuée à deux fins, notamment l'extraction d'informations factuelles sur le phénomène dans d'autres zones même en dehors de nos cas d'études⁴², les données sur le terrain d'étude (statistique et déclarations). Elle a constitué donc une source de collecte d'appoint dans le cadre de notre étude notamment dans le cadre de la revue de littérature et le choix des outils d'aide de réponse à nos questions de recherche. Ainsi, nous avons pu identifier des conditions de succès de la participation et des expériences de référence en la matière.

Les entrevues

Des entretiens exploratoires ont été réalisés avec différents acteurs. Ils ont été réalisés notamment avec des chercheurs reconnus à Montréal et à Ottawa au Canada ayant mené des réflexions dans le domaine de la participation publique pour une meilleure compréhension de la matière.

³⁹ Sous-préfet auprès de la commune urbaine de Bandiagara de 2004-2009

⁴⁰ Assister techniquement le bureau communal dans ses tâches administratives et nous sommes consultés par le conseil communal en cas de besoin (Article 48, Décret 95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales).

⁴¹ May, Tim (2001) cité dans Gauthier É., (2006), p: 38

⁴² Diallo, Thieno, (2009). Notes de cours de méthodes de recherche et d'intervention, Administration-Gestion, Université Senghor d'Alexandrie.

Pour Quivy et Campenhoudt (1995), les entretiens exploratoires ont pour fonction principale de mettre en lumière des aspects du phénomène étudié auxquels le chercheur n'aurait pas pensé spontanément lui-même et à compléter ainsi les pistes de travail que ses lectures auront mises en évidence. Outre des chercheurs, d'autres acteurs notamment élus et fonctionnaires municipaux ainsi que des responsables de structures communautaires ont été rencontrés. Au total, nous avons réalisé treize (13) entrevues exploratoires. Elles nous ont permis d'orienter nos lectures et d'identifier des expériences participatives, notamment celle du Budget participatif de Porto Alegre et l'OCPM de Montréal.

Le questionnaire

Le questionnaire est un document écrit contenant des questions auxquels les sujets répondent eux-mêmes⁴³. Il peut prendre la forme auto-administrée ou interview. Le questionnaire auto-administré consiste à distribuer les questionnaires, c'est-à-dire à donner à chaque informateur un formulaire de questions à remplir tandis que celui d'interview consiste à poser verbalement les questions et à noter les réponses (Angers, 1996). Les deux ont été utilisés dans notre étude en fonction du niveau d'instruction de nos informateurs. Cet outil nous a permis notamment d'évaluer la participation telle que pratiquée aujourd'hui dans la commune urbaine de Bandiagara sur la base des modèles de participation (Thibault, 1991). Pour y parvenir, nous nous sommes basés sur les conditions d'une bonne participation définies par Breux et al. (2004), sur les conditions et la procédure de l'Office de consultation publique de Montréal (2009), la mise en œuvre d'une consultation publique ainsi que sur le guide pratique d'évaluation des processus participatifs de l'Observatoire international de la démocratie participative (OIDP)⁴⁴. En plus du déroulement de la participation, notamment l'information claire et précise des citoyens sur l'objet de la participation en amont, il s'est agi de considérer les conséquences de cette participation. C'est dans cette optique que quatre groupes d'informateurs⁴⁵ ont été choisis: le Préfet, le Sous-préfet (le premier exerce le contrôle de légalité sur les actes de la commune et le second l'appui-conseil)⁴⁶ et l'assistante technique de la mairie, les élus (deux du bloc soutenant le maire, deux de l'opposition), le secrétaire général de la commune en sa qualité de fonctionnaire de la collectivité, les chefs de quartiers (huit) et les quatre grandes associations d'envergure communale intervenant dans les domaines de la santé, l'éducation, les femmes et les jeunes. Pour réaliser l'enquête, nous nous sommes adressés au total à dix neuf informateurs. L'avantage de ce choix relève du rôle des informateurs choisis et de notre propre expérience de la commune. Le fait d'avoir travaillé comme Sous-préfet dans la commune a favorisé la disponibilité des membres de l'échantillon.

⁴³ Diallo, T., op.cit.

⁴⁴ www.oidp.net [en ligne le 23-06-2010]

⁴⁵ Les questionnaires se trouvent aux annexes.

⁴⁶ Décret 95-210/P-RM, précité.

3.1.2 *Mesure et analyse des données de terrain issues des questionnaires*

Une fois le questionnaire administré, il est nécessaire de codifier et de regrouper les réponses afin d'appliquer la procédure d'évaluation de la participation. Pour ce faire, nous appliquons le modèle d'analyse par appariement, à savoir une confrontation de la réalité observée à la littérature existante⁴⁷.

Dans cette perspective, nous faisons une confrontation des caractéristiques de la consultation et du débat public sur le budget pratiqué dans la commune aux conditions de succès d'un mécanisme de participation développées par Breux *et al.*, (2004) ainsi qu'au modèle de participation publique de Thilbaut (1991).

Dans le sens donc du point 2.5 de la revue de littérature, nous analysons des dimensions qui aideront à évaluer la portée (qualité) de la participation. La première dimension (1) mesure l'engagement des autorités à faire participer les citoyens, elle est composée de trois indicateurs, à savoir : l'engagement politique, la définition des conditions et de procédures. La seconde dimension (2), composée de trois indicateurs (le délai d'invitation, la disponibilité des documents, l'égalité dans l'expression et la réponse aux questions) mesure le processus de mise œuvre de la participation. La troisième dimension (3) mesure les effets (résultats) de la participation, elle aussi composée de trois indicateurs que sont prise en compte des avis des citoyens, l'information citoyens du résultat consultation, le niveau d'apprentissage (capacité de compréhension du budget acquise par les participants).

Aux fins de l'analyse, chaque dimension a le même poids. Les caractéristiques de chaque catégorie reçoivent une note de façon croissante (-; +/-; +), correspondant au niveau faible, moyen et fort. Le traitement des données s'est fait sur le Tableur Excel de Microsoft Windows (version 2003). Le tableau 3 suivant présente les caractéristiques de la consultation et du débat public dans le processus d'élaboration du budget de la commune.

⁴⁷- Diallo, Thierno, (2009). L'approche holistico-inductive, Notes de cours de méthodes de recherche et d'intervention, Administration-Gestion, Université Senghor d'Alexandrie, p:90.

- Bherer (1999).

Tableau 3 Caractéristiques de la consultation et du débat public dans l'élaboration du budget

Dimensions	Indicateurs			
Engagements des autorités	Engagement politique	Définition conditions et procédure	Existence mécanisme de suivi	Qualité de la participation
	-	-	+/-	-
Processus	Délai d'invitation	Disponibilité documents	Égalité d'expression et réponse aux questions	
	+/-	-	-	-
Les effets	Prise en compte avis citoyens	Information citoyens du résultat consultation	Niveau d'apprentissage (capacité de compréhension du budget acquise par les participants)	
	+/-	-	+/-	+/-
Degré de consultation: moyen, assimilable à la rétroaction				

La première ligne correspond à l'engagement politique des autorités municipales à impliquer les citoyens dans un acte écrit. Nous constatons qu'au-delà des textes législatifs, il y a une absence d'engagement politique des autorités municipales en faveur de la participation des citoyens dans la gestion municipale. Les procédures de participation ne sont pas précisées dans un document, donc les citoyens n'ont aucune garantie sur ce plan (exigence d'information, délai pour se renseigner et préparer son opinion, etc.). Il n'y a pas de mécanisme formel de suivi garantissant la prise en compte des avis des citoyens à l'issue des débats mis à part les procès verbaux de sessions.

La deuxième ligne évalue la définition des procédures de la consultation qui doivent être largement diffusées et porter des garanties d'être respectées (Thibault, 1991, Breux *et al.*, 1994). Le délai moyen d'invitation des participants est de cinq jours sinon moins, ce qui ne semble pas suffisant pour se renseigner et préparer son intervention. Les participants au débat public ne reçoivent aucune documentation sur le projet de budget avant le débat, ce qui ne leur permet ni une préparation de leur intervention, ni une délibération égalitaire faute d'information.

Quand à la troisième ligne, elle découle de la nécessité d'un mécanisme de suivi de la participation pour produire les effets escomptés (Bruex *et al.*, 2004). Moins de la moitié des participants estiment que leurs avis sont pris en compte même si les autorités communales disent le contraire. Les citoyens ne sont pas du tout informés des résultats de leur participation. Moins de 30% des participants maîtrise le budget faute de formation.

3.1.3 *Les limites de la méthodologie*

Le choix de la participation à l'élaboration du budget se justifie par le fait qu'on y retrouve les deux aspects de la participation telle que pratiquée au Mali en général et à Bandiagara en particulier, à savoir la consultation des chefs de quartier et le débat public. L'étude de la consultation des chefs de quartier dans le cas de l'implantation d'un équipement collectif aurait pu compléter l'évaluation, mais nous avons jugé que le cas du budget était suffisant, les acteurs étant les mêmes dans les deux cas. Dans une étude idéale, interviewer un nombre plus important d'élus, de fonctionnaires de la commune ou l'ensemble des groupes de citoyens organisés aurait permis d'éclairer d'avantage les résultats. En outre, la conduite de l'administration des questionnaires par une personne autre que nous mêmes a limité la spécification de certaines questions. Il s'agit là des limites de notre recherche. Enfin, il faut signaler que nous n'avons pas trouvé d'étude approfondie qui analyse et évalue d'éventuels dispositifs de participation en Afrique, notamment subsaharienne.

Ceci étant, nous jugeons important de présenter deux expériences de mécanismes de participation qui retiennent notre attention. Les exemples de mécanismes de participation publique retenus ont été choisis non seulement en fonction de leur succès mais aussi et surtout de leur contexte d'émergence notamment le rôle des associations.

3.2 Le budget participatif de Porto Alegre et l'Office de consultation publique de Montréal : deux expériences de référence de participation publique

Les choix des modalités précises de la participation publique dépendent d'un ensemble de facteurs, dont la législation, la culture politique et civique locale, la volonté politique de la Ville et le contexte politique qui favorise l'émergence de ces instances de participation (Breux *et al.*, 2004). Dans cette optique, les villes de Porto Alegre (Brésil) et de Montréal (Québec au Canada) se sont dotées de dispositifs de participation publique institutionnalisés régulièrement présentés comme ayant contribué au renforcement de la participation citoyenne (Latendresse, 2006).

3.2.1 *Le budget participatif de Porto Alegre*

Le budget participatif (BP) dont le premier exercice s'est déroulé en 1989 à Porto Alegre, une ville de l'État de Rio Grande do Sul au Brésil, se présente comme un processus de participation directe permettant aux habitants de la ville de décider des priorités d'investissement.

L'émergence du BP : Distingué comme «best practice» par la Banque mondiale, le BP est défini par cette dernière comme un processus qui permet aux citoyens et citoyennes de la ville de prendre part aux décisions concernant les priorités budgétaires en termes d'investissements tout en favorisant une gestion saine et transparente des affaires municipales⁴⁸. Rabouin (2006) souligne que l'existence d'un mouvement urbain fort actif a précédé la mise en place du BP. Cela se vérifie par des revendications relatives à la démocratisation de la gestion municipale et à la création d'infrastructures urbaines dans les quartiers en 1980. Ce mouvement a été incarné par les associations de quartiers qui se sont regroupées en 1983 en Union des associations de résidents de Porto Alegre (UAMPA) (Rabouin, 2006, p.81). Dans un contexte marqué par une transition démocratique et une reconfiguration politique institutionnelle (processus de décentralisation vers les municipalités et partage fiscal entre les différents paliers gouvernementaux), cette volonté de changement a favorisé l'émergence de nouvelles pratiques de gouvernance urbaine qui placent les citoyens au cœur d'un processus de redéfinition de la ville (Latendresse, 2006). L'émergence du BP a été favorisée par la constitution du pays qui exigeait la participation de représentants des associations à l'élaboration des politiques locales notamment en matière de santé et de sécurité sociale, une forte tradition associative⁴⁹ ainsi que la volonté politique à travers le projet spécifique de participation du Parti des travailleurs (Avritzer, 2005). L'engagement politique des autorités s'est aussi traduit par la réforme de l'administration municipale afin de contourner la résistance de la bureaucratie municipale à travers notamment la création de deux organes : la Coordination des relations avec la communauté (CRC) et le Cabinet de planification (CAPLAN), chargé d'élaborer le budget participatif sous la supervision du Conseil du budget participatif (CBP) (Baierle, 2005).

Le fonctionnement: dans son fonctionnement, le processus annuel débute par une tournée des élus dans les différents arrondissements de la ville afin de présenter le bilan⁵⁰ financier des investissements de l'année précédente et les prévisions de l'année à venir. Ce qui permet aux citoyens de faire part de leurs appréciations (Gauthier, 2006). La ville est divisée en seize (16) secteurs géographiques et cinq (05) assemblées thématiques⁵¹ sont mises en place. Ces assemblées font appel à la négociation entre les citoyens et à la mise en perspective de leurs propres intérêts par rapport à ceux des autres pouvant être plus urgents ou problématiques. Chacune d'elle priorise ses priorités d'investissement. À l'issue de ce cycle d'assemblées (sectorielles et thématiques), chacune d'elle élit deux représentants au Conseil du budget participatif (CBP).

⁴⁸ Banque mondiale, 2003. Case Study 2-Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management, Note n°71, mars. In Gauthier, Ève, 2006 : p.19

⁴⁹ Création de l'Union des associations de quartier de Porto Alegre, inspirée de la ligue inter quartier, une confédération d'associations.

⁵⁰ Ce bilan recouvre donc la notion de d'imputabilité puisque les élus doivent faire état de ce qui fut réalisé et expliquer les raisons pour lesquelles certains engagements n'ont pas été respectés.

⁵¹ Les commissions thématiques notamment santé et assistance sociale, développement urbain et social délibèrent à l'échelon de la ville.

Ces délégués siègeront au CBP avec des représentants de l'Union des employés de la municipalité, de l'Union des associations de quartier de Porto Alegre (UAMPA) et deux professionnels de la municipalité sans droit de vote (Latendresse, 2006). C'est à cette instance que sera élaboré le projet de budget global pour la ville qui tente d'intégrer les priorités adoptées pour chacun des secteurs. Parallèlement, le CBP discute du plan d'investissement qui doit être approuvé par région. À la fin du processus, le projet de budget est soumis aux élus municipaux pour son adoption. Ces derniers peuvent toujours l'amender, ce qui, jusqu'en 2004 s'était rarement produit.

Un processus aux résultats tangibles: le pari du développement économique a été atteint, en partie du moins, comme en témoignent plusieurs données socio-économiques comparées parues entre 1988 et 2003 (Banque mondiale⁵²; Latendresse, 2001): augmentation du taux de scolarisation, réduction du déficit en pavage des routes etc. Outre l'augmentation des bénéfices matériels des secteurs, on constate une évolution de la culture politique ainsi que l'instauration d'un nouveau modèle d'interaction au niveau politique (Avritzer, 2005). Du point de vue fiscal et économique, l'évolution des recettes de la mairie depuis 1988 démontre que le partenariat établi par la gestion du budget participatif a donné une crédibilité à l'administration municipale pour améliorer la perception des impôts de la municipalité (Cabannes, 2004).

Une expérience qui a ses limites: sur la participation, certains auteurs déplorent le fait que le temps et l'énergie nécessaires excluent d'emblée plusieurs personnes n'en disposant pas. On se retrouve avec un portrait des participants plus homogènes, par exemple, des travailleurs autonomes, des chômeurs ou des retraités (Fedozzi, 2002). Dans cette optique, la décision finale est l'aboutissement de décisions séquentielles espacées dans le temps et dans l'espace, car résultant d'échelles locales différentes. Cette complexité semble toutefois appropriée au contexte brésilien mais souligne la difficulté d'adapter un tel processus dans un contexte culturel et civique différent (Breux *et al.*, 2004).

3.2.2 *L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)*

L'émergence de l'OCPM : la politique-cadre de consultation publique de la Ville de Montréal a été adoptée sous l'administration du Rassemblement des citoyens et des citoyennes de Montréal (RCM) en 1988, à la suite des pressions du mouvement urbain qui réclamait une démocratisation de la gestion municipale (Hamel, 1999).

⁵²Banque Mondiale, 2003. Case Study 2-Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management, Note n°71, mars. In Gauthier, Ève, 2006. De Porto Alegre à Montréal: Organismes communautaires et Budget participatif, mémoire présenté comme exigence partielle de la Maîtrise en Études urbaines, UQAM, nov. 2006, p.19

Ainsi, trois instances de consultations sont créées : le Bureau de consultation Montréal (BCM), chargé d'organiser diverses consultations publiques à la demande de la Ville; les Commissions permanentes du Conseil (au nombre de cinq), chargées d'étudier les objets relatifs à leur champ de compétence; les Comités-conseils d'arrondissement (CCA), compétents au niveau des arrondissements en matière d'urbanisme (Morin et Latendresse, 2001). Après plusieurs modifications de la politique-cadre au gré des changements d'administration à la tête de la Ville et de modification de la politique municipale⁵³, un Office de la consultation publique est créé en 2002 (Morin et Latendresse, 2001). Il est issu de l'annexe I (Charte de la Ville de Montréal) de la Loi L.Q. 2000, c. 56 portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais; devenue une Loi distincte maintenant (Loi L.R.Q., C-11.4). Intitulée « Charte montréalaise des droits et des responsabilités », Cette charte constitue l'engagement politique de la Ville en faveur de la participation citoyenne (Ville de Montréal, 2006 : p.6).

Aux termes de l'article 83 de cette loi L.Q. 2000, c. 56, l'Office a pour fonction : 1/ de proposer des règles visant à encadrer la consultation publique faite par une instance de la ville responsable de cette consultation en vertu de toute disposition applicable afin d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces ; 2/ de tenir une consultation publique sur tout projet de règlement modifiant le plan d'urbanisme de la ville, à l'exception de ceux adoptés par un conseil d'arrondissement ; 3/ de tenir, sur tout projet désigné par le conseil ou le comité exécutif de la ville et à la demande de l'un ou de l'autre, des audiences publiques sur le territoire de la ville. Son président et ses commissaires ne sont ni des élus ni des fonctionnaires de la Ville. Ils sont choisis par décision du conseil municipal prise aux deux tiers des voix exprimées... Comme la plupart des organismes du même genre, l'Office a un rôle consultatif, non décisionnel. Une fois les séances publiques terminées, les commissaires formulent un avis, généralement assorti de recommandations, qui est transmis au maire et au président du comité exécutif (Paré, 2008).

La mise en œuvre d'une consultation publique

Lorsqu'un mandat de consultation est confié à l'office, la Présidente nomme une commission formée d'un ou plusieurs commissaires pour piloter le processus qui débute par la préparation d'un dossier de documentation, puis l'information des citoyens, ensuite la tenue de la consultation pour terminer par l'analyse et le rapport de la commission.

⁵³ Arrivée de Vision Montréal sur la scène politique en 1994, qui a tenté d'abolir la politique-cadre, forcée par le gouvernement de Québec à préserver les mécanismes de consultation ; mise en place de la nouvelle Ville de Montréal en 2002 suite à la fusion avec 27 autres municipalités de l'île.

Le dossier de documentation: est constitué de tout document descriptif ou explicatif du projet notamment la synthèse des études ayant servi à son élaboration, le dossier décisionnel préparé par les instances de la ville, la documentation relative à la justification du projet notamment ses divers aspects et impacts, les extraits pertinents du plan et de la réglementation, les principaux plans, cartes de localisation, esquisses et simulations visuelles nécessaires à la compréhension du projet.

L'information des citoyens: pour informer le public de la tenue d'une consultation, l'Office publie un avis convoquant une assemblée publique dans un ou plusieurs journaux, cet avis mentionne: l'objet de la consultation, les dates, heure et lieu de la ou des séances de consultation publique, les endroits où la documentation est disponible, les délais et modalité de dépôt d'un mémoire, le cas échéant. Des moyens de communication supplémentaires sont utilisés selon le cas pour aviser les citoyens. La distribution de feuillets de porte à porte, le dépôt de dépliants dans les endroits publics, l'expédition d'information aux personnes, groupes et organismes intéressés.

En marge, de cette information des citoyens, la commission mise en place rencontre habituellement les promoteurs ainsi que les représentants de l'arrondissement et des services municipaux qui feront la présentation du projet en assemblée publique. De telles rencontres préparatoires servent à s'assurer que les dossiers sont complets et que la présentation est bien soutenue par des outils audiovisuels.

La tenue de la consultation: la consultation peut prendre la forme soit d'une assemblée publique, soit d'une audience publique: 1/ l'assemblée publique consiste en une consultation d'une seule séance au cours de laquelle se déroulent successivement la communication de l'information, la période de questions du public et l'expression des opinions des participants. 2/ l'audience publique comprend deux séances distinctes: la première étant consacrée à l'information des citoyens ainsi qu'à leurs questions et la seconde étant l'expression de leurs commentaires et opinions. Elles sont séparées par un délai intermédiaire variable, d'environ 21 jours, pour permettre aux participants de préparer leur mémoire ou leur énoncé.

Quelle qu'en soit sa forme, la consultation se déroule toujours en deux parties: la période des questions et l'expression des opinions (OCPM, 2009 : p. 48).

L'analyse et le rapport de la commission: à la fin de la consultation, la commission prépare un rapport qui est déposé au comité exécutif et au conseil municipal. Ce rapport comprend habituellement une description sommaire du projet à l'étude ainsi qu'un résumé des préoccupations des participants complété par l'analyse et les recommandations de la commission. Le rapport est rendu public au plus tard dans les quinze jours suivant son dépôt au maire et au président du comité exécutif.

Que retenir de l'OCPM depuis?

Globalement, elle a offert un forum d'expression aux citoyens. L'adoption par le conseil de la Ville d'une politique de consultation et de participation publique en 2005 (Ville de Montréal, 2005b), la publication de deux guides pratiques, l'un à l'intention des promoteurs, intitulé « L'interaction avec le public » (Ville de Montréal, 2005c), et l'autre destiné aux citoyens, sous le titre « Participer à des consultations publiques – S'informer, poser des questions, exprimer son opinion » (Ville de Montréal, 2005d) (Paré, 2008). Dans la plupart des cas, les responsables des projets, tant dans les services municipaux que chez les promoteurs immobiliers, prennent en compte à des degrés divers les avis et les recommandations formulés au terme d'une consultation (Paré, 2008).

Nonobstant ces progrès indéniables, l'OCPM semble limitée aujourd'hui par le nombre élevé des instances décisionnelles. La complexité verticale de l'organisation territoriale dans la région de Montréal suite à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme par la création de municipalités régionales de comté (MRC) regroupant plusieurs municipalités locales. On y trouve donc au total cinq niveaux, à savoir une municipalité métropolitaine, des MRC, un conseil d'agglomération, les villes elles-mêmes et, dans la ville centrale les arrondissements (Paré, 2008).

3.3 L'apport spécifique du stage

Le stage a contribué à l'approfondissement du thème de notre recherche à plus d'un titre. Il a été l'occasion d'avoir accès à la documentation relative à la participation publique. Le centre de documentation de l'INRS-UCS est en relation avec les autres bibliothèques du réseau des universités québécoises, cela a facilité l'accès aux documents de référence. L'INRS-UCS est une université d'avant-garde, notamment en matière d'études urbaines, domaine privilégié de la participation publique. Le stage a été l'occasion de recentrer notre thème de recherche au regard des différentes expériences découvertes après les lectures et entrevues exploratoires. Nous envisageons tout d'abord de porter notre attention, dans le cadre de la démarche, sur le développement au sens large et sur la participation en générale. Or, les lectures réalisées pendant le stage, les échanges avec les personnes rencontrées et avec le directeur scientifique et les débats auxquels nous avons assisté nous ont amené à préciser notre objet d'étude afin de nous concentrer sur le développement urbain et sur un dispositif à mettre en place pour favoriser une participation efficace de la population à ce développement urbain. Le cadre particulier du réseau VRM, favorable à la réalisation d'une démarche de recherche efficace et axée sur la réalité urbaine, nous a rapidement fait voir l'intérêt d'affiner notre objet de recherche.

A travers le BP et l'OCPM, des Villes comme Porto Alegre et Montréal peuvent ainsi compter sur des entités voire des institutions qui organisent la négociation collective de la gouvernance, notamment sur des

questions urbaines, et qui contribuent à mobiliser la population. D'où notre référence à ces outils pour proposer un dispositif pour la commune urbaine de Bandiagara.

En définitive, la démarche adoptée dans le cadre de la présente étude se résume autour des points qui suivent : la prise en compte des observations et constats liés à notre cadre professionnel pour formuler notre problématique, la recherche documentaire pour d'une part consolider nos observations et constats personnels, et d'autre part identifier des conditions de succès d'un mécanisme de participation, les entrevues de chercheurs au cours du stage à l'INRS à Montréal au Québec, l'administration de questionnaire aux acteurs de la participation à Bandiagara pour en évaluer le degré.

Dans cette perspective, nous présentons dans le prochain chapitre les résultats de l'étude qui sont relatifs aux conditions de succès de la participation et pratiques de la commune urbaine de Bandiagara avant notre proposition de nouveau dispositif de participation publique pour la commune.

Chapitre IV: Résultats et proposition de l'étude

Nous avons défini la **participation publique** comme les activités initiées et prévues par la Ville et les lois et règlements pour permettre aux citoyens d'échanger avec les autorités et d'influencer les priorités d'action (Breux *et al.*, 2004). Au cours de notre expérience professionnelle, nous avons constaté un déficit dans ce processus d'implication des citoyens dans la gestion municipale à Bandiagara. Nous nous proposons alors d'identifier à partir des expériences et des études de cas contenues dans la littérature, des conditions favorisant le renforcement de la participation des citoyens à la gestion de leur ville avant d'évaluer les pratiques réalisées à Bandiagara. Dans ce chapitre, nous présentons les résultats de ces opérations (4.1) avant de nous pencher sur notre proposition de dispositif de participation publique pour la commune urbaine de Bandiagara (4.2).

4.1 Les résultats

Ils portent sur les conditions de succès de la participation citoyenne identifiées dans la littérature ainsi que l'évaluation des pratiques participatives de la ville de Bandiagara.

4.1.1 Les conditions de succès

Nous avons identifié avec Thibault (1991) et Breux *et al.*, (2004) des conditions nécessaires au succès de la participation des citoyens. Elles portent sur **La volonté politique** qui détermine la réalité d'un mécanisme de participation. En mettant en place un mécanisme de participation, les élus s'engagent vis-à-vis des citoyens. La nature de cet engagement influence la forme, l'étendue et l'effectivité du mécanisme. En effet, en invitant les citoyens à venir exposer leurs opinions, les élus signent un contrat moral: celui de se départir de l'exclusivité de la décision, en acceptant d'écouter, de respecter et de prendre en considération l'expression citoyenne. Le respect de cet engagement influence l'effectivité du mécanisme. Le rôle de chacun doit être clair au départ. Il s'agit donc d'associer les citoyens aux processus décisionnels, sans pour autant contester le pouvoir décisionnel des élus. Cette complémentarité des rôles est le corollaire de l'efficacité d'un mécanisme de participation publique, selon ces auteurs. **La définition d'un mandat clair** est aussi importante car, la réussite d'un mécanisme de participation dépend notamment de la nature du mandat qui lui est attribué. Pour ce faire, la définition d'un mandat clair est indispensable. **L'information-communication** est également essentielle pour la réussite d'un mécanisme de participation. L'information et la communication doivent se situer en amont du processus participatif afin de donner toutes les cartes aux citoyens. L'information doit être disponible, claire et compréhensible et bidirectionnelle. Cela exige de porter attention à la visibilité des outils de communication et à la capacité des acteurs de vulgariser l'information transmise. D'un côté, l'information permet aux citoyens de connaître le processus de décision

de la ville et ainsi que ses priorités et les difficultés qu'elle rencontre. De l'autre côté, la circulation de l'information permet à l'administration et aux élus de connaître les attentes et les besoins des citoyens. De ce fait, la circulation de l'information assure un engagement des deux parties concernées. La nécessité d'un **cadre délibératif** qui, se manifestant par un processus discursif dans la prise de décision sur la base d'une égalité d'accès aux informations et à la parole. Il se fondera sur la logique de la raison procédurale de la délibération exposée par la théorie délibérative⁵⁴ qui met l'accent sur la publicité et l'imputabilité à cette étape. La publicité est une condition de réussite de la délibération. Elle peut être rapprochée de la règle d'équité : cette dernière est non seulement possible dans des conditions d'accès égal au débat, mais aussi par le fait que chaque intervention doit avoir un poids égal dans la discussion ; c'est en fait la réalisation de la justice procédurale (Bherer, 2003). Lorsque les participants ont le sentiment que le processus est équitable et juste, ils auront plus de facilité à accepter le résultat⁵⁵. L'imputabilité touche à la fois les gouvernants et les experts. Ainsi, la détention de l'autorité politique et scientifique, exige justification et démonstration, dans le cadre d'une recherche accrue de légitimité (Bherer, 2003). **L'importance du suivi de la participation**, la présence d'une volonté politique claire va se traduire par la mise en place de règles connues par tous. Une des règles essentielles est d'assurer le suivi des recommandations des citoyens. Encore une fois, un processus de suivi assure la crédibilité, la transparence et la pérennité du mécanisme de participation. Le processus de suivi permet au citoyen de voir l'impact, de mesurer les effets de sa participation. Cela peut se faire sous la forme d'un rapport qui devient ensuite une référence pour les décisions touchant le domaine qui a fait l'objet de la participation publique. Le suivi favorise la transparence de la prise de décision et répond ainsi à l'un des objectifs principaux de la démocratie participative. Il est décisif pour la pérennité du mécanisme de participation. Il incite le citoyen à participer et légitime le mécanisme de participation mis à sa disposition.

A ces conditions, Caroline Andrew ajoute l'importance de la formation dont :

« Le but est à travers le temps de former les gens de comment participer efficacement mais aussi pourquoi participer et au nom de quelles visions, participer. Il est certain que les gouvernements en place ne le voient pas comme prioritaire mais si nous voulons que la participation développe une capacité accrue chez les citoyens il faut penser à la formation »⁵⁶

Par ces conditions, nous répondons à notre question principale de recherche relative aux conditions nécessaires au renforcement de la participation des citoyens à la gestion municipale. En outre, elles confirment notre première hypothèse à travers laquelle nous estimions que la réussite d'un mécanisme de participation des citoyens à la gestion municipale était favorisée par des conditions allant au-delà des textes

⁵⁴ Blondiaux, 2002 et 2005, opcit.

⁵⁵ Simon Joss et Arthur Brownlea. 1999. "Considering the concept of procedural justice for public policy and decision-marketing in science and technology". Science and public policy. 26 (5) cité par Bherer, 2003, p: 38.

⁵⁶ Andrew, Caroline. Entretien lors du stage en juillet 2010, Université d'Ottawa.

législatifs. Au regard de ces conditions, comment les autorités municipales de Bandiagara font-elles participer les citoyens à la gestion des affaires publiques locales ?

4.1.2 L'évaluation des pratiques de participation citoyenne à Bandiagara

Les données présentées dans cette partie viennent de quatre catégories d'acteurs à savoir les élus, les chefs et conseillers de quartier, des responsables d'association et l'administration étatique⁵⁷ en réponse à des questionnaires (voir chapitre 3). Les réponses complètes de nos répondants se trouvent aux annexes de ce travail. Ci-dessous, nous présentons une synthèse pour en faciliter la compréhension :

Partie 1 : L'engagement politique des autorités communales en faveur de la participation des citoyens

Informateurs neutres (Préfet, Sous-préfet, assistante technique)

Questions	Oui		Non		Pas de réponse	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Existence de document élaboré en concertation avec les citoyens en faveur de la participation	0	0%	3	100%	0	0%
Existence de document définissant les procédures (exigence d'information, délai pour se renseigner et préparer son opinion etc.) de la participation pour le débat public	0	0%	3	100%	0	0%
Existence d'un mécanisme de suivi pour vérifier la prise en compte des avis des participants	2	66,66%	1	33,33%	0	0%

Elus et secrétaire général de la commune

Questions	Oui		Non		Pas de réponse	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Existence de document élaboré en concertation avec les citoyens en faveur de la participation	0	0%	5	100%	0	0%
Existence de document définissant les procédures (exigence d'information, délai pour se renseigner et préparer son opinion etc.) de la participation pour le débat public	0	0%	4	80%	1	20%
Existence d'un mécanisme de suivi pour vérifier la prise en compte des avis des participants	0	0%	4	80%	1	20%

⁵⁷ Ici nous voulons parler du Préfet qui fait un contrôle de légalité sur les actes du maire et du conseil communal et du Sous-préfet, chargé de l'appui conseil et ce conformément au décret 95-210/P-RM précité.

- Il n'existe aucun document écrit par lequel les autorités municipales s'engagent vis-à-vis des citoyens en faveur de la participation ;
- Les procédures de participation ne sont pas précisées dans un document, donc les citoyens n'ont aucune garantie sur ce plan (exigence d'être informés, délai pour se renseigner et préparer son opinion etc.) ;
- Il n'y a pas de mécanisme formel de suivi garantissant la prise en compte des avis des citoyens à l'issue des débats mis à part les procès verbaux de sessions.

Partie 2 : Le processus de participation (information-communication, cadre délibératif)

Informateurs neutres

Questions	Oui		Non		Pas de réponse	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Le délai moyen d'invitation pour la consultation et le débat public (moins de 05 jours)	1	33,33%	1	33,33%	1	33,33%
Disponibilité des documents relatifs au projet de budget avant la consultation et le débat public	0	0%	2	66,66%	1	33,33%
Compte rendu aux participants du compte administratif N-1 et du niveau d'exécution du budget N avant la consultation et le débat public	2	66,66%	0	0%	1	33,33%
Réponse des autorités municipales aux questions posées par les participants au débat	3	100%	0	0%	0	0%

Elus et fonctionnaires communaux

Questions	Oui		Non		Pas de réponse	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Le délai moyen d'invitation pour la consultation et le débat public (moins de 05 jours)	5	100%	0	0%	0	0%
Disponibilité des documents relatifs au projet de budget avant la consultation et le débat public	0	0%	5	100%	0	0%
Compte rendu aux participants du compte administratif N-1 et du niveau d'exécution du budget N avant la consultation et le débat public	0	0%	4	80%	1	20%
Réponse des autorités municipales aux questions posées par les participants au débat	5	100%	0	0%	0	0%

Les citoyens (sept chefs de quartier sur les huit, les quatre associations communales)

Question 1	Oui		Non		Pas de réponse	
Le délai moyen d'invitation pour la consultation et le débat public (moins de 05 jours)	8	72,72%	2	18,18%	1	9,09%
Disponibilité des documents relatifs au projet de budget avant la consultation et le débat public	0	0%	11	100%	0	0%
Compte rendu aux participants du compte administratif N-1 et du niveau d'exécution du budget N avant la consultation et le débat public	7	63,63%	2	18,18%	2	18,18%
Réponse des autorités municipales aux questions posées par les participants au débat	10	90,90%	0	0%	1	9,09%

- Le délai d'invitation moyen des participants est de cinq jours sinon moins, ce qui ne semble pas suffisant pour se renseigner et préparer son intervention ;
- Les participants au débat public ne reçoivent aucune documentation sur le projet de budget avant le débat, ce qui ne leur permet ni une préparation de leur intervention, ni une délibération égalitaire faute d'information ;
- Les autorités municipales ne font pas au préalable le compte rendu du compte administratif N-1 et du niveau d'exécution du budget N avant la tenue du débat sur le projet de budget N+1 ;
- Les autorités municipales répondent aux questions que posent les participants lors des débats.

Partie 3 : Les effets de la participation

Informateurs neutres

Questions	Oui		Non		Pas de réponse	
Prise en compte dans le budget des avis exprimés par les citoyens lors du débat public	2	66,66%	1	33,33%	0	0%
Informations des citoyens du projet de budget définitif avant la délibération du conseil communal	0	0%	3	100%	0	0%
Niveau de formation acquis par les participants sur le budget	0	0%	1	33,33%	2	66,66%

Elus et secrétaire général

Questions	Oui		Non		Pas de réponse	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Prise en compte dans le budget des avis exprimés par les citoyens lors du débat public	5	100%	0	0%	0	0%
Informations des citoyens du projet de budget définitif avant la délibération du conseil communal	0	0%	5	100%	0	0%
Niveau de formation acquis par les participants sur le budget	0	0%	3	60%	2	40%

Les citoyens (sept chefs de quartier sur les huit, les quatre associations communales)

Questions	Suffisant		Insuffisant		Pas du tout		Pas de réponse	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Prise en compte dans le budget des avis exprimés par les citoyens lors du débat public	5	45,45%	2	18,18%	2	18,18%	2	18,18%
Niveau de maîtrise acquis par les participants sur le budget	3	27,27%	4	36,36%	4	36,36%	0	0%

- Moins de la moitié des participants estiment que leurs avis sont pris en compte même si les autorités communales disent le contraire ;
- Les citoyens ne sont pas du tout informés des résultats de leur participation ;
- Moins de 30% des participants maîtrise le budget faute de formation.

En somme, la consultation des conseils de quartier et le débat public sur le budget ne remplissent pas les conditions d'engagement politique des autorités, de processus égalitaire et d'influence des participants sur la décision que définissent Thibault (1991) et Breux et al. (2004). Ces résultats viennent consolider nos premiers constats sur la faiblesse de la pratique de la participation des citoyens de la commune. La procédure actuelle s'apparente à **la rétroaction**, présentée par Thibault (1991) et qui n'accorde aux citoyens que le pouvoir de réagir aux actions et énoncés des gouvernants. Pour les décideurs, cette forme de participation sert fréquemment à valider une décision prise ou sur le point de l'être. L'avis d'un élu de la commune est sans équivoque en la matière :

« Le processus d'élaboration du budget est loin d'être réellement participatif. Il faudrait prévoir des séances de travail en amont avec l'ensemble des acteurs⁵⁸».

⁵⁸ Commentaire d'un élu, en conclusion de notre questionnaire de collecte de données en septembre 2010.

Ainsi, la commune a dans son programme de développement économique, social et culturel (PDESC 2010-2014), défini des orientations stratégiques pour relever des défis, notamment la participation des populations à travers le développement d'une citoyenneté locale et l'instauration d'une évaluation participative des services rendus et de la gestion de la Commune⁵⁹.

C'est dans cette perspective que nous proposons un dispositif qui, nous espérons, va contribuer au renforcement de la légitimité et de la validité des solutions de gestion municipale par l'implication renforcée des citoyens et l'évaluation du processus de la participation publique, permettant son ajustement, voire son approfondissement.

4.2 Vers un nouveau dispositif de participation publique à Bandiagara

Nous présentons tout d'abord les préalables à la mise en place des structures du dispositif (4.1). Ensuite, il sera question de la mise en place des structures du dispositif proposé (4.2), ses règles de fonctionnement (4.3) avant de se pencher sur les étapes d'implantation du dispositif (4.4). Enfin, il sera question des conditions d'implantation.

4.2.1. *Les préalables à la mise en place du dispositif*

Les préalables à la mise en place des structures formelles s'articulent autour des objectifs qui indiquent le résultat que la commune désire atteindre par la mise en place d'une gouvernance participative. Ces objectifs soulignent également le changement qui devra intervenir dans les façons de faire de la commune.

Les objectifs de la nouvelle gouvernance dans la commune

Aux fins de favoriser la participation des citoyens aux affaires de la commune, la commune s'engage à :

1 - Faire des citoyens des partenaires actifs de la commune : ce qui nécessite de développer une culture et une pratique de l'échange avec les citoyens afin d'améliorer l'écoute et la prise en compte des avis exprimés ; de susciter et de faire progresser l'expression citoyenne. Cette promotion de la participation des citoyens aux affaires de la commune est conditionnée par la compréhension que les habitants ont des questions ou des sujets à traiter. Il convient donc de fournir aux citoyens des informations complètes et pédagogiques dans un langage clair. L'adoption et le maintien de procédures de consultation⁶⁰ vont assurer la crédibilité, la transparence ainsi que l'efficacité de celle-ci. Dans cette perspective, une des dynamiques délibératives et décisionnelles traduisant l'engagement politique des autorités de Porto Alegre dans le cadre du budget participatif est la définition du règlement intérieur du « conseil du budget

⁵⁹ Commune urbaine de Bandiagara, 2010. Programme de Développement Economique, Social et Culturel 2010-2014, p : 27

⁶⁰ Dans ce chapitre nous employons la consultation dans le sens de la consultation publique de Thibault (1991) qui s'apparente à la concertation du point de vue français.

participatif » (CBP) par ses membres. Le CBP peut être considéré comme un corps délibératif où ont lieu deux types de discussions : entre les habitants eux-mêmes concernant leurs diverses priorités, et entre les habitants et l'administration municipale sur la définition du budget (Avritzer, 2005).

2 - Mobiliser les citoyens : l'action politique ayant toujours besoin de l'engagement des citoyens pour adapter ses projets à la demande sociale. L'élargissement de cette mobilisation des citoyens à travers leur participation passera par la restauration de leur confiance dans l'action politique ainsi que la communication entre les élus et la population. En outre, l'accès aux documents pertinents aux affaires de la commune doit être facilité à cette fin.

3 - Promouvoir l'efficacité de l'action publique et de la participation : la participation des citoyens contribuera à améliorer le service rendu aux usagers, prendre en compte leurs propositions ; et mieux adapter les projets de la commune à leurs attentes. Elle favorisera l'apprentissage et l'adhésion de la population au projet. L'accès des citoyens aux comptes, budgets et programmes de la commune sous la forme de bilan et d'explication avant leur adoption, contribue à l'efficacité de l'action publique et de la participation.

En invitant ainsi les citoyens à venir exposer leurs opinions, les élus prennent un engagement : celui de se départir de l'exclusivité de la gestion, en acceptant d'écouter, de respecter et de prendre en considération l'expression citoyenne. La participation publique induit donc une certaine forme de **partage du pouvoir** (Breux *et al.*, 2004). C'est dans cette optique que quelques villes ont élaboré et adopté leurs engagements sous la forme d'une charte ; c'est le cas de la Ville de Montréal avec la « Charte montréalaise des droits et responsabilités ». Cette charte de sept chapitres dont celui relatif à la vie démocratique définit les droits et les responsabilités des citoyens ainsi que les engagements de la Ville à les respecter :

« La charte prévoit l'engagement concret de la Ville de Montréal et de tout son personnel dans l'amélioration constante des services offerts à la population », Gérald Tremblay, maire de Montréal⁶¹.

Pour la Communauté urbaine du Grand Lyon en France (2003), le but de la « Charte de la participation » est de préciser les orientations et les engagements en matière de concertation et de valorisation de la participation citoyenne sur toutes les dimensions de l'action communautaire, de la gestion des services urbains de proximité, l'élaboration des politiques d'agglomération.

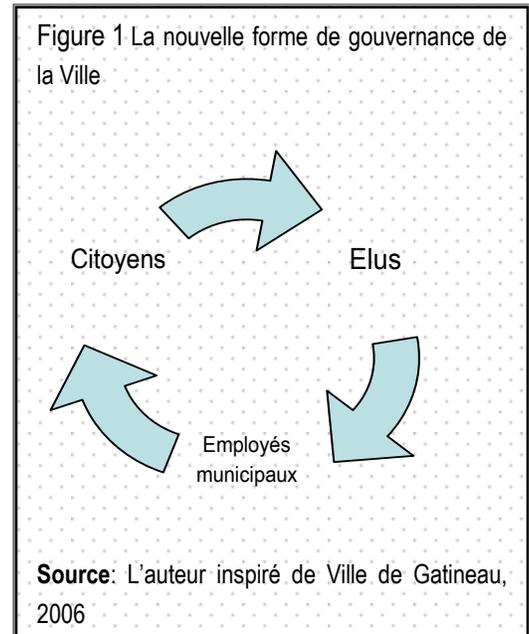
L'engagement politique traduira l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance axée sur la collaboration étroite entre tous les intervenants de la commune.

⁶¹ Tremblay, Gérald. Message du maire, Charte montréalaise des droits et responsabilités, 2005, p : 2

La détermination du rôle des intervenants

La volonté de la communauté à s'engager dans le débat municipal est au cœur du succès de la mise en place de la gouvernance participative (Ville de Gatineau, 2005). De par l'engagement politique, la commune reconnaît que chaque partie engagée dans la vie municipale a un rôle à jouer : rôle d'expression d'opinions pour les citoyens, rôle de décision et d'arbitrage entre l'intérêt particulier et l'intérêt collectif pour les élus, de partage d'expertise et de mise en œuvre des décisions pour les employés de la commune.

Ainsi, émergera une nouvelle forme de gouvernance entre les citoyens et les élus, mais aussi avec les employés de la mairie. La figure ci-contre illustre cette nouvelle forme de gouvernance participative.



Les citoyens expriment leurs valeurs, opinions et propositions. Les élus et les fonctionnaires, pour leur part, doivent adopter une attitude d'écoute active face aux citoyens afin de mieux connaître et comprendre leurs points de vue. De même, les fonctionnaires doivent aider les citoyens et les élus : en partageant l'information et l'expertise qu'ils détiennent, ils permettent aux citoyens de se faire une opinion éclairée des enjeux avant les discussions et aux élus de prendre des décisions qui s'appuient sur l'ensemble des faits, des informations et des opinions disponibles sur un sujet donné (Ville de Gatineau, 2005). La participation requiert un engagement soutenu des instances politiques et administratives de la ville, pour la création de lieux de discussion et pour l'adoption de nouvelles pratiques pour définir et travailler sur les projets.

Une fois cet engagement politique tripartite réalisé, la mise en place des structures d'opérationnalisation de la participation publique doit suivre.

4.2.2. La mise en place des structures de participation

Dans la situation optimale, la commune favorise au mieux l'engagement des citoyens, des organismes et des partenaires dans les structures de participation.

« Il n'existe pas d'idéal en matière de participation publique. Il existe plutôt un ensemble d'instances participatives qu'il est essentiel d'adapter aux contextes politiques. C'est pourquoi il est important d'identifier les éléments structurants de la culture civique et politique locale pour planifier des instances participatives qui possèdent un certain potentiel de pérennisation. De plus, il ne faut pas pratiquer la politique de la « génération spontanée ». Il est en effet possible d'utiliser des structures déjà existantes pour leur donner un deuxième souffle ou les utiliser dans une perspective complètement renouvelée. C'est dans le même esprit qu'il faut chercher à valoriser le système communautaire local. L'enjeu n'est

pas de réinventer la culture civique et politique locale mais de bonifier ses traits les plus intéressants » (Breux *et al.*, 2004, p. 76).

Dans cette perspective, nous proposons l'élargissement des conseils de quartier existant dans la commune de Bandiagara au profit des représentants des associations telles la coordination des femmes, des jeunes dans chaque quartier sous le nom de comité de concertation de quartier (CCQ). Au niveau communal, il sera question de mettre en place un Comité de concertation communal (CCC) ainsi qu'un Comité de suivi.

Les comités de concertation de quartier (CCQ)

La régularité de la consultation et l'adoption d'une approche territoriale plutôt que sectorielle justifient le choix de la mise en place de comités de concertation de quartier (Breux *et al.*, 2004). Ils s'inspirent des assemblées de quartier du Budget participatif de Porto Alegre et des conseils de quartier. La commune urbaine de Bandiagara est divisée en huit secteurs appelés quartiers (Québec et France). Ces quartiers ne sont pas encore officialisés au niveau administratif national. Ce qui fait qu'il y a un conseil pour l'ensemble de la ville dans lequel chaque quartier est représenté mais il n'existe pas de conseil par quartier. Les conseillers, désignés par quartier, font office de chefs de quartier, d'où la nécessité d'agrandir cette instance avec les représentants des organisations représentatives du quartier.

1 - Les membres⁶² : Il est impératif d'assurer la représentativité des assemblées de concertation de quartier de façon à ce qu'elles soient reconnues comme des instances légitimes, représentatives de l'opinion des citoyens. Pour ne pas avoir une structure lourde, nous misons sur la représentation collective, c'est-à-dire la représentation des citoyens organisés. Ainsi, les représentants des deux grandes associations sectorielles, basées sur l'approche territoriale au niveau des quartiers que sont la Coordination des associations et ONG féminines (CAFO) et la coordination communale des jeunes (CCJ) seront adjoints au conseiller (s) du quartier qui est désigné en assemblée générale des chefs de famille⁶³. En outre, les délégués à l'éducation et à la santé devront être désignés en assemblée générale des chefs de famille pour constituer un bureau exécutif du comité de concertation.

2 - La fréquence et le lieu de réunion : Pour Breux *et al.*, (2004) le succès des conseils de quartier tient à la régularité des réunions et cette continuité assure une mobilisation constante d'un cercle plus ou moins grand de citoyens intéressés par la vie municipale. Ainsi, le comité de concertation devrait se réunir chez le Chef de quartier au rythme des sessions de la commune, à savoir (au moins quatre fois dans l'année) pour une information régulière des citoyens sur la municipalité.

⁶² Les membres proposés dans la composition des structures le sont à titre indicatif, la commune pourrait revoir la composition en fonction de la volonté des acteurs.

⁶³ Arrêté n°08-0285/MATCL-SG du 6 février 2008 fixant les modalités de désignation des membres des conseils de village, de fraction et de quartier.

3 - Le rôle et le mandat : comme dans les quartiers officiels⁶⁴, le comité de concertation devrait donner son avis et faire des recommandations dans tous les domaines de compétences de la commune. Le CCQ est un lieu d'expression et d'échanges sur les sujets d'intérêt général pour les habitants et les acteurs locaux. La défense d'intérêts particuliers n'y trouve pas sa place. Ils sont informés des intentions, projets et réalisations de la Commune. Les Comités de concertation de quartier font des propositions aux autorités communales sur les sujets d'intérêt général du quartier. A cet effet, leur mandat serait d'animer la concertation et viserait à mettre en place des processus qui conduisent à des pistes de solution largement reconnues par les acteurs sociaux et débattues avec la population.

Le Comité de concertation communal (CCC)

Le Comité de concertation communal est l'instance de concertation chargée d'étendre la participation publique à l'échelle de la commune. Il est sollicité ou se saisit des questions transversales pour améliorer la vie de la commune.

1 - La composition : il est composé des présidents et rapporteurs des Comités de concertation de quartier, du représentant des organisations d'envergure communale à savoir celui de la coordination des associations et ONG féminines (CAFO), la coordination communale des jeunes (CCJ), l'association de santé communautaire (ASACO), l'association des parents d'élèves (APE), la coordination des ONG. Le CCC désigne en son sein un président et un rapporteur pour un mandat de deux ans renouvelable. Il peut créer des commissions de travail au besoin et faire appel à toute personne pour son expertise.

2 - Le rôle et le mandat : la mission principale du CCC est d'aider les autorités communales dans l'élaboration des politiques municipales sur la base de la concertation des citoyens. Il est informé par la commune des consultations à venir sur les projets d'intérêt général concernant la commune. Ainsi, émet-il des avis argumentés sur tous les projets dont il est saisi. A cet effet, il est saisi de tous les projets d'envergure communale par la commune, tout élu de la commune ou suite à une auto saisine et fait des recommandations adressées aux autorités municipales. Ses sessions constitueront ainsi pour les élus l'occasion de faire connaître les enjeux de l'heure sur le plan communal et, pour les citoyens l'occasion, d'exprimer leurs opinions et préoccupations auprès de leur représentant (Ville de Gatineau, 2005).

3 - La fréquence et le lieu de réunion : il se réunit dans la salle de délibération de la mairie chaque fois qu'il sera saisi par la commune ou à sa propre initiative. Cette capacité d'auto saisine lui permettrait d'aborder

⁶⁴ Article 72 code des collectivités territoriales relatif aux activités agricoles, l'implantation et la gestion d'équipements collectifs, l'élaboration et la mise en œuvre du schéma d'aménagement, la protection de l'environnement, les litiges domaniaux et fonciers, la partie du plan de développement relatif au quartier.

des sujets en dehors des commandes qui lui seront passées par la commune⁶⁵. Dans ses relations avec les élus, le CCC est transmet ses contributions à l'ensemble des élus communaux. Le président désigné peut être rencontré par tout élu communal.

Le Comité de suivi

Le Comité de suivi assure la légitimité et la pérennité du dispositif par le suivi de la mise en œuvre des recommandations du CCC. Il sera ainsi composé d'un conseiller non membre du bureau communal désigné par ses pairs, du Sous-préfet, du président du CCC et secrétaire général de la commune. Le Comité de suivi fait l'état de la mise en œuvre des recommandations du CCC, ce qui permet d'évaluer l'état de la participation publique au niveau de la commune. Il se réunit deux fois par an (soit une fois par semestre) sur invitation de son président qu'il désigne en son sein. Il transmet une copie de son rapport à la mairie, au CCC et au Préfet du cercle.

Ainsi, le dispositif que nous proposons s'articulera autour de deux grandes structures de concertation (CCQ, CCC). Il vient renforcer la pratique de la commune, qui se limitait uniquement au cadre juridique défini par l'Etat sans dispositif pratique de mise en œuvre. Toutefois, signalons que l'outil n'est pas une fin en soi. La réussite de l'entreprise de la participation publique sera tributaire de la volonté politique affichée par les élus en faveur d'une plus grande implication des populations à la gestion de la commune et de celle des citoyens à s'approprier leur commune. Le tableau 4 résume notre dispositif.

Tableau 4 Synthèse du nouveau dispositif de participation de la commune

Comité	Rôle et mandat	Proposition composition
CCQ	Donner un avis sur les actions de la commune dans le quartier. Formuler des recommandations à la commune.	Conseillers de quartier ; représentants : CAFO, CCJ, ASACO, APE .
CCC	Donner un avis sur les actions ayant trait à la commune. Formuler des recommandations à la commune.	Chefs de quartier, représentants : CAFO, CCJ, ASACO, APE, Coordination ONG.
Comité de suivi	Suivi évaluation de la participation des citoyens. Suivi évaluation de la collaboration de la commune	Un conseiller communal non membre du bureau, le Sous-préfet, le Président CCC, le secrétaire général de la commune.

⁶⁵ Glaisse, Gérard (2010). La démocratie participative à l'échelle intercommunale: exemple du Grand Lyon, communication lors de l'atelier de présentation du bilan de l'OCPM de Montréal, juin 2010, p : 3

Pour l'opérationnalisation du dispositif ainsi défini, l'établissement des règles de fonctionnement est essentiel.

4.2.3. *Les règles de fonctionnement du dispositif (processus de consultation et de prise de décision)*

Le choix de consulter les citoyens est généralement imposé par des obligations législatives ou vient de la disponibilité des autorités municipales à prendre l'avis des citoyens. D'une part, de la qualité de la participation, dépendra pour beaucoup la qualité de l'information et de la communication. D'autre part, la légitimité démocratique repose sur l'accord intersubjectif auquel les citoyens sont susceptibles de parvenir dans leurs discussions dans l'espace (Blondiaux et Sintomer, 2002). De même, une des règles essentielles est d'assurer le suivi des recommandations des citoyens et un processus de suivi assure la crédibilité, la transparence et la pérennité du mécanisme de participation (Breux *et al.*, 2004).

Le choix de la consultation des citoyens

La participation des citoyens à la gestion ne sera concrète que si la commune intègre les activités de consultation dans la définition et la mise en œuvre de tous les projets qui ont un impact sur les milieux de vie. La consultation résulte d'une obligation législative⁶⁶ ou de la volonté des autorités municipales à faire participer les citoyens. Dans cette deuxième perspective, elle tient compte de l'impact de la décision à venir, l'existence d'un choix à faire quant aux solutions, la possibilité de permettre l'expression de points de vue susceptibles d'influencer la décision. En plus de ces conditions, pour que l'exercice ne se transforme pas en une simple validation des décisions déjà prises ou sur le point de l'être (Thibault, 1991), il doit tenir compte des aspects qui suivent : le temps nécessaire (information et préparation des avis), l'objet à consulter (besoin d'appropriation par les citoyens, d'enrichissement du projet, de co-production) etc.

L'information-communication

L'information est essentielle pour la réussite d'un mécanisme de participation (Thibault, 1991; Breux *et al.*, 2004; ODP, 2006). L'information et la communication doivent se situer en amont du processus participatif afin de donner toutes les cartes aux citoyens (Breux *et al.*, 2004). L'information doit être disponible, claire, compréhensible et bidirectionnelle ; afin de permettre aux citoyens de disposer de données nécessaires pour juger la situation. Dans cette perspective, après avoir reçu mandat de tenir une consultation publique, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) publie un avis mentionnant : l'objet de la consultation, les date heure et lieu des séances, les endroits où la documentation est disponible, les délais et modalités de dépôt de mémoire. La documentation concerne tout document explicatif du projet comprenant une synthèse des études ayant servi à son élaboration (justification, divers aspects et impacts), la raison d'être du projet ; le dossier décisionnel préparé par la Ville, etc. Ce processus d'information permet aux citoyens de connaître le processus de décision de la commune ainsi que ses priorités et les difficultés qu'elle

⁶⁶ Article 17 et 174 Loi 95-034, précitée.

rencontre, d'une part, et permet à l'administration et aux élus de connaître les attentes et les besoins citoyens. D'autre part, la circulation de l'information assure un engagement des deux parties concernées. La commune met à la disposition du CCC et des CCQ la documentation nécessaire pour se prononcer. Pour participer aux choix collectifs, le citoyen se doit d'être informé de tous les points de vue existants, avant de pouvoir en dernier ressort, laisser libre court à son intime conviction (Blondiaux, 2008).

Le cadre de délibération

Dans l'optique de favoriser un cadre de participation égalitaire, les procédures du Budget participatif de Porto Alegre imposent aux gouvernants de rendre compte aux citoyens du bilan de l'exercice précédent lors des assemblées plénières régionales avant la priorisation des besoins pour le budget à élaborer (Rabouin, 2006). Dans cette perspective, notamment pour l'élaboration du budget communal, le compte administratif de l'année N-1 et l'état d'exécution du budget de l'année N devraient être présentés aux CCQ et CCC respectivement avant la consultation et lors du débat public sur le projet de budget de l'année N+1⁶⁷.

La tenue de la consultation se tient dans ce sens en deux étapes dont, la première est consacrée à la présentation de l'objet suivie des questions de compréhension ; la seconde étape concernera celle les recommandations des participants.

Le mécanisme de suivi

Pour la légitimité d'un processus participatif, il est fondamental que l'on ait des résultats substantiels qui répondent aux besoins révélés dans la mise en place du processus. Ainsi, pour la crédibilité, la transparence et la pérennité du dispositif, un mécanisme de suivi est nécessaire (Thibault 1991, Breux *et al.*, 2004). Le comité de suivi (4.2) sera chargé d'assurer l'information des citoyens de la suite des opinions émises lors de la concertation et de la façon dont ces opinions ont influencé les décisions prises au bout du compte. Cela permettra aux citoyens de constater l'utilité de leur participation (Ville de Gatineau, 2005). Ce suivi facilitera l'évaluation du processus notamment les effets de la participation, l'appropriation (empowerment) des citoyens de leur avenir et l'apprentissage politique (Bherer 2003, Jouve 2006, Bouchard et Gagnon, 1998). Le tableau 5 résume le fonctionnement du dispositif.

⁶⁷ Le compte administratif présente en recettes et dépenses l'exécution du budget à la fin de l'année budgétaire. L'année N-1 représente l'année précédente, N représente l'année en cours et N+1 représente l'année à venir.

Tableau 5 Synthèse du fonctionnement du dispositif

Etapes	Description	Activités
1	Identification d'un besoin de tenir une consultation	-Obligation légale ; -Choix des autorités municipales.
2	Préparation de la consultation (information-communication)	-L'avis au public (objet de la consultation, date, heure et lieu des séances) ; -La transmission des documents relatifs à la consultation ; -Délai et modalité de dépôt des avis écrits s'il y a lieu.
3	Le cadre de délibération	-Formation des participants sur le sujet au besoin ; -Compte rendu sur la situation de référence, s'il y en a.
4	Tenue de la consultation	-Présentation du projet aux participants ; -Expressions des avis des personnes consultées
5	Le suivi de la consultation	-Dépôt d'un rapport de consultation à l'attention des autorités municipales, accessible aux citoyens; -Compte rendu de la décision prise par les autorités aux citoyens

4.2.4. Les étapes d'implantation du dispositif par la commune

A travers cet outil, la commune dispose d'un outil de participation publique; cependant, le processus de mise en place d'une gouvernance participative n'en est qu'à ses débuts : l'action devant suivre la réflexion. Cette étape présente le processus de mise en œuvre de la gouvernance participative dans la commune définie ci-haut. Dans cette perspective, nous présentons les étapes de son implantation qui se résume en huit (08) points :

Sensibiliser les acteurs de la commune sur la nécessité d'un nouveau dispositif de participation

Cette étape consiste à présenter le dispositif aux différentes parties prenantes de la commune. Les autorités municipales doivent partager le dispositif avec l'ensemble des conseillers municipaux. Les autorités municipales ne sauraient engager la commune dans cette dynamique sans l'adhésion de l'ensemble des conseillers communaux. Il est donc essentiel que le bureau communal les fasse adhérer au bien-fondé du dispositif. Les employés de la commune prennent une part substantielle dans la mise en œuvre du dispositif. Ils constituent l'expertise de la commune, leur appropriation du dispositif est une condition sine qua non à sa diffusion auprès des autres acteurs. C'est aux citoyens de la commune que le dispositif est destiné en dernier ressort. L'opérationnalisation du dispositif est fonction de sa compréhension par les citoyens. Les partenaires de la commune, pour s'inscrire dans la nouvelle dynamique, doivent

connaître et comprendre le dispositif. Les ONG locales prennent une part importante dans les activités de développement de la commune. La conduite de leurs actions doit donc s'inscrire dans le nouveau processus de participation citoyenne. Le soutien de l'Etat représenté par la préfecture et les services techniques, est déterminant pour l'implantation et l'accompagnement du dispositif. La sensibilisation est l'occasion de présenter le dispositif dans ses grandes lignes, les objectifs, le processus de mise en œuvre, etc. Cette étape est déterminante dans l'adhésion des acteurs et la mise en œuvre du dispositif.

Organiser un forum sur la démocratie municipale

Il sera organisé un colloque sur la démocratie municipale, qui sera animé par des experts sous forme de conférence et auquel participeront l'ensemble des acteurs. Cette conférence, suivie de discussions, sera l'occasion d'apprendre et de partager les expériences de conseils de quartier et de dispositifs de consultation au niveau municipal. Ce colloque sera couronné par la mise en place d'une commission de rédaction des textes (projet de charte et de composition des structures de participation à l'échelon des quartiers et de la commune).

Elaborer une charte de la participation

La commission sous l'égide des experts élabore et présente un projet de charte et de composition des CCQ et CCC. Ces projets seront par la suite discutés en plénière composée de représentants de l'ensemble des acteurs ci-dessus cités pour validation. Ils seront par la suite adoptés par le conseil communal. Ces instances permanentes de concertation constitueront des lieux de formation, dans la mesure où elles permettront à leurs participants d'acquérir une culture commune sur les sujets traités et sur l'institution communautaire⁶⁸. Ainsi, la commune et ses citoyens seront engagés mutuellement en faveur d'une gouvernance participative (Breux *et al.*, 2004).

Evaluer à mi-parcours le processus

Un suivi concourant portant principalement sur les activités en cours et l'atteinte des objectifs de la démarche⁶⁹ doit être réalisé. L'évaluation du processus à cette étape est l'occasion de le réajuster au besoin. A la clôture du processus, un contrôle rétroactif a lieu sur sa mise en œuvre⁷⁰. Il est centré sur les résultats obtenus et les enseignements à tirer servent à améliorer les projets futurs. La participation publique est une activité exigeante qui demande un effort, autant de la part des citoyens que des autorités. Seule la pérennisation des instances et des pratiques permet à l'ensemble des acteurs de s'approprier les nouvelles façons de faire et de les intégrer à leurs activités (Breux *et al.*, 2004). Cette évaluation est donc l'occasion de tester la capacité et l'engagement des acteurs à poursuivre la démarche.

⁶⁸ Conseil de Développement de l'agglomération lyonnaise, 2003. Charte de la participation du Grand Lyon, 2003, p12

⁶⁹ Bordeleau, D, op.cit.

⁷⁰ Bordeleau, D, op.cit.

Mettre en place des CCQ et CCC

La mise en place des CCQ et du CCC constitue l'étape culminante du processus. Ils seront constitués principalement des conseillers de quartier, des représentants d'associations et de la coordination des ONG. En prélude aux choix des représentants, une campagne de sensibilisation est organisée dans les quartiers. Elle permettra à chaque quartier d'identifier les associations présentes, de partager le processus de désignation des futurs membres des CCQ et du CCC. Au terme, les CCQ des huit quartiers sont constitués et le CCC est mis en place.

Mettre en place un comité de suivi de la participation

La légitimité du mécanisme est fonction du degré d'influence des citoyens dans le processus de prise de décision (Breux *et al.*, 2004). De la même manière que les structures de participation, la composition du comité de suivi du 4.2 est soumise à l'avis de la plénière et adoptée par le conseil communal. Le comité de suivi élabore le guide de participation à l'intention des citoyens. Ce guide fera une présentation simplifiée de comment s'informer avant une concertation, comment y participer et donner ses avis. Le comité de suivi assure la promotion de la participation publique par l'incitation des citoyens et le suivi de la prise en compte de leurs avis par les autorités communales. Une fois le guide validé par les acteurs, il est nécessaire de les former sur son utilisation. Cette formation sera l'occasion d'apprendre, de façon concrète, aux citoyens la manière de s'informer, de poser des questions et de donner leurs avis à chaque fois qu'ils seront sollicités ou même de susciter leur concertation.

Favoriser l'apprentissage collectif et l'incitation à la participation

La culture de participation sera facilitée par l'apprentissage collectif sur les enjeux communaux de tous les jours. Pour la promotion du dispositif, les citoyens doivent être sensibilisés et incités à participer (Breux *et al.*, 2004). La commune, dans sa quête de gouvernance participative, cherche l'engagement des citoyens et des employés. Pour créer les conditions nécessaires à la promotion de la participation, la commune développe une action globale et continue d'information, de formation et de développement des capacités d'expression. Ainsi, des symboles rassembleurs, tels que des graphiques ou logos de la participation, seront développés. Dans cette perspective, un guide pratique sera élaboré pour former les citoyens à la concertation. Le réseau de partenariat entre femmes dénommé Initiative: une ville pour toutes les femmes (IVTF) à Ottawa (Canada) a, dans ce sens, développé des outils, notamment le « guide de participation citoyenne des femmes », « notre point de vue compte » ou « notre voix compte », lesquels ont contribué à la promotion d'une participation féminine au niveau de cette ville. Dans la même optique que l'OCPM de Montréal (Québec, Canada), notre guide devra définir trois étapes :

comment s'informer avant la concertation (1), poser ses questions lors de la concertation (2) et exprimer ses avis lors de la concertation (3)⁷¹.

Evaluer et améliorer de façon continue le processus

Cette évaluation est assurée par le comité de suivi ci-dessus souligné. C'est l'étape d'enracinement du processus à travers l'évaluation des activités et pratiques en matière de consultation des citoyens, afin de mesurer les progrès accomplis dans la mobilisation des citoyens et les améliorations à apporter aux procédures mises en place. Ainsi, la qualité de l'information-communication, le cadre des délibérations et la prise en compte des avis des citoyens consultés aideront à établir la performance du processus. Les résultats de cette activité d'évaluation serviront à établir un bilan périodique de l'efficacité des pratiques, l'utilité de la contribution des citoyens, etc. Dans le souci d'expérimentation de la démarche, les commentaires et suggestions de l'ensemble des acteurs, notamment les citoyens, les associations et les ONG sont à solliciter dans le cadre de cette évaluation. Le tableau 6 fait la synthèse de l'implantation du dispositif.

Tableau 6 Synthèse de l'implantation du dispositif

Etapes	Description	Activités
1	Sensibiliser les acteurs de la commune sur la nécessité d'un nouveau dispositif de participation	-Présenter le dispositif au conseil municipal, aux employés municipaux, aux groupes de citoyens, aux partenaires de la commune
2	Organiser un forum sur la démocratie municipale	-Recruter un cabinet d'experts, -Faire une présentation des expériences de participation et leurs effets sur la mobilisation citoyenne, l'efficacité de l'action publique -Partager les enjeux avec les différents acteurs
3	Elaborer une charte de la participation	-Rédiger le projet de texte, -Faire adopter le texte par les acteurs (citoyens et conseil municipal)
4	Evaluer à mi-parcours du processus	-Faire un bilan à mi-parcours des activités par rapport aux objectifs de départ
5	Mettre en place des CCQ et CCC	-Désigner les participants aux comités ; - Faire adopter la composition par les citoyens des quartiers et le conseil municipal

⁷¹Ville de Montréal, 2005. Participer à des consultations publiques, guide pratique à l'intention des citoyens et citoyennes.

6	Mettre en place un comité suivi de la participation	-Désigner les membres du comité -Faire adopter la composition par les membres et le conseil municipal
7	L'apprentissage collectif et l'incitation à la participation	-Organiser des séances de formation à l'endroit des membres des CCQ et du CCC sur le processus de fonctionnement du dispositif, sur comment et où obtenir les informations, prendre la parole. -Rédiger des guides à l'endroit des citoyens et des promoteurs de projets dans la commune
8	Evaluer et améliorer de façon continue le processus	-Elaborer un rapport sur le degré de prise en compte des avis des citoyens par les autorités municipales (comité de suivi). -Formuler des recommandations aux autorités municipales

A travers ce dispositif, nous atteignons notre objectif de recherche : la proposition d'un dispositif de participation publique à la commune urbaine de Bandiagara. Sa mise en œuvre s'articule autour de huit (08) étapes : la sensibilisation des acteurs de la commune sur la nécessité d'un nouveau dispositif de participation, l'organisation d'un colloque sur la démocratie locale, l'élaboration d'une charte de la participation, l'évaluation à mi-parcours du processus, la mise en place des structures de participation, la mise en place d'un comité de suivi de la participation, l'apprentissage collectif et l'incitation à la participation, l'évaluation et pour une amélioration continue du processus. Cependant, la pratique doit suivre la théorie.

4.2.5. L'évaluation des conditions d'implantation du dispositif à Bandiagara

Au point 2.5.2 de la revue de littérature, nous avons présenté quelques conditions jugées nécessaires pour le succès d'un dispositif de participation publique notamment la volonté politique (Thilbaut, 1991 et Breux *et al.*, 2004). Aussi, nous constatons au point 3.2.1 de la méthodologie que l'émergence du BP de Porto Alegre (Brésil) a été favorisée par la constitution du pays qui exigeait la participation de représentants des associations à l'élaboration des politiques locales notamment en matière de santé et de sécurité sociale, une forte tradition associative⁷² ainsi que la volonté politique à travers le projet spécifique de participation du Parti des travailleurs (Avritzer, 2005). Au même point, Hamel (1999) souligne que la politique-cadre de consultation publique de la Ville de Montréal a été adoptée sous l'administration du Rassemblement des citoyens et des citoyennes de Montréal (RCM) en 1988, à la suite des pressions du mouvement urbain qui réclamait une démocratisation de la gestion municipale.

⁷² Création de l'Union des associations de quartier de Porto Alegre, inspirée de la ligue inter quartier, une confédération d'associations.

Dans cette perspective, nous évaluons la présence d'un mouvement urbain et de la volonté politique en faveur de la participation au niveau de la commune urbaine de Bandiagara dans le sens d'un succès de l'implantation du dispositif proposé.

Le mouvement urbain

Blondiaux et Sintomer (2002 : p.23) nous enseignent que la structure organisationnelle de la démocratie délibérative au niveau local est constituée par les associations. L'espace démocratique au Mali fournit un cadre pour que les organisations de la société civile⁷³ contribuent au développement d'une gouvernance concertée (Lachapelle, 2008 : p.3). La focalisation du dispositif au point 4.2 relatif à la mise en place des structures de participation sur les associations se justifie par la dynamique associative dans la ville de Bandiagara. En effet, nous retrouvons dans la ville cinq (05) grandes organisations de la société civile constituée à l'échelle territoriale de la commune : l'Association de santé communautaire (ASACO), l'Association des parents d'élèves (APE), la Coordination des associations et ONG féminines (CAFO), la Coordination communale des jeunes (CCJ). En plus, nous avons une Coordination des ONG représentant une dizaine d'ONG⁷⁴. Outre ces cinq grandes organisations, nous rencontrons plusieurs autres associations de femmes, de jeunes, des artisans, des transporteurs, des commerçants etc. Pour Bacqué *et al.*, (2005b), les associations peuvent se révéler des acteurs stratégiques en matière de changement au plan social soit en prenant des initiatives soit en renforçant des innovations institutionnelles introduites par les pouvoirs publics. Les grandes associations citées interviennent dans des domaines sectoriels, notamment la santé communautaire pour l'ASACO, l'éducation pour l'APE, la promotion de la femme et de l'enfant pour la CAFO et la promotion des jeunes pour la CCJ. Quant aux ONG, elles interviennent dans le domaine des activités génératrices de revenus à travers la réalisation de barrages, l'appui au maraîchage, l'aviculture, le microcrédit, la nutrition etc. Au regard de leurs interventions quotidiennes auprès des populations, ces organisations de la société civile bénéficient d'un certain crédit, ce qui fait d'elles des interlocuteurs privilégiés de la commune. La ville leur fait recours dans toutes ses activités de mobilisation (contribution aux activités conjoncturelles, accueil des plus hautes autorités nationales et étrangères, etc.). Nous avons constaté au cours de notre expérience dans la commune qu'en plus des conseillers de quartier, ces associations et ONG sont généralement invitées par la mairie pour le débat sur le budget annuel. A travers ces organisations, nous observons un mouvement citoyen constituant une opportunité à l'implantation du dispositif de participation proposé. Cependant, la réussite de cette implantation sera fortement fonction de la volonté politique des autorités municipales.

⁷³ Le terme société civile est employé ici pour désigner les associations et les ONG.

⁷⁴ Cercle de Bandiagara (2009). Rapport de suivi des Associations signataires d'accord cadre avec l'Etat.

Une volonté politique déclarée des autorités municipales

Le contenu du Programme de développement économique, social et culturel (PDESC 2010-2014) de la commune nous confirme la présence d'une opportunité politique en faveur de l'implantation du dispositif. En effet, l'évaluation du précédent PDESC (2005-2009) a révélé la faiblesse de la participation des populations, ONG, associations et couches socioprofessionnelles, d'où la nécessité du renforcement de cet axe ainsi libellé : « pour la réussite du processus de développement de son territoire, la Commune doit veiller à l'association de tous dans ses activités » (Commune Urbaine de Bandiagara, 2010 : p.27).

Dans cette perspective, la bonne gouvernance et la démocratie participative sont définies comme une priorité du conseil communal par délibération pour le PDESC 2010-2014. Pour la réalisation de cette priorité, la commune se propose de : mettre en place des méthodes et techniques de consultation et de communication, instaurer des mécanismes permettant aux populations de s'impliquer, suivre et évaluer la gestion municipale, conduire des échanges et des plaidoyers nécessaires auprès des populations et des partenaires afin de les informer et de les sensibiliser sur les priorités de la commune (Commune Urbaine de Bandiagara, 2010). Nous observons que le dispositif s'inscrit dans la vision des autorités municipales, ce qui constitue une opportunité pour son implantation.

La considération de ces éléments (mouvement citoyen et volonté politique) nous amène à conclure qu'une porte est ouverte pour l'implantation du dispositif à Bandiagara. La présence d'un mouvement citoyen à travers les associations et les ONG en plus de la volonté politique manifestée dans le PDESC 2010-2014 augmenterait sans doute les chances de succès du dispositif dans la commune urbaine de Bandiagara et ailleurs dans le pays.

CONCLUSION

La proposition d'un dispositif pour renforcer la participation des citoyens de la commune urbaine de Bandiagara à la gestion de leur municipalité était le principal objectif de notre recherche. Elle s'est articulée autour de la problématique de la participation publique à la gestion municipale à travers deux préoccupations.

Premièrement, nous cherchions à déterminer les conditions nécessaires pour favoriser le renforcement de la participation des citoyens à la gestion municipale. Pour répondre à cette première préoccupation, nous avons formulé l'hypothèse que la réussite d'un mécanisme de participation des citoyens à la gestion municipale est favorisée par des conditions allant au-delà des textes législatifs. Dans cette perspective, l'étude propose, sur la base des expériences et études théorisées dans la littérature des conditions nécessaires au succès d'un dispositif de participation qui ont été présentées et commentées dans le chapitre 4 de ce travail. Ainsi, sont identifiées des conditions dans diverses expériences et études au chapitre 2, parmi lesquelles nous avons retenu celles du Budget Participatif (BP) de la Ville de Porto Alègre au Brésil et l'Office de Consultation Publique de Montréal au Québec (Canada) d'une part et les études de Thilbault (1991), Blondiaux et Sintomer (2002) et Breux *et al.* (2004) d'autre part. Ces expériences et études soulignent différentes conditions nécessaires au succès de la participation des citoyens à la gestion : l'engagement politique (1) par lequel les autorités municipales reconnaissent que chaque partie engagée dans la vie municipale a un rôle à jouer ; la définition des procédures (2) qui doivent être claires, largement diffusées et porter des garanties d'être respectées. L'importance du suivi de la participation (3), se traduisant par la mise en place de règles en vue d'assurer le suivi des recommandations des citoyens ; l'information-communication (4) est également essentielle pour la réussite d'un mécanisme de participation. L'information-communication doit se situer en amont du processus participatif afin de donner toutes les cartes aux citoyens. Ce qui favorise la création d'un cadre délibératif adéquat (5) ; la formation (6) dont le but est, à travers le temps, de former les gens sur les conditions d'une participation efficace mais aussi pourquoi participer et au nom de quelles visions, participer.

Notre deuxième préoccupation était de savoir si les pratiques actuelles de la commune urbaine de Bandiagara favorisaient la participation de ses citoyens relativement aux conditions identifiées dans la revue de littérature comme essentielles à la participation citoyenne. Dans le souci de répondre à cette préoccupation, nous avons formulé l'hypothèse que le déficit dans la participation des citoyens de Bandiagara à la gestion de leur municipalité est lié à sa limitation au cadre réglementaire fixé par l'Etat sans développement de mécanismes de renforcement. Dans cet ordre d'idées, nous avons fait une analyse par appariement des conditions identifiées au chapitre 2 avec les pratiques de la participation des citoyens à l'élaboration du budget dans la commune sur la base des données de terrain du chapitre 1, à l'aide de questionnaires.

Les résultats obtenus, présentés au chapitre 4, confirment notre hypothèse : Il y a une absence d'engagement politique des autorités municipales en faveur de la participation des citoyens dans la gestion municipale. Les procédures de participation ne sont pas précisées dans un document ; donc, les citoyens n'ont aucune garantie sur ce plan (exigence d'information, délai pour se renseigner et préparer son opinion, etc.). Il n'y a pas de mécanisme formel de suivi garantissant la prise en compte des avis des citoyens à l'issue des débats mis à part les procès verbaux de sessions. Le délai moyen d'invitation des participants est de cinq jours sinon moins, ce qui ne semble pas suffisant pour se renseigner et préparer son intervention. Les participants au débat public ne reçoivent aucune documentation sur le projet de budget avant le débat, ce qui ne leur permet ni une préparation de leur intervention, ni une délibération égalitaire faute d'information. Moins de la moitié des participants estiment que leurs avis sont pris en compte même si les autorités communales disent le contraire. Les citoyens ne sont pas du tout informés des résultats de leur participation. Moins de 30% des participants maîtrisent le budget faute de formation.

Ainsi, sur la base des conditions de succès de la participation des citoyens à la gestion municipale identifiées dans la littérature au chapitre 2, nous avons pu relever des limites dans les pratiques de la participation dans la commune urbaine de Bandiagara au chapitre 1. Nous avons donc proposé un nouveau dispositif au chapitre 4 qui, nous espérons, contribuera à renforcer la participation des citoyens de Bandiagara à la gestion de leur municipalité.

Toutefois, malgré ces résultats qui répondent à nos questions et hypothèses de recherche, il y a lieu d'attendre les résultats sur le terrain. Nous partageons l'idée de Breux *et al.*, (2004) selon laquelle il n'y a pas de modèle idéal en matière de participation, mais plutôt un ensemble d'instances participatives qu'il faut adapter au contexte local. Le grand défi est celui de l'appropriation du modèle par les autorités et les citoyens de Bandiagara. Cependant, nous retenons que des questions demeurent encore ouvertes : l'accent mis sur les associations ne risquera-t-il pas de créer un autre niveau de représentation entre les citoyens et les autorités municipales? L'intégration des associations d'envergure communale dans la gestion publique, ne risque-t-elle pas de faire disparaître tout contre-pouvoir et par là toute voix critique? L'espace est ouvert à différentes familles de dispositifs selon la contingence des acteurs. Des études complémentaires pourront approfondir ces aspects.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Andrew C., Poirier C. (2004). *Décision et consultation au niveau local: dynamiques et tensions entre la démocratie représentative et la démocratie consultative à la Ville d'Ottawa*. In Duff R. et Rigal J-J. (dir.), *Démocratie et management local, 1eres rencontres internationales*, Paris : Dalloz, pp. 35-51.
- Andrew C., Chiasson G. (2006). *Restructurations municipales et renouvellement des modèles de gouvernance local; le cas d'Ottawa-Gatineau*. In Hulbert H., *Villes du Nord, Villes du Sud*, Paris : l'Harmattan – pp 31-40.
- Angers M. (1996). *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*. Québec : Les éditions CEC inc. 381 pages.
- Arnstein S. (1969). *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Institute of Planners. Saisi le 05 juillet 2010, de <http://fr.wikipedia.org/wiki/Participation>
- Avritzer, L. (2005). *Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique*. In Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, pp.231-251.
- Bacqué et al. (2005a). *La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?* In Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, pp.9-45.
- Bacqué et al. (2005b). *Ville, action « citoyenne » et débat public, Editorial*. France : espaces et Sociétés n°4/2005, p. 9-19.
- Bacqué M.H. (2005). *Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme? Empowerment zones aux États-Unis et politique de la ville en France*. In Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, pp 81-99.
- Bacqué M.H., Rey H., Sintomer Y. (2005). *La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?* In Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, pp 9-45.
- Baierle, S. (2005). *Lutas urbanas em Porto Alegre : entre a revolução política e o transformismo*. Porto Alegre : CIDADE/IBASE-MAPAS. Cité par Rabouin (2006), p.87.
- Bherer L. (1999). *La participation des citoyens aux affaires municipales dans les régions de Québec et de Chaudière-Appalaches*, Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval pour

l'obtention du grade de maître ès arts (M.A.), Département des Sciences politiques. Québec : Université Laval, 141 pages.

Bherer L. (2003). *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville Québec*. Thèse pour l'obtention du Doctorat « Pouvoir, action publique et territoire », Bordeaux : Université Montesquieu Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux.

Blanc M. (1995). *Politique de la ville et démocratie locale. La participation : Une transaction le plus souvent différée* - Annales de la Recherche Urbaine, n°68-69, pp. 99-106.

Blanc M. (1999). *Participation des habitants et politique de la ville*. In La démocratie locale : représentation, participation et espace public. CRAPS et CURAPP, Paris : Presses universitaires de France, pp. 177-196.

Blondiaux L. (2005). *L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes*. In Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, pp 119-137

Blondiaux L. (2008). *La république des idées*, Paris : Ed. Seuil, mars 2008.

Blondiaux L., Sintomer Y. (2002). *L'impératif délibératif* - Politix. Vol.15, n°57. Premier trimestre, pp.17-55.

Bouchard M.J., Gagnon M. (1998). *L'habilitation (empowerment) dans les organisations coopératives: cinq cas de gestion de coopératives d'habitation*.

Braillon C., Taddel D. (2002). *Vers une démocratie participative*, Mouvements, 2002/4, n°23, pp. 89-96

Breux S., Bherer L., Collin J-P (2004). *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale* – Note de recherche remis à la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau, document produit dans le cadre des travaux portant «Vers une gouvernance participative et une gestion efficiente » GRIM, INRS-UCS, avril 2004, 106 pages.

Cabannes Y. (2004.). *Financement local et budget participatif*. Document de base du Séminaire de lancement du Réseau 9 URB-AL, tenu en janvier 2004 à Porto Alegre, Brésil.

Cités et Gouvernements Locaux Unis, (2008). *La décentralisation et la démocratie locale*, Premier Rapport mondial, 354 pages.

Commune Urbaine de Bandiagara (2010). *Programme de développement économique, social et culturel 2010-2014*. Bandiagara : Avec l'appui de l'ONG RADEV-Mali et le Servie Allemand de développement (DED), août 2010, 50 p.

Duchastel J., Canet R. (2004). *Du local au global. Citoyenneté et transformation des formes de démocratie*. In Jouve B., Booth P., *Démocraties métropolitaines*. Montréal : Presse de l'Université du Québec. pp 19-43.

- Fedozzi L. (2002). *L'invention permanente de la démocratie. Contributions à la discussion sur le présent et l'avenir du BP de Porto Alegre*. In VERLE J., Brunet L. (dir.). *Un nouveau monde en construction. Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre-Brésil*, Porto Alegre : Guayi, pp.165-200.
- Fortier J. (2008). *Contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale : Le cas de la ville de Trois-Rivières*, thèse de doctorat en études urbaines, UQAM, août 2008.
- Gaudin J.P. (2002). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de sciences-po, 2002, 137 pages.
- Gauthier È. (2006). *De Porto Alegre à Montréal: Organismes communautaires et Budget participatif*, mémoire présenté comme exigence partielle de la Maîtrise en Études urbaines, UQAM, nov. 2006.
- Godbout J.T. 1991. *La participation politique : leçons des dernières décennies*. Institut québécois de recherche sur la culture, pp. 9-32.
- Grand Lyon, communauté urbaine (2003). *Charte de la participation citoyenne*, Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération. *Mission de Concertation*, Lyon : juillet 2003.
- Hamel P. (1999). *La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines*, Recherches géographiques, Vol. XL, n°3, p. 11-31.
- Hamel P. (2002). *Urban Issues and New Public Policy Challenges: The example of Public Consultation Policy in Montréal*. In Hermet G. et al. (2005). *La Gouvernance: un concept et ses applications*, Paris : Karthala, 2005.
- Hamel P. et Jouve B. (2006). *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique, Montréal*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, 142 p.
- Hermet G. et al. (2005). *La Gouvernance: un concept et ses applications*, Paris : Karthala, 2005.
- Jouve B. (2006). *L'empowerment: entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement - Géographie, économie, société*. Vol. 8, no 1, Paris : Lavoisier, pp 5-15.
- Lachapelle R. (2008). *Organisation en CSSS-CLSC au Québec et associations de santé communautaire au Mali : Une étude comparative en développement des communautés*. Université du Québec en Outaouais : Innovation sociale et développement des communautés. Alliance de recherche université-communauté (ARUC-ISDC), p.3.
- Lagacé M., Prévost P. (2004). *Démocratie participative, e-démocratie et gouvernance locale: réflexion sur les nouvelles avenues et enjeux actuels de développement collectif*. In Duff R. et Rigal J-J. (dir.), *Démocratie et management local, 1eres rencontres internationales*, Paris : Dalloz, pp 393-404.
- Latendresse A. (2001). *Le budget participatif à Porto Alegre, une expérience de gouvernance urbaine inédite*, communication au Sommet des citoyens sur le futur de Montréal, UQAM, juin 2001.

Latendresse A. (2006). *Les expériences des CDEC montréalaises et du budget participatif de Porto Alegre à la lumière de leur contribution au renouvellement de la démocratie urbaine* - Nouvelles pratiques sociales. Vol. 18, n°2, 2006, p.55-72.

Legros O. (2008). *Participation citoyennes et action publique*. Paris : Adels et Yves Michel, 209 pages.

Morin R., Latendresse A. (2001). *De l'information au partenariat dans les quartiers et arrondissements de Montréal: une contribution à la démocratie participative?* - Géocarrefour, Revue de géographie de Lyon, Vol. 76 n°3, p. 181-190.

Mouterde P. (2004). *Une boussole pour le changement social et politique* - Revue social et politique À badord, n°03, janv./févr., 2004.

NZE BEKALE, L. *Aspect de la démocratie participative en Afrique francophone. Esquisse de l'organisation juridique de la participation locale, au Bénin, au Burkina Faso et au Mali*. Grenoble (France) : Université Pierre Mendès France. Consulté le 22 juillet 2010 sur <http://www.med-eu.org/proceedings/MED2/>.

Observatoire international de la démocratie participative - OI DP (2006). *Guide pratique pour l'évaluation des processus participatifs*. Barcelone, 201 pages. Saisi le 23 juin 2010, de <http://www.oidp.net/fr/>.

Office de consultation publique de Montréal (2009). *Rapport annuel 2009*. Montréal, 49 pages.

Paré J. (2008). *Le rôle de l'Office de consultation publique de Montréal*. In Gauthier M, Michel G. et Trépanier M. Odile (2008) (dir.). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: planification territoriale, débat public et développement local*, Montréal : PUM, pp.201-219.

Patsias C. (2006). *Groupes de quartier et pratiques citoyennes : les leçons d'une comparaison franco-québécoise de la différence entre mouvements associatif et communautaire* - Nouvelles pratiques sociales. Vol. 18, n° 2, 2006, pp. 39-54.

Quesnel L. (1998). *La consultation publique et la démocratie participative au niveau local au Canada*. Rapport préliminaire, mai 1998.

Quivy R. et Campenhoudt L. V. (1995). *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod, 297 pages.

Rabouin L. (2006). *Réinventer la démocratie. Le budget participatif : de Porto Alegre à Montréal*. Mémoire présenté à la faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de Maître ès sciences (M. Sc.) en science politique, août 2006, 145 pages.

Sissoko M. (2009). *Rapport de synthèse - décentralisation et gouvernance locale en Afrique : Etude comparative sur l'appropriation de la réforme par les communautés rurales au Mali et au Burkina Faso*. Consulté le 22 juillet 2010 sur <http://www.abhatoo.net.ma/index.php/>

SNV et CEDELO (2004). *La décentralisation au Mali : Du discours à la pratique* - Institut Royal des tropiques, Bulletin n°358. Consulté le 22 juillet 2010 http://www.kitpublishers.nl/net/KIT_Publicaties_output/

Stoker G. (2008). *Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance* – Revue Internationale des sciences sociales, n°155, p.19-30.

Syll, O. (2005). *La décentralisation en Afrique subsaharienne (Mali)* - fiche de stage de master. France : Université Franche-Comté.

Thibault A. (1991). *Comprendre et planifier la consultation publique*. Bureau de consultation de Montréal (BCM). Ville de Montréal, 23 pages.

Ville de Gatineau (2005). *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* - Document préparé par la Section de la planification stratégique et adopté par résolution du conseil municipal de la Ville de Gatineau le 8 février 2005.

Ville de Montréal, Loi L.R.Q., C-11.4, portant charte de la ville de Montréal.

Ville de Montréal, 2005. *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, Service des communications et des relations avec les citoyens.

Vivre Saint-Michel en Santé - VSMS (2008). *Rapport de la démarche de revitalisation urbaine et sociale du quartier Saint-Michel pour la période du 1^{er} janvier 2005 au 25 novembre 2008*, novembre 2008.

ANNEXES

Annexe 1 : Questionnaire adressé aux informateurs neutres (Préfet, Sous-préfet, Assistante technique auprès de la mairie)

Partie 1 : Existence d'engagements et de garanties des autorités en faveur de l'implication des citoyens dans la gestion municipale (élaboration du budget)

1 - En dehors de la loi, pensez-vous qu'il y ait un document par lequel la mairie de Bandiagara s'engage à se concerter avec les citoyens dans le processus d'élaboration de son budget (c'est-à-dire une sorte de charte)?

2 – Est-ce qu'il y a au niveau de la mairie un document qui définit les règles de sélection des participants au débat public sur budget?

3 - Existe-t-il au niveau de la mairie un document qui définit les règles de la tenue de la consultation des conseils de quartier et du débat public avec les citoyens sur budget?

4 - Est-ce qu'il y a un mécanisme de suivi pour vérifier que la mairie prend en compte dans le budget les avis donnés par les citoyens au cours de la consultation et du débat public ?

Partie 2 : Le processus de participation

1 – A votre connaissance quel est le délai approximatif dans lequel les conseillers de quartier et les participants au public sont conviés par la mairie pour les réunions sur budget? 7jours [] 5 jours [] moins de 5 jours []

2 – Les participants au débat public sont choisis à quel titre? Individuel [] représentant une association ou ONG []

3 - Les conseillers de quartier reçoivent-ils la documentation sur le budget avant la consultation?

4 – Les participants choisis pour le débat public reçoivent-ils la documentation sur le budget avant la rencontre?

5 – Est-ce que la mairie fait un compte rendu aux citoyens du compte administratif et l'état d'exécution du budget en cours avant l'élaboration du budget de l'année à venir? Oui [] Non []

6 - Pensez-vous que les conseillers de quartier et les participants au débat public maîtrisent suffisamment le budget pour donner leur avis en toute liberté et égalité?

7 - A votre connaissance est-ce que la mairie donne des réponses à toutes les questions que posent les conseillers de quartier lors leur consultation?

8 - A votre connaissance est-ce que la mairie donne des réponses à toutes les questions que posent les participants au débat public sur budget?

Partie 3 : Les effets

1 - Pensez-vous que la mairie prend en compte dans le budget les avis exprimés par les conseillers de quartiers et les citoyens lors de la consultation et du débat public?

2 – A votre connaissance est-ce que les conseillers de quartier et les participants au débat public sont informés de la version finale du projet de budget avant son adoption par le conseil?

3 – A votre connaissance, les conseillers de quartier et les participants au débat public ont-ils reçu une formation sur le budget communal au moins une fois?

Partie 4 : Création de structure de concertation au niveau des quartiers et de la mairie

1 – Êtes- vous favorable à la création d'un comité de concertation entre la mairie et les citoyens au niveau des quartiers? Oui [] Non []

2 – Si oui, qui et qui pourront être membres?

3 – Êtes- vous favorable à la création d'un comité de concertation avec les citoyens au niveau communal? Oui [] Non []

4 – Si oui, qui et qui pourront être membres?

- Avez-vous autres choses à ajouter?

Merci de votre collaboration!

Annexe 2 : Questionnaire adressé aux élus et fonctionnaires municipaux

Partie 1 : Existence d'engagements et de garanties des autorités en faveur de l'implication des citoyens dans la gestion municipale (élaboration du budget)

1 - En dehors de la loi, existe-t-il un document par lequel la mairie de Bandiagara s'engage à se concerter avec les citoyens dans le processus d'élaboration de son budget (c'est-à-dire une sorte de charte)?

2 - Et-ce qu'il y a au niveau de la mairie un document qui définit les règles de sélection des participants au débat public sur budget?

3 - Existe-t-il au niveau de la mairie un document qui définit les règles de la tenue de la consultation des conseils de quartier et du débat public avec les citoyens sur budget?

5 - Est-ce qu'il y a un mécanisme de suivi pour vérifier que la mairie prend en compte dans le budget les avis donnés par les citoyens au cours de la consultation et du débat public ?

6 Elus et secrétaire général de la commune

Partie 2 : Le processus de participation

1 - Les conseillers de quartier et les autres citoyens sont-ils informés de la tenue de la consultation et du débat public sur le budget dans de meilleurs délais? 7jours [] 5 jours [] moins de 5 jours []

2 – Les participants au débat public sont choisis à quel titre? Individuel [] représentant une association ou ONG []

3 - Les conseillers de quartier reçoivent-ils la documentation sur le budget avant la consultation? Oui [] Non []

4 – Les participants choisis pour le débat public reçoivent-ils la documentation sur le budget avant la rencontre? Oui [] Non []

5 – Est-ce que la mairie fait un compte rendu aux citoyens du compte administratif et l'état d'exécution du budget en cours avant l'élaboration du budget de l'année à venir?

6 - Pensez-vous que les conseillers de quartier et les participants au débat public maîtrisent suffisamment le budget pour donner leur avis en toute liberté et égalité?

7 - Est-ce que la mairie arrive à donner des réponses à toutes les questions que posent les conseillers de quartier lors leur consultation?

8 - Est-ce que la mairie arrive à donner des réponses à toutes les questions que posent les participants au débat public sur budget?

Partie 3 : Les effets

1 - Pensez-vous que la mairie prend en compte dans le budget les avis exprimés par les conseillers de quartiers et les citoyens lors de la consultation et du débat public? Oui []
Non []

Si oui, pouvez-vous nous donner un exemple? Réponse:

2 - Est-ce que les conseillers de quartier et les participants au débat public sont informés de la version finale du projet de budget avant son adoption par le conseil? Oui [] Non []

3 – Est-ce que les conseillers de quartier et les participants au débat public ont reçu une formation sur le budget communal au moins une fois?

Partie 4 : Création de structure de concertation au niveau des quartiers et de la mairie

1 – Êtes- vous favorable à la création d'un comité de concertation avec les citoyens au niveau des quartiers? Oui [] Non []

2 – Si oui, qui et qui pourront être membres?

3 – Êtes- vous favorable à la création d'un comité de concertation avec les citoyens au niveau communal? Oui [] Non []

7 – Si oui, qui et qui pourront être membres?

- Avez-vous autres choses à ajouter?

Merci de votre collaboration!

Annexe 3 : Questionnaire adressé aux conseillers de quartier (membres conseil village de Bandiagara)

Partie 1 : Existence d'engagements et de garanties des autorités en faveur de l'implication des citoyens dans la gestion municipale (élaboration du budget)

1 - En dehors de la loi, est-ce qu'il un document par lequel la mairie de Bandiagara s'engage à se concerter avec vous dans le processus d'élaboration de son budget (c'est-à-dire une sorte de charte)?

2 - Existe-t-il au niveau de la mairie de Bandiagara un document qui définit les règles de la tenue de votre consultation sur budget?

Partie 2 : Le processus de participation

1 – Dans quel temps à peu près la mairie vous informe de la tenue de la réunion de consultation sur le budget? 7jours [] 5 jours [] moins de 5 jours []

2 – Est-ce que la mairie vous donne la documentation sur le budget avant la consultation? Oui [] Non []

3 – Est-ce que la mairie vous fait un compte rendu du compte administratif et l'état d'exécution du budget en cours avant votre réunion de consultation sur le budget de l'année à venir? Oui [] Non []

4 – Est-ce que vous maîtrisez suffisamment le budget pour donner des avis en toute liberté et égalité?

5 - Est-ce que la mairie donne des réponses à toutes les questions que vous leur posez lors de la réunion de consultation?

Partie 3 : Les effets

1 - Pensez-vous que la mairie prend en compte dans le budget les avis que vous exprimez lors de la réunion de consultation ? Oui [] Non []

Si oui, pouvez-vous nous donner un exemple? Réponse:

2 - Est-ce que la mairie vous informe de la version finale du projet de budget avant son adoption par le conseil? Oui [] Non []

3 – Avez-vous reçu une formation sur le budget communal au moins une fois?

Partie 4 : Création de structure de concertation au niveau des quartiers et de la mairie

1 – Êtes- vous favorable à la création d'un comité de concertation avec les citoyens au niveau des quartiers? Oui [] Non []

2 – Si oui, qui et qui pourront être membres?

3 – Êtes- vous favorable à la création d'un comité de concertation avec les citoyens au niveau communal? Oui [] Non []

4 – Si oui, qui et qui pourront être membres?

- Avez-vous autres choses à ajouter?

Merci pour votre collaboration!

Annexe 4 : Questionnaire adressé aux organisations de citoyens (associations et ONGs)

Partie 1 : Existence d'engagements et de garanties des autorités en faveur de l'implication des citoyens dans la gestion municipale (élaboration du budget)

1 - En dehors de la loi, connaissez-vous un document par lequel la mairie de Bandiagara s'engage à se concerter avec vous dans le processus d'élaboration de son budget (c'est-à-dire une sorte de charte)?

2 – selon quel critère vous êtes sélectionné pour participer pour participer au débat public sur budget?

3 - Existe-t-il au niveau de la mairie de Bandiagara un document qui définit les règles de la tenue de votre réunion de débat public avec la mairie sur budget?

4 - Est-ce qu'il y a un mécanisme de suivi pour vérifier que la mairie prend en compte dans le budget les avis que vous donnez au cours de votre réunion de débat public ?

Partie 2 : Le processus de participation

1 – Est-ce que la mairie vous informe de la tenue de la réunion de consultation sur le budget à temps? 7jours [] 5 jours [] moins de 5 jours []

2 – A votre connaissance, la mairie vous a choisi pour participer au débat public sur le budget à quel titre? Individuel [] représentant une association ou ONG []

3 – Est-ce que la mairie vous donne la documentation sur le budget avant le jour de la réunion de débat public? Oui [] Non []

4 – Est-ce que la mairie vous fait un compte rendu du compte administratif et l'état d'exécution du budget en cours avant votre réunion de consultation sur le budget de l'année à venir? Oui [] Non []

5 – Est-ce que vous maîtrisez suffisamment le budget pour donner des avis en toute liberté et égalité?

6 - Est-ce que la mairie donne des réponses à toutes les questions que vous leur posez lors de la réunion de débat public?

Partie 3 : Les effets

1 - Pensez-vous que la mairie prend en compte dans le budget les avis que vous exprimez lors de la réunion de débat public ? Oui [] Non []

Si oui, pouvez-vous nous donner un exemple? Réponse:

2 - Est-ce que la mairie vous informe de la version finale du projet de budget avant son adoption par le conseil? Oui [] Non []

3 – Avez-vous reçu une formation sur le budget communal au moins une fois?

Partie 4 : Création de structure de concertation au niveau des quartiers et de la mairie

1 – Êtes- vous favorable à la création d'un comité de concertation avec les citoyens au niveau des quartiers? Oui [] Non []

2 – Si oui, qui et qui pourront être membres?

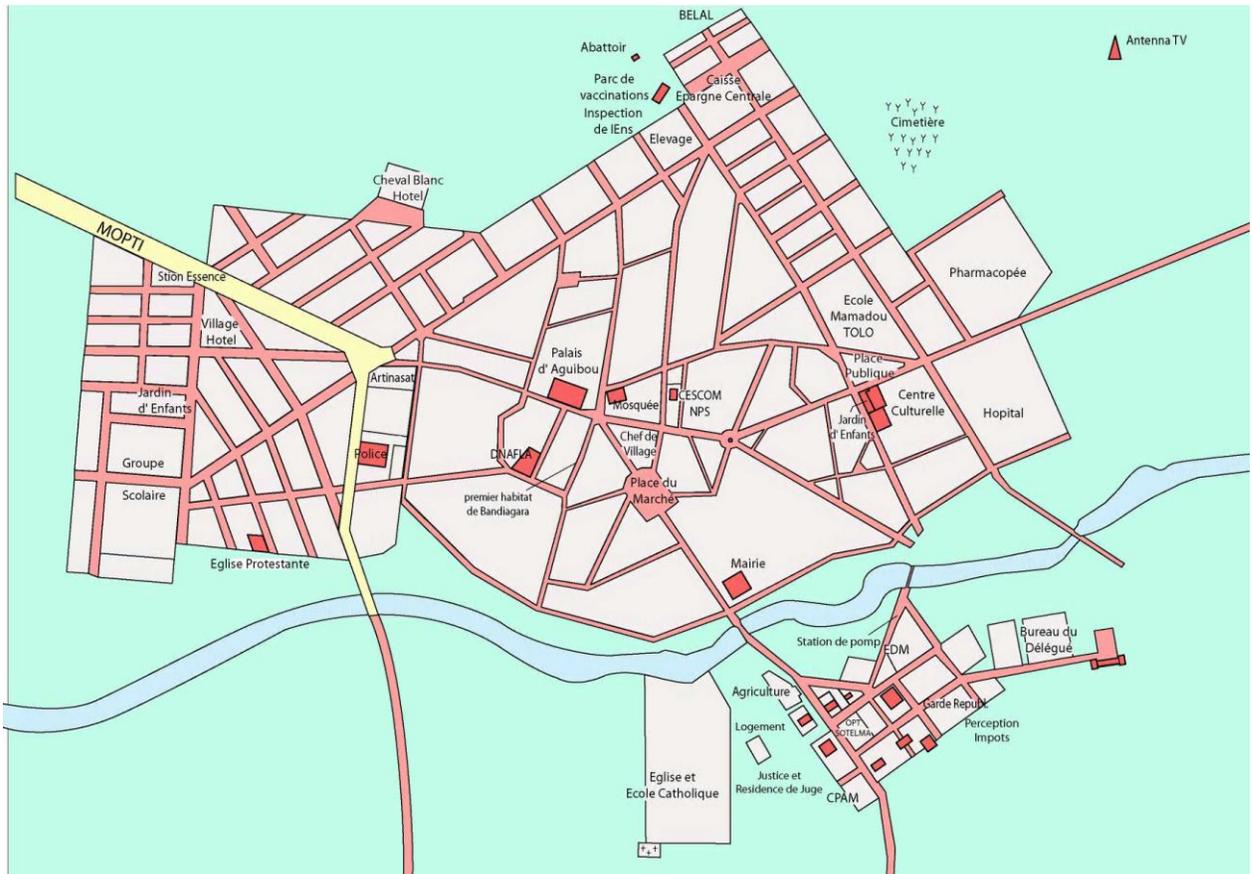
3 – Êtes- vous favorable à la création d'un comité de concertation avec les citoyens au niveau communal? Oui [] Non []

4 – Si oui, qui et qui pourront être membres?

- Avez-vous autres choses à ajouter?

Merci pour votre collaboration!

Annexe 5 : Carte de la commune urbaine de Bandiagara



Source : Commune Urbaine de Bandiagara (2010)