

**UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
CENTRE – URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ**

**COMPRENDRE LA VARIATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA
PARTICIPATION PUBLIQUE ENTRE LES ADMINISTRATIONS
LOCALES :**

Le cas des Communes III et V du district de Bamako au Mali

Par

Daouda COULIBALY

Master en développement, spécialité Gouvernance et Management Public

Thèse présentée pour obtenir le grade de

Philosophiae doctor, Ph.D.

Doctorat en études urbaines

Programme offert conjointement par l'INRS et l'UQAM

[Juillet 2016]

Cette thèse intitulée

**COMPRENDRE LA VARIATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA
PARTICIPATION PUBLIQUE ENTRE LES ADMINISTRATIONS
LOCALES :**

Le cas des Communes III et V du district de Bamako au Mali

et présentée par

Daouda COULIBALY

a été évaluée par un jury composé de

Mme Julie-Anne BOUDREAU, présidente, Institut national de la recherche scientifique

Mme Sandra BREUX, directrice de thèse, Institut national de la recherche scientifique

M. Christian POIRIER, examinateur interne, Institut national de la recherche scientifique

M. Jacques FISETTE, examinateur externe, Université de Montréal

À la mémoire de Jean-Pierre Collin pour sa confiance et sa générosité !

RÉSUMÉ

Depuis plusieurs années maintenant, il y a un consensus autour de la nécessité de faire participer les citoyens aux processus de la gestion publique. Ce besoin s'exprime particulièrement à l'échelle municipale. On assiste ainsi, un peu partout dans le monde, à l'adoption de mesures législatives qui imposent la participation des habitants à l'action publique locale. Dans les pays du Sud, notamment en Afrique subsaharienne, la décentralisation constitue le vecteur principal de cette diffusion de la participation dans le cadre des réformes dites de « bonne gouvernance. » Cependant, les administrations locales ne s'inscrivent pas dans cette dynamique participative de la même manière. La mise en œuvre des différentes obligations de participation publique varie en effet d'une collectivité à l'autre. L'objectif de cette thèse est de comprendre les raisons qui expliquent cette variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique entre les administrations locales à partir du cas des Communes (municipalités) III et V du district de Bamako au Mali.

La variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les administrations locales reste un objet relativement peu étudié en général, et encore moins dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les quelques travaux qui abordent cette question mettent en avant les facteurs liés aux contextes géo-démographiques et économiques des collectivités, les facteurs institutionnels avec le niveau national et les facteurs politiques internes des collectivités. En croisant la perspective d'anthropologie politique et juridique développée respectivement par Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) et Hesseling et Oomen (2005) avec l'analyse des politiques publiques (Perret 2008, Bernier et Lachapelle 2010), cette thèse soutient l'hypothèse que la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique au sein des communes est davantage liée à des facteurs politiques internes (c'est-à-dire spécifiques à la municipalité) qu'à des facteurs contextuels ou institutionnels. Sur la base des entretiens réalisés avec différents acteurs, consolidés par l'analyse documentaire et l'observation de séances des conseils communaux et de débats publics, notre enquête met en évidence plusieurs résultats. Premièrement, la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes de Bamako résulte fondamentalement d'un facteur politique interne, à savoir le profil du maire et du secrétaire général (directeur général). Deuxièmement, la compétition politique (facteur politique) et la situation économique (facteur contextuel) apparaissent comme des facteurs qui stimulent cette variation. Troisièmement, sans déterminer la variation, la revendication des parties prenantes de la participation (facteur politique), la présence de partenaires techniques et

financiers qui emploient des pratiques de participation des citoyens dans une approche politique (facteur contextuel) et la prise en compte de la participation publique dans le contrôle exercé par le gouvernement (facteur institutionnel) peuvent contribuer à une mise en œuvre optimale par les administrations locales de la participation publique institutionnalisée au niveau national. En ce sens, il est possible de dire que la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les deux communes étudiées résulte d'une prédominance de facteurs politiques internes avec une influence somme toute relative de facteurs contextuels et institutionnels.

Mots clefs : Participation publique; mise en œuvre; variation; commune (municipalité); Bamako; décentralisation; gouvernance; Mali.

ABSTRACT

For several years now, the necessity of having citizens participate in the process of public management seems to have reached a consensus. This need is expressed in particular on the municipal level. Throughout the world, legislative measures are being implemented to require citizens to participate in local public actions. In the South, particularly in Sub-Saharan Africa, decentralization is the main approach being taken to increase participation as a part of these “good governance” reforms. However, all local administrations do not subscribe to this participative dynamic in the same way. The implementation of various obligations for public participation varies in effect from one community to the next. The goal of this thesis is to understand the reasons that explain this variation in the implementation of public participation between the local administrations based on the municipalities of Communes III and V in the district of Bamako in Mali.

The variation in the implementation of public participation between local administrations is not a topic that has been widely studied, especially in Sub-Saharan Africa. The little work that addresses this question focuses instead on factors related to the geo-demographic context and the economics of communities, on institutional factors related to the national level and on the internal political factors of communities. By crossing the legal and political anthropological perspective developed respectively by Bierschenk and Olivier de Sardan (1998) and Hesselings and Oomen (2005) with public policy analysis (Perret 2008, Bernier et Lachapelle 2010), this thesis supports the hypothesis that the variation in the implementation of public participation obligations within the municipalities is more closely related to internal political factors (that are specific to the municipality) than contextual or institutional factors. Based on interviews with various actors and consolidated by documentary analysis and the observation of local council meetings and public debates, our research has highlighted several results. We found that the variation in the implementation of public participation between the municipalities of Bamako is fundamentally a result of internal political factors, namely the profiles of the Mayor and the Secretary General (Director General). We also found that political competition (political factors) and the economic situation (contextual factor) appear to be issues that cause this variation. Our last finding, without determining the variation, is that the demands of stakeholders of participation (political factor), the presence of technical and financial partners that make use of the participative practices of citizens from a political perspective (contextual factor) and public participation in the control exercised by government (institutional factor) contributes to optimal

implementation by local administrations for institutionalized public participation on a national level. In this sense, we can state that the implementation of public participation between the two municipalities studied has resulted in a predominance of internal political factors with any amount of relative contextual and institutional factors.

Keywords: Public participation; implementation; variation; municipality; Bamako; decentralization; governance; Mali.

REMERCIEMENTS

En rendant grâce à Dieu, je tiens à remercier en tout premier lieu ma directrice de recherche, Sandra Breux. Cette thèse est le fruit de sa collaboration et de son soutien constant. Sandra a accepté la direction de cette thèse alors qu'elle venait à peine de me connaître. Je la remercie chaleureusement pour sa confiance, sa rigueur et son sens de l'encadrement. La thèse a ses moments de doute, Sandra a toujours eu les mots justes pour me remobiliser. En plus de cet encadrement rigoureux avec considération, elle m'a soutenu financièrement avec des versements de bourses qui m'ont aidé dans mes activités de recherche de terrain et de soins de santé. Comme le disait Jean-Pierre, merci, Sandra, pour « le suivi serré » qui a permis la réalisation de cette thèse.

Ma reconnaissance s'exprime particulièrement vis-à-vis de la mémoire de Jean-Pierre Collin. Il m'a ouvert les portes de VRM et de l'INRS en 2010 dans le cadre d'un stage de recherche lors de mes études de master en développement à l'Université Senghor d'Alexandrie (Égypte). Il a fini par diriger mon mémoire dans ce même cadre. À la suite de cette étape, Jean-Pierre m'a encouragé à envisager des études doctorales. Ainsi, il m'a guidé et soutenu jusqu'à mon inscription à cette thèse en automne 2012. Plus qu'un directeur de recherche, Jean-Pierre a été pour moi un tuteur.

Les professeurs Caroline Andrew de l'Université d'Ottawa et Bachir Mazouz de l'Énap me soutiennent dans mes aventures universitaires depuis 2010. Ils m'ont particulièrement appuyé dans mes demandes de bourses et le suivi de la présente thèse. Je leur adresse toute ma reconnaissance.

J'ai découvert l'INRS à travers une structure à laquelle je dois toute une reconnaissance : Villes Région Monde (VRM). Le réseau VRM m'a ouvert les portes de l'INRS en 2010 dans le cadre d'un stage de recherche comme précédemment mentionné. De cette aventure à la thèse, la Coordinatrice Valérie Vincent m'a été d'un soutien exceptionnel, j'ai fini par la surnommer Mme solution, merci Vava, La Meilleure Coordinatrice. Depuis cette même période, je bénéficie du soutien de la professeure Geneviève Cloutier de l'Université Laval que je remercie chaleureusement. Merci, Geneviève, pour ta disponibilité et ton appui.

Je remercie également les collègues du 6^e et du Méso : Catherine Gingras, Maude Cournoyer-Gendron, Alexandra Guy Charrette, Ève Arcand, vos commentaires et vos soutiens ont rendu cette thèse possible. Mes amies Sophie L. Van Neste et Sara-Maude Boyer-Gendron m'ont été

d'un soutien inestimable pendant cette période; notre passion commune pour la démocratie participative a lié nos parcours. Merci, Sophie et Sara-Maude, pour vos lectures et vos commentaires. J'ai aussi eu à partager le bureau avec deux sympathiques collègues, Catherine Chabot et Yanie Gagné, merci pour votre réceptivité.

À l'INRS, le VRM et le Méso m'ont particulièrement soutenu à travers les séminaires midi-Méso et la participation à des événements scientifiques. Merci aux professeurs-es Claire Poitras, Gille Sénécal et Pierre J. Hamel pour ces opportunités qui ont fortement enrichi mon parcours doctoral et scientifique. L'apport de plusieurs professeurs fut important dans ce parcours doctoral, je pense à Richard Morin, Florence Paulhiac-Scherrer, Xavier Leloup, Richard Shearmur et Julie-Anne Boudreau. Je remercie également Wassila Foul, la responsable du service aux étudiants pour sa disponibilité et sa sympathie. Au centre de documentation, Marie-Ève Dugas, Linda Joly et Ginette Casavant m'ont offert leur sympathie et leur disponibilité. Je remercie Carolyne Hébert à Québec pour sa disponibilité et son accompagnement dans l'élaboration de ma demande de bourse. Elle est d'une patience toute particulière dans ce sens.

Dans mon intégration à Montréal, trois amis et leur famille respective m'ont été d'un grand appui : Tidiane Diallo, Arouna Berthé et sa femme Aïssé Sissoko et le petit Moussa, Saïdou Sidibé et sa famille. Vous avez été pour moi une famille, « Allah ka Aw Sara. »

Je tiens à remercier mes collègues de la promotion de doctorat Élieth Eyebiyi, Mathieu Labrie, Dominique Mathon, James Darbouze et Quentin Dusserre-Bresson pour leur réceptivité et leur sympathie. À tous nos répondants, les fonctionnaires, les élus, les chefs et conseillers de quartiers, les responsables d'organismes communautaires, les représentants des organisations internationales et des projets, les professeurs et consultants qui ont collaboré à la recherche, merci pour votre disponibilité. Je remercie particulièrement M. Boubacra Sow, Secrétaire général du ministère de la Décentralisation et de la Ville et M. Adama Sissouma, Directeur général des collectivités territoriales, leur soutien a facilité mon entrée sur le terrain et m'a ouvert beaucoup de portes. Je remercie également M. Oumar Keïta du GEDD ainsi que M. Adama Sogoba pour les différentes cartes qu'ils ont gracieusement mises à ma disposition.

Ma famille et mes amis du Mali ont profondément contribué à cette thèse par leurs conseils et l'acceptation de mon absence pendant les quatre longues années. Plus particulièrement, ma fille Fatoumata dite Mamy, ton amour constitue le socle du courage et de la persévérance de papa. Je te promets d'être plus présent avec toi à partir de maintenant. Mes parents Néné et Konsé Traoré, merci pour le courage que vous m'avez inculqué. Vous avez tenu à me maintenir à l'école envers et contre tout, merci pour votre esprit visionnaire. Mes frères Mamadou et

Moussa, vous n'êtes plus de ce monde, mais sachez que nous vous portons dans nos cœurs. Ma grand-mère Déba, merci pour ton amour, tu m'as tellement manqué pendant tout ce temps !

Je remercie tous mes collègues de services du Commissariat au développement institutionnel (CDI) et du ministère de la Fonction publique pour leur soutien dans mon choix d'entamer cette aventure. Je remercie particulièrement les ministres Ousmane Oumarou Sidibé et Lassine Bouaré du CDI et le Dr Yaya Gologo du ministère de la Fonction publique pour leur confiance et leur soutien constant qui m'a permis de commencer et d'avancer dans cette recherche doctorale.

Cette thèse de doctorat a bénéficié du soutien financier de plusieurs institutions que je ne manquerais pas de remercier. À commencer par l'INRS qui m'a offert une bourse d'excellence ainsi qu'une bourse d'exemption pour étudiants étrangers en 2012 qui m'ont permis d'entamer cette thèse en automne 2012. Merci grandement pour la confiance et la promotion du savoir au-delà des frontières québécoises. En outre, la thèse a bénéficié du soutien de la bourse de doctorat en recherche pour étudiants étrangers du Fonds de recherche sur la société et la culture (FRQSC). Cette recherche a aussi été rendue possible grâce au soutien de mon service employeur, le Commissariat au développement institutionnel (CDI) au Mali. Que toutes ces institutions trouvent dans ces lignes toute notre reconnaissance.

J'ai une pensée pour toutes les personnes avec qui j'ai partagé des expériences dans ce parcours doctoral, dans la vie courante et professionnelle, ainsi qu'à tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de cette recherche.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux	xv
Liste des figures.....	xvii
Liste des abréviations et des sigles.....	xviii
Introduction	1
Chapitre 1 : La participation publique, d'une dynamique à un impératif	6
1.1 Les débats entre démocratie représentative et démocratie participative et délibérative	9
1.1.1 <i>Entre représentation et participation</i>	9
1.1.2 <i>Le tournant délibératif.....</i>	11
1.2 Les populations au cœur des processus de décision publique : l'institutionnalisation de la participation publique	13
1.2.1 <i>La participation publique : un « impératif » des politiques publiques ?.....</i>	13
1.2.2 <i>La participation dans les pays du Sud : la décentralisation comme outil privilégié</i>	16
1.3 Une pluralité de dispositifs avec des objectifs divers	21
1.3.1 <i>Des dispositifs et des objectifs variés</i>	21
1.3.2 <i>L'exemple des pays du Sud.....</i>	24
1.4 L'étude de la participation publique : une analyse partielle et peu ouverte sur les expériences d'Afrique subsaharienne	27
1.4.1 <i>La variation de la mise en œuvre de la participation publique : un objet peu étudié... 27</i>	27
1.4.2 <i>La participation publique en Afrique subsaharienne : des expériences peu étudiées. 31</i>	31
1.4.3 <i>La variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les administrations locales : une explication contextuelle, institutionnelle ou politique?</i>	45
1.4.4 <i>Vers une explication politique de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les administrations locales</i>	51
Chapitre 2 : La commune au Mali : entre libre administration théorique et dépendance pratique.....	61
2.1 Le système communal du Mali : décentralisation ou recentralisation ?	62
2.1.1 <i>Le statut juridique et l'autonomie financière des communes.....</i>	62
2.1.2 <i>Le système politique et électoral.....</i>	70
2.2 Groupes communautaires et partenaires techniques et financiers (PTF) : des parties prenantes incontournables de la gestion communale.....	75
2.2.1 <i>Conseils de quartier, associations et groupements d'intérêts économiques (GIE) : des acteurs communautaires de la gestion communale</i>	75
2.2.2 <i>Les partenaires techniques et financiers : des acteurs principaux de la survie des communes ?.....</i>	77
2.3 Le cadre juridique de la participation publique	80
2.3.1 <i>Les obligations d'information</i>	80

2.3.2 Les obligations de consultation.....	82
2.4 Le district de Bamako : une ville à statut particulier.....	85
Chapitre 3 : Démarche méthodologique.....	92
3.1 Le cadre conceptuel.....	94
3.1.1 L'approche théorique : L'anthropologie politique et juridique et l'analyse des politiques publiques comme perspective d'analyse	94
3.1.2 Définition des concepts de la recherche	97
3.2 Le cadre opératoire.....	100
3.2.1 Les variables indépendantes.....	100
3.2.2 La variable dépendante : la variation de la mise en œuvre de la participation publique	110
3.3 La stratégie de vérification	112
3.3.1 Une étude de cas	112
3.3.2 Le choix des terrains : les Communes III et V du district de Bamako.....	114
3.3.3 Les instruments de collecte de l'information	122
3.3.4 Le traitement des données	133
3.3.5 La validité et les enjeux éthiques de la démarche.....	136
3.4 Étudiant toute ta vie ? Retour sur l'expérience de recherche	138
Chapitre 4 : Le portrait de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les deux communes à l'étude	141
4.1 Le portrait de la mise en œuvre des obligations d'information par les deux communes .	143
4.1.1 La mise en œuvre des différentes obligations d'information	143
4.1.2 L'accessibilité des obligations d'information mises en œuvre	151
4.1.3 Entre participants réels et participants potentiels à l'information.....	159
4.2 Le portrait de la mise en œuvre des obligations de consultation par les deux communes	166
4.2.1 La mise en œuvre des différentes obligations de consultation.....	166
4.2.2 L'accessibilité des obligations de consultation mises en œuvre.....	177
4.2.3 Entre participants réels et participants potentiels aux consultations.....	183
Chapitre 5 : Les facteurs contextuels et institutionnels de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les communes	192
5.1 Les facteurs contextuels des communes : Taille et capacité financière, présence de partenaires techniques et financiers (PTF).....	194
5.1.1 La taille des communes.....	195
5.1.2 La capacité financière des communes.....	198
5.1.3 La présence de partenaires techniques et financiers dans l'environnement organisationnel des communes et la sensibilisation aux enjeux de la mise en œuvre de la participation publique	203

5.2 Le facteur institutionnel en jeu : La prise en compte des obligations d'information et de consultation dans l'exercice de la tutelle des communes	218
5.2.1 De l'approbation des délibérations communales n'ayant pas respecté l'obligation d'informer ou de consulter les populations	219
5.2.2 L'approbation de délibérations communales ayant respecté les obligations d'information et de consultation	222
5.2.3 Le rejet de délibérations communales pour non-respect de l'information ou de la consultation	225
Chapitre 6 : L'environnement politique de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les communes.....	231
6.1 Le profil de l'exécutif des deux communes.....	233
6.1.1 Le profil des deux maires de commune	233
6.1.2 Le profil des secrétaires généraux.....	247
6.2 La compétition politique en cours dans les deux communes.....	253
6.2.1 La compétition politique dans la Commune III	254
6.2.2 La compétition politique dans la Commune V.....	262
6.3 La revendication de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les parties prenantes.....	269
6.3.1 L'influence des conseils de quartier, des associations et GIE et des médias dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par la Commune III	269
6.3.2 L'influence des conseils de quartier, des associations et GIE et des médias dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par la Commune V.....	281
Chapitre 7 : La variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes : une prédominance de facteurs politiques ?	295
7.1 La revendication des parties prenantes, la présence des PTF et le contrôle de légalité de la tutelle : des attitudes relativement semblables d'une commune à l'autre.....	297
7.1.1 La revendication des parties prenantes : quand les associations et les médias contraignent les autorités locales à se justifier.....	297
7.1.2 La présence de partenaires techniques et financiers (PTF) dans l'environnement organisationnel : un effet de sensibilisation lié à l'approche politique des pratiques participatives et à l'engagement des élus	302
7.1.3 L'absence de prise en compte des obligations de participation publique dans le contrôle de tutelle : une source de leur non-mise en œuvre par les communes	307
7.2 La variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes : une combinaison de facteurs politiques et contextuels	313
7.2.1 Le profil de l'exécutif communal : facteur fondamental de la variation entre les deux communes.....	314
7.2.2 La compétition politique : un exécutif instable et minoritaire, facteur d'ouverture à la participation publique ?	329
7.2.3 La mobilisation des ressources fiscales comme enjeu d'engagement	333
7.3 De la prédominance des facteurs politiques et de l'influence relative des facteurs contextuels et institutionnels	339

Conclusion générale	362
Bibliographie	375
Annexe 1 : Rapport de préenquête de terrain (été 2013)	397
Annexe 2 : Certificat d'éthique	408
Annexe 3 : Grille d'entretien	411
Annexe 4 : Traduction libre de la grille d'entretien des leaders communautaires en « Bambara »	424
Annexe 5 : Guide d'observation des séances du conseil communal et de débats publics sur le projet de budget.....	426
Annexe 6 : Lettres d'introduction sur le terrain lors de la préenquête et de l'enquête	428
Annexe 7 : Exemplaires de BE de transmission des documents budgétaires au gouverneur	432
Annexe 8 : Exemplaires de décisions d'approbation du gouverneur.....	434

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : Le modèle d'analyse du design participatif	29
Tableau 2.1 : Les champs de compétences des communes	64
Tableau 2.2 : Les obligations d'information et de consultation prévues par la loi dans les communes du Mali	84
Tableau 2.3 : Nombre de conseillers du district par commune lors des élections communales de 2004	88
Tableau 3.1 : Synthèse des variables des facteurs politiques	104
Tableau 3.2 : Synthèse des variables des facteurs institutionnels.....	106
Tableau 3.3 : Synthèse des variables des facteurs contextuels	109
Tableau 3.4 : Synthèse du cadre opératoire (partie 1)	111
Tableau 3.5 : Synthèse du cadre opératoire (partie 2)	112
Tableau 3.6 : Cartographie générale de la mise en œuvre des obligations de publicité et de compte-rendu des sessions et de consultation sur le projet de budget communal dans les communes de Bamako	117
Tableau 3.7 : Synthèse des acteurs interrogés	128
Tableau 3.8 : Synthèse des sources documentaires	131
Tableau 3.9 : Grille d'analyse des entretiens.....	134
Tableau 3.10 : Grille d'analyse des documents.....	135
Tableau 4.1 : Synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations d'information par la Commune III.....	164
Tableau 4.2 : Synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations d'information par la Commune V	165
Tableau 4.3 : Synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations de consultation par la Commune III	188
Tableau 4.4 : Synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations de consultation par la Commune V	189
Tableau 5.1 : Superficie et nombre de quartiers et d'habitants des communes du district de Bamako	197
Tableau 5.2 : Synthèse des données sur la taille et la capacité financière des communes III et V	203
Tableau 5.3 : Synthèse des données sur la présence dans l'environnement organisationnel de la Commune III de PTF qui emploient des mesures d'information et de consultation de la population.....	211
Tableau 5.4 : Synthèse des données sur la présence dans l'environnement organisationnel de la Commune V de PTF qui emploient des mesures d'information et de consultation de la population.....	217

Tableau 5.5 : Synthèse des données sur l'exercice du contrôle de la légalité relative à la mise en œuvre des obligations de consultation dans la procédure d'adoption du budget des communes III et V.....	229
Tableau 6.1 : Situation des listes de candidatures politiques et indépendantes et le nombre de sièges obtenus lors des élections communales de 2009 dans la Commune III	256
Tableau 6.2 : Synthèse du taux de la participation électorale aux élections communales de 2009, 2004 et 1998 dans les communes du district de Bamako.....	259
Tableau 6.3 : Situation des listes de candidatures politiques et indépendantes et le nombre de sièges obtenus lors des élections communales de 2009 dans la Commune V	263
Tableau 6.4 : Le nombre d'habitants et de conseillers des quartiers de la Commune III.	270
Tableau 6.5 : Le nombre d'habitants et de conseillers des quartiers de la Commune V .	282
Tableau A.1.1 : L'état général de la mise en œuvre de la participation publique dans les communes de Bamako	398
Tableau A.1.2 : Le portrait du contexte local des communes de Bamako	401

LISTE DES FIGURES

Figure 2.1 : Les relations de tutelle entre les collectivités et les autorités administratives de l'État	68
Figure 2.2 : Carte du district de Bamako	86
Figure 3.1 : Les communes III et V sur la carte du district de Bamako	120
Figure 3.2 : Carte de la Commune III	121
Figure 3.3 : Carte de la Commune V	122
Figure 6.1 : La configuration de la revendication de la mise en œuvre des obligations de participation publique par les parties prenantes communautaires et les médias dans la Commune III.....	280
Figure 6.2 : La configuration de la revendication de la mise en œuvre des obligations de participation publique par les parties prenantes communautaires et les médias dans la Commune V	292
Figure 7.1 : Facteurs expliquant la variation de la participation publique entre les Communes III et V	340

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

AFD	Agence française de développement
AGR	Activités génératrices de revenus
AMM	Association des municipalités du Mali
ANICT	Agence nationale d'investissement des collectivités
APE	Association des parents d'élèves
ASACO	Association de santé communautaire
ASGPF	Association des secrétaires généraux des parlements francophones
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BE	Bordereau d'envoi
CAD	Comité d'aide au développement
CAFO	Coordination des associations et ONG féminines
CCC	Centres de conseils communaux
CCN	Cellule de coordination nationale
CCOCSAD développement	Comités communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement
CDQ	Comité de développement de quartier
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CFA	Communauté financière africaine
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CGS	Comités de gestion scolaires
CLO	Comité local d'orientation
CLOCSAD développement	Comités locaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement
CNDP	Commission nationale du débat public
CNJ	Conseil national de la jeunesse

CNO	Comité national d'orientation
CRO	Comité régional d'orientation
CROCSAD développement	Comités régionaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de
CSCOM	Centre de santé communautaire
CSR	Chargés de suivis régionaux
CTB	Coopération technique belge
DAT	Dotation d'appui technique
DDC Mali	Direction du développement et de la coopération suisse au Mali
DGAT	Direction générale de l'Administration du territoire
DGCT	Direction générale des collectivités territoriales
DNCT	Direction nationale des collectivités territoriales
EID	Espace d'interpellation démocratique
FELASCOM	Fédération locale des associations de santé communautaire
FICT	Fonds d'investissement des collectivités territoriales
FNACT	Fonds national d'appui aux collectivités territoriales
GEDD	Groupe d'Experts pour le Développement Durable
GIE	Groupement d'intérêts économiques
GIZ	Coopération allemande au développement
HCCT	Haut conseil des collectivités territoriales
INRS	Institut national de la recherche scientifique
INSAT	Institut national de la statistique
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
MARP	Méthode active de recherche et de planification participative
MATCL	Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales
MDP	Municipal Development Partnership
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances

MOPOD	Mobilisation des populations pour la décentralisation
OCB	Organisations communautaires de base
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OISE	Outil informatisé de suivi évaluation
ONG	Organisation non gouvernementale
OTB	Organisations territoriales de base
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
PAQ	Programme d'Aménagement de Quartier
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PDM	Partenariat pour le développement municipal
PDSEC	Programme de développement économique, social et culturel
PDSU	Programme de développement social et urbain
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRA	Participatory Rural Appraisal
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAVEC	Recensement à vocation état civil
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
RRA	Rapid Rural Appraisal
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
SUCO	Solidarité Union Coopération
TDRL	Taxe de développement régional et local
UA	Union africaine
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	United States Agency for International Development

INTRODUCTION

La participation des citoyens aux processus des politiques publiques est de nos jours considérée comme un « impératif » de la gestion publique (Blondiaux et Sintomer 2002). Les citoyens auparavant considérés comme des non-intervenants directs des processus de décisions et de gestion publiques s'y retrouvent désormais comme acteurs (Dupuy et Halpern 2009, Bherer 2011a). Cette participation des citoyens à l'action publique n'est pas nouvelle : elle émerge dans les pays les plus industrialisés et les plus riches dans les années 1960 à la suite des contestations urbaines (Bacqué Gauthier 2011), et se développe plus tard en réponse à la « crise de l'État » des années 1970 (Jouve 2005). Au niveau local, elle se traduit par l'institutionnalisation par les pouvoirs publics d'un ensemble de mécanismes ou dispositifs de participation pour « permettre aux citoyens d'échanger avec les autorités et d'influencer les priorités d'actions » (Breux, Bherer et Collin 2004, 9).

Désignés par le concept de « participation publique » (Bherer et Breux 2012), ces différents mécanismes institutionnels de participation des citoyens à la gestion publique sont souvent distingués des autres formes de participation par l'ajout de l'adjectif « publique » (Breux, Bherer et Collin 2004). La participation publique est alors entendue comme l'ensemble des actions initiées par les pouvoirs publics pour permettre aux citoyens d'être informés et/ou d'exprimer leur opinion sur l'action publique (OCDE 2002, Breux, Bherer et Collin 2004). Dans cette optique, on assiste un peu partout dans le monde à l'émergence d'un devoir d'informer, de consulter ou de débattre (Lascombes 2001). Les avantages de ce renouvellement du rôle des citoyens sont largement mis en avant, notamment une action publique plus efficace, une plus forte légitimité ou la promotion de l'éducation civique (Fung et Wright 2005). Ainsi, « la légitimité d'une mesure ne dépendrait plus seulement de la nature de l'autorité qui la prend, mais de la manière dont elle est prise, de la procédure dans laquelle elle s'inscrit » (Blondiaux 2005, 124).

Dans les pays moins développés économiquement et souvent moins riches, des mesures similaires ont été adoptées dans le cadre de politiques d'approfondissement de la décentralisation (CGLU¹ 2008). Dans ces pays, notamment en Afrique, la décentralisation vise la modernisation de l'État et de ses relations avec ses citoyens (Crook 1996, CGLU 2008), suscitant de l'intérêt pour la participation de ces derniers à l'action publique (Jaglin 2005). Elle découle aussi des exigences des bailleurs de fonds internationaux comme la Banque mondiale

¹ CGLU (Cités et gouvernements locaux unis) est un réseau mondial des Villes et des associations de gouvernements locaux.

dans le cadre de l'initiative « good governance »² (Assogba 1996, Crook 1996). Dans cette perspective, la décentralisation est vue comme un moyen de promouvoir une gouvernance locale démocratique et le développement local grâce à une plus grande participation des citoyens dans les prises de décisions (Crook 1996, Kakumba 2010). Ainsi, les lois régissant le fonctionnement des collectivités instituent différents mécanismes d'information et de consultation des citoyens (PDM³ 2003, CGLU 2008).

C'est dans cette perspective que de telles politiques sont adoptées au Mali pour favoriser « l'approfondissement de la démocratie et le développement local » (ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales – ci-après nommé MATCL- 2011). Dans ce pays en effet, la participation des citoyens à la gestion publique locale résulte des différentes politiques de décentralisation mises en place depuis l'indépendance du pays en 1960. Elle se traduit par l'obligation pour les collectivités territoriales notamment les communes (municipalités) d'informer et de consulter leurs habitants sur l'action publique locale. Ainsi, à la suite de la démocratisation du pays en 1991, une nouvelle politique de décentralisation est mise en place. La Loi 95-034 - adoptée dans ce cadre sur le fonctionnement des collectivités territoriales - impose aux communes un ensemble d'obligations d'information et de consultation des habitants ou de leurs représentants désignés dans différents domaines de la gestion publique locale.

Toutefois, cette présence d'un cadre juridique favorable ne se traduit pas par des pratiques homogènes de participation dans toutes les collectivités du pays. La mise en œuvre des obligations législatives de participation publique institutionnalisées par la Loi 95-034 varie d'une commune à l'autre. D'une manière générale, la participation des habitants à l'action publique locale apparaît « très limitée » dans les différentes collectivités (MATCL 2011). Cependant, certaines communes se distinguent dans leur gestion par le succès de la participation de leurs habitants (Konaté, Simard, Giles et Caron 2009, DNCT⁴ 2009, DDC Mali 2012⁵). Ainsi, bien qu'elles soient soumises aux mêmes obligations de participation publique à travers la Loi 95-034

² L'initiative « good governance » consiste en un ensemble de réformes imposées aux pays du Sud par la Banque mondiale et autres bailleurs de fonds internationaux en vue d'une « gestion du secteur public plus efficace et transparente [...] à travers] de nouveaux programmes [qui] visent à restaurer l'État de droit, à rendre les dirigeants politiques responsables [...], à décentraliser les services publics » (Allemand 2000, 13). Voir The World Bank. 1991a. Managing development: the governance dimension. Washington, D.C.

³ PDM (Partenariat pour le développement municipal) est une association régionale qui regroupe les différentes associations nationales de pouvoirs locaux d'Afrique.

⁴ DNCT (Direction nationale des collectivités territoriales). 2009. *Rapport de capitalisation de l'expérience MOPOD*. Le projet MOPOD (Mobilisation des populations pour la décentralisation) est réalisé dans certaines communes de 1997 à 2008 sous l'égide de l'ONG canadienne SUCO.

⁵ DDC Mali (Direction du développement et de la coopération suisse au Mali). 2012. *Le sursaut local, un destin commun pour Koutiala et ses environs (République du Mali)*. Consulté le 19 octobre 2013. https://www.eda.admin.ch/content/dam/countries/countries-content/mali/fr/resource_fr_216453.pdf

ci-dessus citée, des différences existent entre les communes dans leurs pratiques participatives. En ce sens, Blondiaux et Fourniau nous rappellent que « la participation du public ne se diffuse pas de manière homogène à une échelle nationale » (2011, 25). Pourquoi de telles différences apparaissent-elles dans la mise en œuvre de la participation publique entre les communes, alors même qu'elles ont les mêmes mandats institutionnels et évoluent dans un même cadre organisationnel général ?

La mise en œuvre de la participation publique est aujourd'hui un enjeu majeur de la recherche au regard de la densité des écrits dans le domaine (Blondiaux et Fourniau 2011, Côté 2011). Toutefois, une très grande partie des travaux porte essentiellement sur l'analyse des procédures internes des dispositifs participatifs (Fung 2006) avec comme objectif d'en rechercher les effets (Mazeaud 2009). Si cette perspective d'analyse a considérablement amélioré la connaissance des dynamiques internes et des effets des mécanismes de participation, elle ne prend pas en compte leur contexte (Blondiaux et Fourniau 2011). Or, le contexte dans lequel se déploie la participation est aussi déterminant dans son analyse (Bherer 2011a). Plus spécifiquement, comme le mentionne Van Eijk (2013), très peu d'études se penchent jusque-là, sur la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes : « investigating the outcome and effectiveness of participatory processes, those scholars focus on the procedural design of democratic institutions. [...], there is a lack of attention to the actual causes of the development and explanations for the differences among municipalities » (Van Eijk 2013, 3). Les quelques travaux qu'on recense dans cette perspective abordent principalement les cas nord-américains ou européens (Yang et Callahan 2007, Tavares et Rodrigues 2013).

Les pratiques participatives des pays francophones d'Afrique subsaharienne sont, en général, moins abordées dans les travaux sur la participation publique alors même que des expériences y sont présentes à la faveur des politiques de décentralisation (Legros 2008a). Dans ces pays, la participation n'est souvent étudiée qu'en marge dans les analyses générales des politiques de décentralisation (Crook 1996, Blair 2000, Felber, Müller et Djiré 2007). Plus spécifiquement, les rares études qui abordent la variation de la mise en œuvre de la participation publique en Afrique subsaharienne s'intéressent plus aux cas des pays anglophones (Taspcott et Thompson 2013).

L'objectif de ce travail doctoral est donc de mieux comprendre les raisons de la variation de la mise en œuvre entre les communes des obligations de participation publique institutionnalisées par le gouvernement à partir du cas du Mali. En nous inscrivant dans la perspective générale des études urbaines et de la science politique, l'étude cherche à approfondir la compréhension

de la dimension politique de la mise en œuvre de la participation publique. En ce sens, cette recherche veut contribuer à la réflexion théorique sur la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les administrations locales en général et celle des pays francophones d'Afrique subsaharienne en particulier. Par ailleurs, ce travail interpelle les décideurs publics notamment ceux du Mali. En effet, une des causes principales de la crise que traverse ce pays depuis 2012 serait la faiblesse de sa gouvernance, notamment « le fossé [...] entre l'élite politico-administrative et les populations, engendrant des frustrations » (Sidibé O. 2013, 176). Ainsi, dans ses stratégies de gestion de cette crise, le gouvernement du Mali s'engage à renforcer les institutions publiques par « l'approfondissement des instruments de la démocratie participative » (Primature 2013, 10).

Cette thèse est composée de sept chapitres. Le premier chapitre situe notre objet de recherche au sein des écrits. Cette revue des écrits dévoile d'abord les discussions entre tenants de la démocratie représentative et ceux de la démocratie participative. Ensuite, nous présentons la participation publique comme enjeu de la gestion publique contemporaine tout en soulignant la pluralité des dispositifs. Puis, nous exposons les approches d'analyse du mouvement participatif avant de mettre en perspective notre recherche. Cette dernière partie est prolongée par un exposé du contexte général de nos terrains d'étude à travers le régime des communes du Mali, objet du deuxième chapitre. Au terme de cette mise en contexte, un troisième chapitre présente la démarche méthodologique de la thèse. Il expose tout d'abord le cadre conceptuel de la recherche en portant le regard sur l'approche théorique adoptée et les grands concepts mobilisés. Ce cadrage conceptuel est suivi par le cadre opératoire qui présente les différentes variables en jeu. Ensuite, nous nous penchons sur la stratégie empirique d'opérationnalisation de la recherche avant de faire un retour sur notre expérience de recherche. À la suite de ces trois premiers chapitres qui posent les balises de la recherche, les quatre autres chapitres suivants exposent les résultats.

D'abord, le quatrième chapitre présente le portrait de la mise en œuvre des différentes obligations de participation publique par les deux communes étudiées. Nous commençons par la mise en œuvre des obligations d'information dans un premier temps avant de porter le regard sur la situation des obligations de consultation. Dans les deux sections de ce chapitre, trois aspects retiennent notre attention, à savoir la description des obligations mises en œuvre, leur accessibilité et l'analyse des participants réels par rapport à ceux désignés par la loi. Ensuite, nous divulguons les résultats des différents facteurs d'analyse dans les chapitres 5 et 6. Ils exposent respectivement les résultats d'analyse des facteurs contextuels et institutionnels des

deux communes d'une part, et l'étude des facteurs politiques des deux entités d'autre part. Enfin, un septième chapitre met en relation les résultats et les différentes sous-hypothèses de recherche en statuant sur leur validité empirique. Ce retour sur les résultats issus du terrain est consacré à la vérification de la validité de notre hypothèse générale. Pour finir, une conclusion générale fait un retour sur l'ensemble de la recherche en mettant les résultats en perspective pour la recherche future ainsi que pour les politiques publiques. Elle apporte un éclaircissement sur l'influence respective des différents facteurs politiques, contextuels et institutionnels dans la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes étudiées.

CHAPITRE 1 : LA PARTICIPATION PUBLIQUE, D'UNE DYNAMIQUE À UN IMPÉRATIF

La tendance à promouvoir la participation des citoyens ordinaires aux processus de décision et de gestion publique semble attestée à peu près partout depuis quelque temps (Fung et Wright 2005, Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Selon certains auteurs, cette tendance émerge dès les années 1960 avec des expériences participatives dans le domaine de l'urbanisme à la suite de contestations urbaines en Amérique du Nord notamment aux États-Unis (Warren 1969, Bacqué et Gauthier 2011). Le mouvement en faveur de la participation s'amplifie alors dans la décennie 1960-1970 dans un contexte marqué par les protestations estudiantines et les mouvements ouvriers (Macpherson 1985). Sur le plan théorique, cette étape est marquée par la publication du texte d'Arnstein (1969) intitulé « A Ladder of Citizen Participation », mais surtout par des discussions antagonistes à tendance normative où « les uns mettent en avant les effets positifs attendus de la mise en place de procédures participatives sur la démocratie, les autres leurs effets pervers » (Blondiaux et Fourniau 2011, 15). Elles opposent les tenants de la démocratie représentative élitiste (Schumpeter 1979) et les partisans d'une démocratie plus participative (Pateman 1970).

Cette dernière tendance va se renforcer à la suite des conséquences de la crise de l'État des années 1970-1980 dans les pays du Nord⁶ (Jouve 2005). Ainsi, depuis les vingt dernières années, la participation s'est affirmée dans nombre de secteurs de l'action publique tels l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, les affaires municipales, le champ socio-sanitaire, le développement, etc. (Fung et Wright 2005, Bherer 2003). Dans ce sens, divers mécanismes ou dispositifs de participation⁷ sont initiés par les pouvoirs publics surtout à l'échelle locale, notamment les audiences publiques, les conseils de quartier, les assemblées consultatives, le référendum, le budget participatif, les jurys citoyens, etc. (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, Rowe et Frewer 2005).

⁶ Les pays dits du « Nord » sont ceux généralement considérés comme plus industrialisés et économiquement riches (Amérique du Nord, Europe de l'Ouest, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), tandis que les pays dits du « Sud » désignent ceux qui sont considérés comme moins développés économiquement et plus appauvris. Voir, Commission indépendante sur les problèmes de développement international (sous la présidence de Willy Brandt). 1980. Nord-Sud : Un programme de survie. Paris : Gallimard. Voir aussi Di Maio, Sébastien, David Epelbaum, Camille Gueydan, Muriel Hantcherli et Thomas Hoppe. s.d. Les relations entre pays du Nord et du Sud. Consulté le 5 février 2013. <http://www.emse.fr/site/publications/relations-nord-sud.pdf>.

⁷ Nous entendons ici par mécanisme ou dispositif de participation l'ensemble des processus, techniques et instruments mis en œuvre pour la participation publique des citoyens (Rowe et Frewer 2005). Fourniau (s.d., 3) souligne que « les travaux sur la participation consacrent le concept de dispositif pour décrire les agencements aptes à orienter, déterminer, assurer les gestes, les conduites, les opinions et les discours. »

Cette évolution du mouvement participatif ne s'est toutefois pas limitée aux pays du Nord. En effet, l'échec des Programmes d'ajustement structurel (PAS)⁸ mis en œuvre dans les pays du Sud dans le sillage de la crise de l'État dans les démocraties occidentales (Allemand 2000) a conduit à l'initiative « bonne gouvernance » (Assogba 2010) à la suite des recommandations de la Banque mondiale (Fisette et Raffinot 2010). Dans son rapport sur la crise du développement en Afrique subsaharienne, la Banque mondiale (1989) note qu'« une crise de gouvernance serait à la base des problèmes de développement de l'Afrique [notamment marquée par...] une absence d'imputabilité des dirigeants politiques » (Fisette et Raffinot 2010, 1-2). Dans ce sens, la décentralisation est promue comme un moyen de promotion de la participation des populations à l'action publique (Andrews et De Vries 2007) pour une plus grande efficacité des États (Crook 1996). C'est dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de cette décentralisation largement soutenues par les bailleurs de fonds internationaux (Blair 2000) que différentes formes de mécanismes de participation seront alors mises en place (CGLU 2008).

Ainsi, plusieurs formes de participation sont initiées et diffusées un peu partout dans le monde par divers acteurs avec des objectifs variés, notamment les collectivités locales, les bailleurs de fonds internationaux, les ONG, les militants communautaires ou associatifs, etc. (Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Néanmoins, aussi divers qu'ils soient, les différents mécanismes de participation semblent partager partout un enjeu commun, celui d'impliquer les citoyens aux processus décisionnels publics en dehors des périodes électorales (Blondiaux 2005, Bherer et Breux 2012).

Ce développement du « mouvement participatif »⁹ (Bherer 2010, 288) donne lieu sur le plan théorique à ce que d'aucuns (Blondiaux et Fourniau 2011, 15) appellent la seconde étape des études sur la participation, marquée par des travaux plus empiriques cherchant à expliquer le phénomène à partir des études de cas ou des comparaisons où les mécanismes de participation sont « étudiés en situation et pour eux-mêmes. » Elle est l'objet d'une littérature riche et variée (Blondiaux et Fourniau 2011, Côté 2011, Delli Carpini, Cook et Jacobs 2004, Chambers 2003, Jouve 2005). Dans cette perspective, faire un état des écrits dans le domaine relève du défi (Blondiaux et Fourniau 2011). Plusieurs auteurs ont toutefois tenté de classer

⁸ Les PAS consistent en un mécanisme de prêts et de réformes initié par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) relatif à la stabilisation et à la transformation structurelle de l'économie des pays en développement : « structural adjustment programs include measures to achieve or consolidate macroeconomic stabilization and the structural transformation of economy » (The World Bank 1991b, 2).

⁹ Selon Bherer (2010, 288) « "participatory movement" [...] cover all sorts of practices, including some that are more successful, as well as a collection of practices seldom featured, which, despite their institutional and democratic weaknesses, are also a part of this call for citizen participation. »

les différents travaux (Blondiaux et Fourniau 2011, Bherer 2010), permettant de baliser avec plus de précisions les tenants et aboutissants des recherches réalisées.

L'objectif de notre propos est d'établir un état des lieux des écrits sur la participation publique en prenant soin de distinguer les disparités qui pourraient exister entre les différents pays et plus précisément entre les pays dits du Nord et ceux dits du Sud. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les diverses interprétations dont la participation publique fait l'objet au sein des théories de la démocratie. Il s'agira d'exposer les différents arguments que soutiennent les auteurs en faveur de la démocratie représentative d'une part, et la démocratie participative et délibérative d'autre part (1.1).

Dans un second temps, nous mettrons en évidence la façon dont la participation publique semble s'imposer comme un « impératif » (Blondiaux et Sintomer) des politiques publiques à travers des dispositions juridiques et des mécanismes spécifiques à l'initiative des pouvoirs publics, tout en affinant notre regard sur les distinctions entre les pays du Nord et du Sud (1.2). Nous focaliserons ensuite notre attention sur la pluralité des formes des mécanismes développés ainsi que sur la diversité des objectifs poursuivis, tant au Nord qu'au Sud (1.3). Enfin, nous présenterons dans une dernière partie (1.4), les différents courants d'analyse de la participation en mettant l'accent sur l'approche du « design participatif » de Fung (2003 et 2006). Au terme de cette revue des écrits, nous relèverons les principales forces de ce champ d'études tout en soulignant les éléments qu'il reste encore à déchiffrer en mettant en perspective notre recherche.

1.1 Les débats entre démocratie représentative et démocratie participative et délibérative

À la suite des mouvements de protestation des années d'après-guerre qui réclament la participation des citoyens aux décisions publiques en dénonçant le pouvoir élitiste de la démocratie représentative (Schumpeter 1979), se sont développées les théories de la démocratie participative (Pateman 1970) et de la délibération (Blondiaux et Sintomer 2002, Chambers 2003). Si ces deux théories « témoignent de l'évolution profonde, depuis la fin des années 1980, tant des théories de la démocratie que des pratiques politiques » (Talpin 2009), il y a lieu d'établir un distinguo entre elles. Mais tout d'abord, il convient de se pencher sur l'opposition souvent avancée entre démocratie représentative élitiste et démocratie participative.

1.1.1 Entre représentation et participation

Depuis l'effondrement du bloc communiste, la référence en matière de système de gouvernement est la démocratie libérale (Fortier 2009). Pour les auteurs de l'approche élitiste de cette démocratie (Schumpeter 1979), les citoyens n'ont pas à intervenir dans l'action politique dans l'intervalle des élections. Selon Schumpeter (1979), une fois que les citoyens élisent un individu, l'action politique devient l'affaire de ce dernier et non pas la leur. Pour certains auteurs de cette théorie, les gouvernés choisissent librement les gouvernants qui les représentent, et ont un droit éminent, qu'ils expriment symboliquement et pratiquement par le bulletin de vote (Braillon et Taddéi 2002). Ainsi, 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 (Godbout, 1991). Pour ce dernier auteur, le citoyen dispose d'un droit à l'élection ainsi qu'à l'opposition dans cette forme de démocratie. Blanc (1995) pour sa part, souligne que la démocratie élitiste met en perspective l'interdépendance qui anime la relation : élus – experts, notamment au niveau local. Pour lui, 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. D'autres pour leur part, doutent de l'efficacité de la participation. Par exemple, Thomas (2003) souligne que la complexité des tâches d'une ville conjuguée à la difficulté pour le citoyen « de base » d'appréhender et de résoudre cette même complexité apparaît comme un des éléments clés de

la permanence d'une gestion fondée sur une démocratie plus représentative, et non participative.

C'est justement contre cette vision centralisée du pouvoir qui marginalise le rôle du citoyen dans le processus des choix politiques que le mouvement de la « démocratie participative »¹⁰ va se développer dans les années d'après-guerre (1950-1960) à la suite de la montée des mouvements sociaux (Warren 1969, Bacqué et Gauthier 2011). De 1960 à 1970, ce mouvement prend de l'ampleur dans un contexte de mécontentement croissant (Macpherson 1985). L'approche dénonce « la représentation comme délégation, voire comme aliénation de la souveraineté » (Talpin 2009, 389). Pour Parry, Moyser et Day (1992), le gouvernement par le peuple qui est la définition fondamentale de la démocratie implique la plus grande participation possible des populations à la production des lois et des politiques. Ainsi, pour Pateman (1970, 43), « in the participatory theory "participation" refers to (equal) participation in the making of decisions. » 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). À la transaction entre élus et experts de la perspective élitiste, s'ajoute un autre acteur au débat: les citoyens (Blanc 1999). Dans le sens de la participation, une place importante est accordée aux transactions sociales entre les élus, les experts et les citoyens. À cet effet, Macpherson (1985, 123) soutient que « la faiblesse de la participation et l'injustice sociale sont si étroitement liées que toute société plus juste et plus humaine exigerait un système politique dans lequel la participation des citoyens aurait une plus grande importance. » Contrairement donc à la théorie élitiste qui relève le risque d'incapacité du citoyen « de base » à se prononcer sur l'action publique jugée complexe (Thomas 2003), la théorie participative met l'accent sur les occasions d'apprentissage des citoyens : « opportunities to become an educated, public citizen. » (Pateman 1970, 110). Cette dernière insiste sur le développement des capacités sociales et politiques des individus. C'est ainsi que le discours participatif s'est développé au point que la mise en œuvre de certains programmes publics s'est ouverte à la participation des citoyens tels que le « Model Cities Program » aux États-Unis (Warren 1969) ou le Programme d'Aménagement de Quartier (PAQ) à Montréal (Hamel 2006).

Pendant longtemps donc, les expériences participatives viennent généralement des dynamiques « bottom-up » où l'institutionnalisation résulte d'une mobilisation collective d'une part, ou à la suite de la conjugaison de dynamiques citoyennes et des autorités publiques (Bacqué, Blanc,

¹⁰ Selon Blondiaux et Fourniau (2011), la locution serait employée pour l'une des premières fois dans le Manifeste des Étudiants pour une Société Démocratique (le SDS) de Port Huron en 1962.

Hamel et Sintomer 2006). Cependant, à la suite de la « crise de l'État » (Jouve 2005) des années 1970-1980, l'initiative des mécanismes de participation apparaît essentiellement « top down » (Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Certains parlent dans ce sens d'approche « instrumentale » (Bherer 2003) ou de la « gouvernance » (Bherer 2010). La participation est alors justifiée par des besoins de légitimation de l'action publique. Dans cette optique, les mécanismes de participation peuvent être considérés comme des efforts particuliers de légitimation des décisions publiques (Papadopoulos et Warin 2007). Dans la même perspective, se développe la théorie dite de la démocratie délibérative. Cette dernière met l'accent sur la qualité du processus menant à la délibération (Habermas 1997, Blondiaux et Sintomer 2002).

1.1.2 Le tournant délibératif

Parallèlement à l'approche participative centrée sur les participants (Pateman 1970) émerge la théorie de la démocratie délibérative ou de la discussion, dérivée de la philosophie de Habermas (1997). Mettant l'accent plutôt sur la procédure, « elle accorde une place centrale au processus de formation de l'opinion » (Habermas 1997, 322). La théorie de la délibération rallie représentation et participation en insistant sur la qualité du processus de discussion menant à la prise de décision. Dans cette perspective, « 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, 18). Ainsi, la critique de la démocratie représentative n'est plus portée sur la représentation en tant que telle, mais plutôt sur la conception « agrégative » qui limite le processus démocratique à une simple addition de votes (Talpin 2009). Tout au plus, la délibération vise la discussion en amont afin d'aboutir à des avis raisonnés et bien informés sur la base de l'argumentation: « Generally speaking, we can say that deliberation is debate and discussion aimed at producing reasonable, well-informed information in which participants are willing to revise preferences in light of discussion, new information, and claims made by fellow participants » (Chambers 2003, 309). Selon Manin (1985), plus que l'autorité responsable, la légitimité d'une décision dépendrait de la procédure de son adoption. Pour Habermas (1997, 329), plus qu'une simple règle de majorité, la décision démocratique se mesurerait alors à l'aune des moyens par lesquels la majorité arrive à se dégager, à savoir : « les débats antérieurs, la modification des conceptions en fonction des opinions défendues par les minorités. » L'opinion publique se forme à la suite de discussions raisonnées dans l'espace public à partir des procédures de l'État de droit démocratique (Blondiaux et Sintomer, 2002). Selon Habermas, « la

clé de cette conception réside dans le fait que la procédure démocratique institutionnalise les discussions et les négociations au moyen de formes de communication qui sont censées fonder, pour les résultats obtenus conformément à cette procédure, la supposition de leur caractère raisonnable » (1997, 329). En ce sens, les individus sont appelés à délibérer d'une manière égale et dans un respect mutuel. Cette dernière dimension met l'accent sur la considération de l'autre qui semble déterminante dans la délibération (Manin 2002). La participation est alors considérée comme une fin en soi plutôt qu'un instrument. En ce sens, la profondeur des débats apparaît comme une condition essentielle du processus décisionnel selon Habermas (1997). D'où l'importance de l'institutionnalisation des règles et des procédures de délibération décisive dans la poursuite de la discussion. Dans ce sens, le processus délibératif produit un effet de démocratisation de la culture politique (Avritzer 2005). Ainsi, dans un univers d'incertitude et de complexité, on postule que « la délibération aurait pour vertu de faire émerger une opinion impartiale, détachée de tout intérêt privé » (Talpin 2009, 390).

Si à première vue, on peut être tenter d'établir des différences entre les deux théories (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) (Bherer 2003), elles se fondent toutes les deux sur une remise en cause 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). À cet égard, le développement du phénomène participatif apparaît comme un énoncé normatif pouvant intégrer « une vision procédurale (la délibération) et une vision éducative et spontanéiste (la démocratie participative) de la participation » (Bherer 2003, 26 et 27). D'où l'emploi de la notion de « norme participative » qui laisse ouverte « la voie à une pratique participative inspirée des deux courants fondamentaux de la participation en dehors des périodes électorales : la démocratie participative et la démocratie délibérative » (Bherer 2003, 403).

Démocratie participative, démocratie délibérative, ou norme participative, il convient de noter avec Fung (2006) que les mécanismes de participation directe ne sont pas (comme on l'imagine communément) une stricte alternative à la représentation politique ou à l'expertise, mais ils les complètent. Dans cette perspective, la participation des citoyens au processus de gouvernance publique semble devenue la norme de l'action publique (Blondiaux 2001) avec un fort soutien des « grands Forums sociaux mondiaux [...] et [...] d'un vaste réseau d'organisations

internationales emmené par la Banque mondiale » (Gaudin 2007, 10-11). De manière constante et systématique, les mécanismes tendant à impliquer les citoyens dans le processus de l'action publique sont alors valorisés (Blondiaux 2001). Presque partout au monde et dans divers domaines, des expériences sont initiées pour intégrer les populations au processus de production de l'action publique (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, Fung et Wright 2005).

1.2 Les populations au cœur des processus de décision publique : l'institutionnalisation de la participation publique

L'institutionnalisation porte sur la diffusion de mécanismes qui cherchent à inclure les citoyens ordinaires dans le processus de production de l'action publique (OCDE 2002, Fung et Wright 2005). Elle se manifeste non seulement par une certaine codification de la participation, mais aussi son appropriation par les acteurs, à travers sa « routinisation » (Bherer 2003). Dans ce sens, la participation serait devenue un « impératif » des politiques publiques (Blondiaux et Sintomer 2002), même si certains auteurs s'interrogent sur les motivations et les effets réels de cette mise en institution (Godbout 2005).

1.2.1 La participation publique : un « impératif » des politiques publiques ?

L'association des citoyens au processus de production de l'action publique en dehors des règles et principes formels, notamment les élections et les campagnes qui les précèdent (OCDE 2002) est devenue depuis quelque temps un enjeu de l'action publique. Des expériences participatives sont mises en place un peu partout dans le monde. À titre illustratif, Smith (2005) dénombre une quarantaine de dispositifs, tandis que Rowe et Frewer (2005) en dénombrent plus d'une centaine. Certains auteurs parlent même de l'émergence d'un « droit à la participation » (Blatrix 2002).

Comme nous l'avons souligné dans les sections précédentes, les premières périodes de la participation (Pateman 1970) résultent des différentes revendications de protestation des années 1950-1970 (Warren 1969, Macpherson 1985, Gaudin 2007, Bacqué et Gauthier 2011) qui réclamaient plus de démocratie, de « partage de pouvoir et de reconnaissance du local face à un État tout-puissant » (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, 9). Néanmoins, le nouvel élan que connaît la participation ces trente dernières années (Gaudin 2007) marqué par le développement exponentiel et la large diffusion d'expériences participatives relève de l'initiative

des pouvoirs publics (Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Ces expériences résulteraient de la volonté de ces derniers à légitimer leurs actions (Akkerman, Hajer et Grin 2004). Pourquoi un tel engouement des pouvoirs publics ?

Il convient de souligner que les années 1970 sont marquées par des difficultés économiques (Jouve 2005). Les pays occidentaux font face à « l'échec des politiques de relance keynésienne et l'aggravation des déficits publics; la remise en cause de l'État providence et de sa capacité à régler les problèmes sociaux » (Allemand 2000, 13). Les gouvernements recourent alors à la privatisation et à la déréglementation dans le cadre de politiques néolibérales notamment au Royaume-Uni sous Mme Thatcher et aux États-Unis avec Ronald Reagan (Pierre 2009). Les conséquences de ces réformes entraînent une montée des contestations de l'État (Paquet, 2001). Le monopole des élites politiques et administratives dans la gestion publique est remis en cause (Pierre 2009) et les pouvoirs publics « se tournent [...] vers les citoyens, le milieu communautaire et le secteur privé, qu'ils définissent comme des partenaires » (Fontan, Hamel, Morin et Shragge. 2006, 108). C'est le passage du gouvernement à la gouvernance (Jouve 2005, Pierre 2009) où l'accent est davantage mis sur la façon dont les pouvoirs publics agissent que sur le résultat (Stoker 1998). À la place « du modèle weberien du gouvernement, fondé sur l'autorité, la hiérarchie et une puissante bureaucratie » (Allemand 2000, 13), la gouvernance prône la participation, la négociation et la coordination. Les processus de décision et les modes de gouvernement s'ouvrent à la coopération des différentes institutions étatiques avec le secteur privé et les citoyens. Boudreau et Keil (2006, 85) parlent de « transformations dans les priorités d'action publique, de l'évolution des discours et des imaginaires politiques et de l'incorporation des acteurs de la société civile dans la prise de décision. » L'idée de participation est valorisée à travers la promotion de procédures et de pratiques¹¹ destinées à associer les citoyens au processus de décision publique (Rowe et Frewer 2005). Les expériences sont portées et diffusées par des acteurs fort divers et aux intérêts souvent contrastés, notamment les collectivités publiques, les organisations internationales comme la Banque mondiale (Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Déjà, en 1969, une Déclaration de l'Assemblée des Nations-Unies sur le progrès social et le développement appelait à une « participation active de tous les éléments de la société, individuellement ou à travers des associations, à la définition et à la réalisation des

¹¹ Ces deux termes sont invariablement employés dans cette étude au regard de la pluralité des concepts dans le domaine (Rowe et Frewer 2005).

buts du développement, en respect complet des libertés fondamentales de la Déclaration universelle des droits de l'homme » (United Nations 1975)¹².

Partout, les pouvoirs publics cherchent à renforcer la place des citoyens dans le processus de décision publique par la multiplication et l'institutionnalisation de pratiques participatives (Bherer 2011). Une certaine obligation d'écoute et de prise en compte du point de vue des citoyens se met progressivement en place dans divers domaines: « a language of the government's obligation to listen to the will of the people and obtain their consent, to convince them rather than imposing what they think is best, as well as to provide reliable information and studies » (Boudreau 2003, 803). Dans cette logique, nous trouvons par exemple les diverses lois sur l'étude des impacts environnementaux, aux États-Unis, en Chine ou en Afrique (Slotterback 2008, Chi, Xu et Xue 2013, Adomokai et Sheate 2004), la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) au Québec, la loi Barnier sur le débat public en France ou les lois de décentralisation en Afrique et en Amérique latine (Pipier et Deacon 2008, Montecinos 2006). La participation fait donc consensus comme en atteste l'engouement mondial autour « de l'expérience du budget participatif inventé à Porto Alegre, distinguée comme "best practice" par la Banque mondiale » (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, 9).

Elle sera mobilisée par les bailleurs de fonds internationaux dans leurs stratégies de réformes dans les pays du Sud dans le cadre de l'initiative « good governance » (Crook 1996). Cette dernière implique le passage d'une gestion bureaucratique à une gestion plus souple et partenariale qui requiert la décentralisation des compétences pour la prise de décisions au niveau efficace le plus bas (Petrelle 2004). C'est dans cette veine que des politiques de décentralisation sont prônées dans les pays du Sud pour dit-on promouvoir la bonne gouvernance, notamment la participation des populations à l'action publique (Blair 2000, OCDE 1997).

¹² United Nations. 1975. *Popular participation in decision making for development*. Department of Economic and Social Affairs. New York: 1975, cité dans Fassin (1996, 7).

1.2.2 La participation dans les pays du Sud : la décentralisation comme outil privilégié

Dans la perspective des théoriciens classiques tels Dahl (1961) ou de Pateman (1970), la décentralisation est généralement idéalisée (Bherer 1999) comme un tremplin vers une promotion de la participation des citoyens à l'action publique locale : « decentralization to democratic [...] local government authorities will give rise to a number of benefits : greater participation by citizens in local development decisions » (Crook 1996, 695). Entendue comme une politique de « répartition entre le centre et la périphérie du pouvoir, de l'autorité et des responsabilités relatives aux systèmes politique, financier et administratif » (Brinkerhoff et Johnson 2009, 646), la décentralisation favoriserait la démocratisation, notamment la participation : « decentralization has had (or will have) a positive and direct impact on democratization processes, as seen in the [...] impulse to create institutional structures that promote citizen participation » (Santín del Río 2004, 60). Dans cette optique, elle est recommandée par les bailleurs de fonds internationaux dans les pays du Sud dans le cadre de l'initiative « good governance » (Crook 1996, Assogba 1996). Cependant, certaines études empiriques tentent de relativiser une telle hypothèse « conventionnelle » (Spina 2013) établissant un lien direct entre décentralisation et promotion de la participation du public (Andrews et De Vries 2007).

Selon Hart (1972: 604), même si « les facteurs à l'origine de la décentralisation sont nombreux, la principale justification porte sur le fait qu'un gouvernement décentralisé est la condition optimale à la participation citoyenne. » Dans cette optique, l'échelon local est considéré comme le lieu idéal (Bherer 1999), dû à la proximité qu'il induirait entre les représentants et les représentés : « many rights and duties of citizenship have a local practical significance because they are concretely exercised locally rather than nationally » (Boudreau 2003, 793). La déclaration de Orestes Quercia (cité dans Andrews et De Vries 2007, 473), président du parti du Mouvement démocratique brésilien (PMDB) à l'occasion des élections municipales de 2004, témoigne de cette idéalisation de l'échelon local lorsqu'il souligne que « le citoyen ne vit pas dans son pays, il vit dans sa ville. » C'est dans cette perspective que les politiques de décentralisation se multiplient depuis les années 1970 (Lemieux 2001).

Selon Stern (2012), si la décentralisation est soutenue aujourd'hui dans les pays du Sud, cette dernière a une histoire qui peut être structurée en trois phases. Par exemple, en Afrique, la première phase se situe avant et au moment des indépendances (1940-1960), marquée par des

expériences d'institutions locales inspirées des gouvernements locaux (pour les Britanniques) et des communes de la métropole (pour les Français). Néanmoins, au lendemain des indépendances, et eu regard aux « multiples et urgents problèmes de moyens, de gestion administrative et de mise en place de structures étatiques » (CGLU 1998, 28), la plupart des États optent pour la centralisation et limitent les pouvoirs des institutions locales (Stern 2012). La deuxième phase se rapporte aux années 1970-1980 où des comités de développement sont mis en place au niveau local pour pallier la centralisation excessive et les problèmes de mise en œuvre des projets de développement. Mais selon Stern (2012, 575), « this trend at decentralization [...] was more like deconcentration than true, political decentralization. » Finalement, l'auteur situe le début de la troisième phase en cours dans la décennie 1980-1990: « by the late 1980s and early 1990s [...], a great number of states [...] opted to undertake measures of decentralization from the center to local governments » (Stern 2012, 577). Si l'auteur et même d'autres écrits (CGLU 2008) notent le soutien de la société civile à cette troisième phase des politiques de décentralisation dans le cadre des demandes de démocratisation, il convient de souligner aussi le rôle des institutions internationales¹³.

En effet, depuis les années 1980, les bailleurs de fonds internationaux encouragent et soutiennent la décentralisation dans les pays du Sud (Blair 2000). Face aux échecs constatés des Programmes d'ajustement structurel¹⁴ (Osmont 1998, Petrelle 2004) mis en place dans le sillage des politiques néolibérales dans les pays du Nord (Pierre 2009, Béal et Rousseau 2008), la Banque mondiale estime qu'il y a une crise de gouvernance dans les pays du Sud, notamment en Afrique subsaharienne : « underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance » (The World Bank 1989, 60). Ainsi, l'initiative « good governance » (Crook 1996) est promue par la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds internationaux pour amener les pays post coloniaux au développement (Assogba 1996) dans une perspective de gestion plus efficace et transparente du service public (Allemand 2000). Le problème principal de ces pays serait l'absence d'une classe politique légitime et respectée et d'une société capable d'exercer un contrôle rigoureux sur les instances administratives (Crook 1996). Dans ce sens, la décentralisation en faveur des collectivités locales est prônée (Stoker 2008) afin de promouvoir la participation et le contrôle citoyen (Crook 1996, OCDE 1997), et ce, en

¹³ Sur les débats entre facteurs internes et externes de ces changements, voir Rasheed, Sadig 1995. « The Democratization Process and Popular Participation in Africa: Emerging Realities and the Challenges Ahead. » *Development and Change* 26 : 333-354.

¹⁴ Réformes économiques imposées aux pays du Sud dans les années 1980 par les Institutions financières internationales (The World Bank 1991b).

dépit des conclusions souvent nuancées sur le lien entre la décentralisation et la participation citoyenne (Rondinelli, Nellis et Cheema 1983, Litvack, Ahmad et Bird 1998).

La décentralisation est ainsi devenue un pilier majeur des recettes pour les pays du Sud, « elle augmenterait la transparence, l'imputabilité, la participation des citoyens, l'efficacité, la mobilisation des ressources, la démocratie, l'inclusion, la productivité » (Thede 2010, 139). Au cours donc des années 1990, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) met en œuvre près de 250 programmes de décentralisation dans divers pays en développement, tandis que l'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development – USAID-) en soutenait près d'une soixantaine (Blair 2000). De même, en 1998, Litvack, Ahmad et Bird (1998) constatent une forte présence de la composante décentralisation dans la plupart des projets de la Banque mondiale dans ces pays, soit 19% des projets en Afrique, 14% en Asie du Sud, 13% en Amérique latine, 11% au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et 6% en Europe et en Asie centrale. En 1997, un rapport du Comité d'aide au développement (CAD)¹⁵ de l'OCDE vient renforcer cette idéalisation de la décentralisation comme le moyen d'atteindre le développement participatif en soulignant que :

La délégation d'une partie des missions et du pouvoir de l'État combinée à la mise en place d'une administration locale démocratique peut être un moyen important d'améliorer l'efficacité des services et de permettre aux citoyens ordinaires de participer à la gestion des affaires publiques. (OCDE 1997, 13)

Or depuis 1980, la Banque mondiale relevait déjà des difficultés dans l'atteinte des résultats des politiques de décentralisation (Rondinelli, Nellis et Cheema 1983). En effet, plusieurs études empiriques nuancent les effets supposés de la décentralisation sur la participation. Selon Andrews et De Vries (2007, 469), « aucun lien n'a pu être établi entre [le] renforcement [de la participation] et les processus de décentralisation. » Par exemple, Santín del Río (2004, 60) illustre bien cette absence de lien dans le cas mexicain : « decentralization and democratization in Mexico [...] is generally in the opposite direction. » Selon l'auteure, c'est la pression des partis politiques d'opposition et l'activisme des mouvements sociaux qui ont amené le gouvernement fédéral à mener des réformes dans le cadre de la décentralisation. À partir d'une étude comparative entre le Brésil, le Japon, la Russie et la Suède, Andrews et De Vries (2007, 493) pour leur part soulignent que « l'idée selon laquelle la décentralisation renforce la participation se fonde davantage sur une "croyance" que sur des données empiriques ». Encore plus

¹⁵ Le CAD se compose de tous les principaux bailleurs de fonds bilatéraux (Blair 2000)

récemment, Spina (2013, 11) confirme cette perspective en Europe occidentale et orientale à la suite d'une analyse de la participation politique¹⁶ : « an analysis of citizen behaviour in 22 countries fails to confirm that extensive decentralisation is a major determinant of citizen participation. »

Nonobstant les résultats de travaux émettant des nuances sur la capacité des politiques de décentralisation à atteindre les objectifs escomptés, notamment en matière de participation citoyenne, la détermination des bailleurs de fonds internationaux et des pays du Sud n'est pas affectée. Ainsi, à la faveur de la vague de démocratisation en Afrique subsaharienne francophone dans les années 1990 (Assogba 1996), l'engouement pour la décentralisation se renforce (CGLU 2008). Cette dernière « s'est rapidement imposée comme un instrument de la participation » (Fisette et Raffinot 2010, 30). Le même objectif est toujours visé, à savoir : « favorise[r] des choix concertés des politiques de développement et la responsabilisation des populations pour leurs propres affaires au niveau local » (PDM¹⁷ 2003, 14). Ainsi, dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne par exemple, « divers mécanismes sont en effet expérimentés en vue d'associer les populations et les organisations sociales à la gestion publique locale » (CGLU 2008, 46). Parmi ces mécanismes, on trouve, notamment la publicité des sessions ou des périodes de débat entre assemblées et populations.

Comme on le constate, l'idée de participation est valorisée autant au Nord qu'au Sud. Comme le mentionne Blatrix (2002), le processus résulte désormais d'une sorte d'injonction à participer. Néanmoins, si le foisonnement de législations nationales et d'initiatives locales démontre une certaine ouverture des politiques en faveur de l'implication des citoyens dans le processus de production de l'action publique (Bingham, Nabatchi et O'Learay 2005), elle semble ne pas dépasser dans la plupart des cas le stade d'énoncé de principes (Blondiaux 2005). Selon ce dernier auteur, la « rhétorique » de la participation développée par les pouvoirs publics contraste dans la plupart des cas avec l'investissement réel. À l'exception de quelques rares expériences comme le budget participatif, nombre de mécanismes de participation sont rarement en prise directe avec la décision démocratique¹⁸. Dans cette perspective, des auteurs s'interrogent sur les attendus de l'offre de participation venant d'en haut.

¹⁶ L'auteur analyse cinq dimensions: « contact politician, sign petition, vote, campaign badge, work in party » (Spina 2013, 11).

¹⁷ Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) est une association régionale qui regroupe les différentes associations nationales de pouvoirs locaux d'Afrique.

¹⁸ La LAU au Québec et la loi Barnier du 2 février 1995 en France portent aussi des obligations formelles en matière d'urbanisme et d'environnement.

Par exemple, selon Godbout (2005), l'acceptation d'être « mobilisé, consulté », d'être « concerté » limite la capacité d'opposition à l'extérieur des groupes de citoyens. Dans ce sens, Blatrix (2002) souligne que les règles du jeu institutionnel sont interprétées comme tendant à affaiblir la critique et la contestation. Or, pour elle, la démocratie est d'abord fondée sur le droit à l'opposition. L'institutionnalisation des procédures de participation conduit inmanquablement à l'obligation pour le public invité à la table des délibérations de respecter les règles du jeu imposées et fixées par le politique. « When associations engage in co-operation there is a possibility or risk of co-optation by the state » (Tostensen, Tvedten et Vaa 2001, 14). En ce sens, la participation publique pourrait aussi favoriser les conditions d'une cooptation par la sphère politique de « représentants légitimes » issus de la société et l'apparition de « professionnels » de la participation (Jouve 2005, Gasparini 2006).

Pourtant, d'autres auteurs (Abers 2000, Avritzer 2005, Storrie 2006) par contre insistent sur l'intérêt de l'institutionnalisation. Par exemple, Bherer (2003, 8) note que « la légitimité de l'ensemble du processus est justement tirée des dispositifs institutionnels » à partir des règles qui les encadrent. Ainsi, selon Habermas le succès de la délibération passe « par l'institutionnalisation de procédures et de conditions appropriées de la communication » (1997, 323). À en croire Avritzer (2005), l'institutionnalisation semble surtout nécessaire dans un contexte où les organisations civiques et les demandes des mouvements sociaux pour la démocratisation sont très limitées. Non seulement, les pouvoirs publics jouissent d'une autonomie d'agir pour contraindre ceux qui tentent de s'opposer au processus, mais ils ont aussi la capacité de promouvoir l'organisation et le renforcement des groupes sociaux plus faibles comme un moyen de garantir à long terme le soutien de la société pour les réformes (Abers 2000). Dans cette veine, l'institutionnalisation de la participation peut contribuer à l'autonomisation des groupes selon certains auteurs : « in some cases, interactive policy-making unintentionally inspires people to organise themselves and take the matter into their own hands » (Akkerman, Hajer et Grin 2004, 86). Enfin, tout en reconnaissant l'encadrement des processus institutionnalisés, d'autres perspectives « intermédiaires » notent la difficulté d'un cantonnement des dynamiques participatives par les pouvoirs publics, une fois enclenchées notamment « lorsqu'elles sont le produit (ou qu'elles impliquent) des mobilisations collectives » (Bacqué, Blanc, Hamel et Sintomer 2006, 16). Dans cet ordre d'idées, Fontan, Hamel, Morin et Shragge (2006, 123) soulignent à la suite de Maillard (2002) que bien qu'étant « de plus en plus partie prenante de la gestion publique [les associations...] ne sont pas pour autant entièrement instrumentalisées par l'État ». Pour Tostensen, Tvedten et Vaa (2001, 14), la mise en relation de la société civile et des pouvoirs publics peut légitimer ou délégitimer l'action publique :

« whatever the nature of the relationship between civil society and the state it may have a legitimising or delegitimising effect on the exercise of state power. »

En définitive, ces affirmations nous montrent la façon dont la participation est revalorisée et promue par les pouvoirs publics presque partout dans le monde à la suite de la crise de l'État. Depuis cette période, la tendance est à l'injonction à participer contrairement aux premiers mécanismes de participation qui résultent des contestations des mouvements sociaux. Au-delà des avis partagés sur les avantages et les contraintes de cette institutionnalisation de la participation, la tendance générale est au développement de cette dernière avec des perspectives variées en termes de mécanismes et d'objectifs (Bacqué, Rey et Sintomer 2005).

1.3 Une pluralité de dispositifs avec des objectifs divers

L'ouverture des processus de décision et des modes de gouvernement dans les démocraties occidentales comme dans les pays en développement s'appuie sur différentes formes de dispositifs de participation (Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Au regard de leur pluralité, lesdites différentes formes de participation font l'objet de classification différenciée selon les auteurs (Arnstein 1969, OCDE 2002, Blondiaux 2005). Cependant, au-delà de leur pluralité, il ressort des écrits que les divers dispositifs de participation cherchent tous une bonification du rôle du citoyen dans les processus de l'action publique au-delà de la participation électorale (Bherer et Breux 2012).

1.3.1 Des dispositifs et des objectifs variés

Depuis les années 1990, on assiste à une floraison de dispositifs de participation publique. À titre illustratif, nous trouvons : « participatory budgets, public hearings, consensus conferences, citizens' assemblies, deliberative opinion polls, neighbourhood councils and numerous other participation forums » (Bherer et Breux 2012, 379). En 2005 déjà, Smith (2005) identifiait une quarantaine d'expériences participatives, et la même année, Rowe et Frewer (2005) en recensaient plus d'une centaine. En outre, divers termes sont employés pour désigner ces dispositifs : démocratie participative, démocratie de proximité, participation populaire, délibération, débat public, etc. (en français) ou public engagement, public involvement, citizen

participation, participatory democracy, etc. (en anglais) (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, Bherer 2011, OUA¹⁹ 1990). À cet effet, Bacqué, Rey et Sintomer soulignent la nécessité de :

différencier les dispositifs de participation citoyenne en plusieurs ensembles analytiques afin de ne pas osciller en permanence entre la multiplicité presque sans limite des cas concrets et une désignation purement générique qui gommerait au contraire les lignes de tension entre diverses dynamiques. (2005, 14)

Dans cette perspective, les auteurs proposent plusieurs typologies. La plus connue de ces typologies est celle qui ordonne les pratiques participatives en fonction du degré d'autonomisation des participants. Ainsi, Arnstein (1969) distingue l'information, la consultation, la conciliation, le partenariat, la délégation de pouvoir et l'autogestion. Dans la même veine, Thibault (1991) distingue au Québec la rétroaction, la période des questions, l'appel d'idées, la consultation publique, la concertation et la délégation. En France, les acteurs distinguent l'information, la consultation, la concertation et la codécision (Blondiaux 2005). L'OCDE (2002) et Rowe et Frewer (2005) distinguent à leur tour l'information, la consultation et la participation active.

Blondiaux pour sa part propose une distinction fondée sur le degré de formalisation et d'institutionnalisation (2005 2008). Il distingue le modèle du « budget participatif » comme expérience de participation active au niveau local sinon microlocal, le modèle du « débat public », notamment le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec ou la Commission nationale du débat public (CNDP) de la France s'adressant à la préparation d'un projet ou d'une décision collective à prendre et enfin le modèle du « Jury de citoyens » et ses dérivés (conférences de consensus, panels de citoyens, cellules de planification, etc.) constitués de « forums hybrides » entre experts, politiques et citoyens.

Quant à Bacqué, Rey et Sintomer (2005), ils différencient les expériences participatives, notamment au niveau local en fonction, d'une part des dispositifs utilisés, et d'autre part du type de participants sollicités. Ainsi, on rencontre à l'échelle locale les assemblées généralement microlocales, les référendums, les conseils de quartier, les fonds de quartier, les budgets participatifs, les organes de développement communautaire, les jurys citoyens, les commissions consultatives, les instances participatives de planification locale, les organes de représentation des citoyens-usagers, etc. En fonction des participants sollicités, les auteurs notent des

¹⁹ Organisation de l'Unité africaine, devenue Union africaine (UA) depuis 2002.

expériences sollicitant les participants par secteurs sociaux, les citoyens organisés, les citoyens mobilisés, un échantillon représentatif des citoyens et enfin l'ensemble des citoyens.

Dans une perspective plus administrative, l'OCDE (2002) et Rowe et Frewer (2005) distinguent l'information, la consultation et la participation active. Cette typologie semble ne pas prendre en compte des expériences, tel le référendum. Par l'information ou la communication publique, les pouvoirs publics diffusent à leur propre initiative des informations sur l'action publique, ou les citoyens obtiennent des informations à leur demande. Dans l'une ou l'autre situation, « le flux d'informations est essentiellement orienté dans une seule direction, qui va de l'administration vers les citoyens » (OCDE 2002, 15-16). Autrement dit, il s'agit dans ces cas d'une relation unidirectionnelle. Les commentaires des participants ne sont pas spécifiquement recherchés a priori, ils peuvent tout au plus être enregistrés à titre d'information (Rowe et Frewer 2005). Par exemple, on citera les politiques d'accès à l'information. À travers la consultation publique, les autorités demandent et reçoivent les réactions des citoyens sur la production de l'action publique. Dans cette optique, les participants doivent préalablement recevoir le maximum d'informations sur l'objet de la consultation afin de pouvoir formuler une opinion éclairée (OCDE 2002). Cependant, les participants n'ont aucune garantie de prise en compte de leurs avis (Thibault 1991). Dans ce processus, il n'y a pas de dialogue formel entre les participants et les autorités. L'appel à idées (Thibault 1991), le BAPE et la CNDP et la plupart des obligations de consultation en matière d'environnement ou d'aménagement se situent dans ce cadre. Dans la participation active²⁰, les citoyens prennent une part active à la prise de décision et à la production de l'action publique (OCDE 2002) en proposant des alternatives. Elle consiste en une relation bidirectionnelle entre les autorités et les citoyens, fondée sur le principe du partenariat. Se tenant en général dans un contexte de groupe, le dialogue et la négociation servent à transformer les opinions des deux parties (Rowe et Frewer 2005). Par exemple, on peut situer dans cette catégorie les budgets participatifs, les instances locales de planification locale, etc.

Selon certains auteurs (Chevallier 1999), la pluralité des formes de participation que nous venons de décrire résulterait de la diversité de l'intérêt attaché au phénomène lui-même. D'une manière générale, les différentes formes de participation peuvent être liées autour de trois grands objectifs complémentaires (Chevallier 1999, Fassin 1996, Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Tout d'abord, la participation a un objectif politique en postulant un « renouveau de la politique » ou « la démocratisation de la démocratie » (Bacqué, Rey et Sintomer. 2005). Dans

²⁰ La participation active (OCDE 2002) est comprise ici dans le sens de la participation publique de Thibault (1991) et Rowe et Frewer (2005) ou de la concertation dans le sens des acteurs français de la participation (Blondiaux 2005).

cette veine, la participation cherche à transformer la culture civique à travers un processus d'apprentissage. En outre, les expériences visent la création de nouveaux espaces publics de contact entre autorités et habitants jugés importants pour la « relégitimation » des décisions et des autorités politiques auprès des citoyens. Le deuxième objectif est social et réside dans la volonté de remobiliser les habitants, de recréer du lien et ouvrir des espaces d'échanges. Dans cette perspective, les pratiques participatives cherchent à « reconstruire le lien social » (France) ou « communautaire » (Amérique du Nord) (Bacqué, Rey et Sintomer 2005), à augmenter le « capital social » (Putnam 2000) ou l'autonomie des communautés. Ainsi, la participation fera appel aux notions « d'empowerment ou de capacitation²¹. » Enfin, le dernier objectif est dit gestionnaire et vise à améliorer l'efficacité des politiques publiques (Fassin 1996, Blondiaux et Fourniau, 2011). La gestion rapprochée des services et la collaboration avec les habitants dans le travail sont alors promues (Jaglin 2005). Les autorités cherchent à légitimer leurs actions en ouvrant les portes à la contribution directe des citoyens (Wagenaar 2007). Ainsi, l'amélioration de la réactivité des autorités « face aux attentes, aux questions et aux doléances » des citoyens devient un enjeu majeur de la participation, selon Bacqué, Rey et Sintomer (2005, 26). Cette perspective est au cœur de la conception de la gouvernance, véhiculée par les bailleurs de fonds internationaux dans les pays du Sud pour divers motifs : « many governments are wracked by corruption and are increasingly unable to command the confidence of the population at large » (The World Bank 1989, 3).

1.3.2 L'exemple des pays du Sud

Certains auteurs (Fassin 1996) situent les prémices de la participation dans les pays du Sud dans la période coloniale dans le cadre des opérations de développement rural (Mawhood 1983) qui seront intensifiées dans les premières années des indépendances à travers des politiques nationalistes. Cependant, comme dans les pays du Nord, la tendance générale à l'implication des populations à l'action publique notamment au niveau local intervient dans les dernières décennies dans le cadre des politiques de décentralisation (CGLU 2008, Andrews et De Vries 2007). Comme ailleurs, les objectifs de la rhétorique participative y sont aussi variés.

²¹ Ces concepts sont entendus ici dans le sens « d'un processus d'apprentissage des individus membres des groupes défavorisés en vue d'une insertion sociale où ils peuvent faire valoir leur culture et leurs intérêts » (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, 29-30). Voir dans le même sens Bacqué et Biewener (2013).

Dans la plupart de ces pays, « les progrès réalisés en matière de démocratie représentative sont soutenus par des avancées en matière de pratiques participatives » (CGLU 2008, 46). Dans cette perspective, divers mécanismes sont institués pour associer les populations à la gestion publique locale. En Amérique latine, différents mécanismes de participation sont formellement mis en place. Par exemple, la Constitution brésilienne souligne « que la souveraineté populaire peut être exercée non seulement à travers le vote, mais aussi à travers l'initiative populaire » (Avritzer 2005, 231). En outre, sont mentionnés entre autres le référendum ou les conseils populaires, etc. (CGLU 2008). Cependant, c'est incontestablement le budget participatif inventé à Porto Alegre et reconnu comme « best practice » par la Banque mondiale (Bacqué, Rey et Sintomer 2005) qui semble le modèle le plus connu et largement diffusé en Amérique latine (Montecinos 2006), en Europe (Sintomer, Herzberg et Röcke 2008) et en Afrique (Kanoute 2011)²². Par ailleurs, on rencontre des conseils de citoyens au Venezuela, des organisations territoriales de base (OTB) en Bolivie (CGLU 2008) ou des plans de développement municipal au Mexique et au Chili (Raufflet 2009, Montecinos 2006). Dans la même logique, des mécanismes d'intégration des citoyens à la gestion publique locale sont développés en Asie (CGLU 2008). Aux Philippines par exemple, des conseils de développement local sont en place avec un quart de représentants d'organisations non gouvernementales et populaires, et le quart du budget de développement local serait réservé aux organisations communautaires au Pakistan. De même, en Chine, des comités villageois sont en place depuis 1987 (Yawei et Tran 2000) sans oublier le développement des associations de résidents dans certains quartiers qui stimuleraient une certaine forme de démocratie locale (Lo 2013).

En Afrique, des dispositions légales imposent la participation. C'est notamment, le cas de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) qui adopte en 1990 une charte : « African Charter for popular participation in development and transformation. » Cette charte considère la participation comme un droit fondamental pour la population en son point 10: « popular participation is the fundamental right of the people to fully and effectively participate in the determination of the decisions which affect their lives at all levels and at all times » (OUA 1990). Plus particulièrement, en Afrique subsaharienne, des dispositions légales imposent aux municipalités d'informer les populations à travers la publicité des séances, l'affichage ou la notification des décisions (PDM 2003). En outre, diverses « périodes de débats et de concertation entre assemblées et populations » sont instituées (CGLU 2008, 46). Dans ce sens, le PDM (2003) souligne des avancées sur le plan juridique dans trois pays. Tout d'abord, le

²² Kanouté, Mamadou B. 2011. « Quand l'Afrique réinvente la citoyenneté locale. » *Le Monde diplomatique*, octobre 2011. Consulté le 24 décembre 2013. <http://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/KANOUTE/21116>.

PDM (2003) mentionne le cas du Mali où le cadre législatif subordonne la décision du conseil municipal à la consultation des chefs de quartier et de village dans certaines matières. Ensuite, au Cap-Vert, la loi encourage la contractualisation entre les conseils locaux et les institutions de la société civile dans la mise en œuvre des projets de développement. De même, au Ghana, « la loi exige qu'avant toute session du conseil, l'élu réunisse les populations de sa circonscription et discute avec elles de ses besoins et de ses priorités » (PDM 2003, 36). Outre les expériences de ces trois pays, plusieurs formes de structures locales de participation comme les conseils de quartier sont en cours. Dans les années 1995, ce modèle de structure est expérimenté par la ville de Saint-Louis au Sénégal (Diao 2004). Dans la même veine, les « ward committees » sont en place en Afrique du Sud depuis 1998 (Piper et Deacon 2008). Par ailleurs, le budget participatif est de plus en plus implanté sur le continent (UN-Habita et MDP 2008, Sintomer, Herzberg et Allegretti 2014).

Comme dans les pays du Nord, les trois grands objectifs de la participation, à savoir politique, social et gestionnaire (Fassin 1996; Bacqué, Rey et Sintomer 2005) sont aussi visés dans les pays du Sud. La scène publique de la plupart de ces pays est longtemps marquée par un système d'administration centralisé (CGLU 2008). Les politiques de décentralisation et de participation publique sont alors vues comme des moyens d'approfondissement de la démocratie (CGLU 2008, PDM 2003). De même, ces politiques s'inscrivent dans une perspective de recherche d'efficacité des appareils administratifs (Crook 1996, Gallegos 2005). Sur le plan social, Lo (2013) souligne par exemple que l'introduction des associations de résidents en Chine est un moyen de gérer les conflits sociaux liés à la réforme du logement.

Cependant, il semble y avoir un contraste entre la prolifération de mécanismes pratiques de participation et l'atteinte des espoirs escomptés que ce soit au Nord ou au Sud. En effet, si une certaine forme d'« obligation d'informer et de débattre » (Lascoumes 2001) se met en place, l'analyse des pratiques participatives révèle « une faible effectivité des procédures participatives » (Blondiaux et Fourniau 2011, 26). Par exemple, les différentes expériences mobilisent peu les populations marginalisées (Bherer 2011a) ou sont rarement en lien direct avec la décision (Blondiaux 2005). Cependant, certains travaux permettent de nuancer cette perspective d'échec. Des auteurs montrent des transformations des représentations et des pratiques des agents publics ou même l'évolution de l'organisation des services suite à la mise en œuvre de la participation (Bherer 2003, Avritzer 2005, Muro et Jeffrey 2008). D'autres auteurs (Chess et Purcell 1999) soulignent des effets sur le contenu des politiques publiques. En même temps, la présence de mécanismes rendrait les objets mis en débat, discutables en

ouvrant la scène publique à des acteurs autrefois exclus (Barthe 2002). Plus précisément, la profusion des mécanismes de participation donne lieu à une analyse plus concrète de la participation à travers les expériences pratiques au-delà des affirmations générales sur les effets positifs ou pervers du phénomène (Blondiaux et Fourniau 2011).

1.4 L'étude de la participation publique : une analyse partielle et peu ouverte sur les expériences d'Afrique subsaharienne

Le développement de l'institutionnalisation de la participation est accompagné par une prolifération des études des mécanismes mis en place (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, Gariépy et Morin 2011, Blondiaux et Fourniau 2011). Néanmoins, la variation de la mise en œuvre de ces mécanismes entre les administrations locales demeure un angle mort des travaux (Van Eijk 2013). Par ailleurs, les expériences des pays du Sud en général et celles des pays francophones d'Afrique subsaharienne y sont très peu présentes.

1.4.1 La variation de la mise en œuvre de la participation publique : un objet peu étudié

Les travaux sur la participation publique sont issus de différents domaines et de traditions de recherche variés (Bacqué, Rey et Sintomer 2005), laissant apparaître un certain éclatement des références, des concepts et des buts (Blondiaux et Fourniau 2011). Au regard de cette densité, certains auteurs tentent de réunir les recherches dans le domaine autour d'un certain nombre de postures partagées et de questions transversales. Par exemple, tout en soulignant la tendance normative initiale et son dépassement, Blondiaux et Fourniau (2011, 24) identifient « huit questions travaillées à titre principal par les recherches » : l'impact des mécanismes sur la décision, leurs effets sur les individus, les effets structuraux et substantiels, c'est-à-dire « les changements qui affectent les rapports de force entre groupes et les représentations sociales d'un problème » (Blondiaux et Fourniau 2011, 26); l'influence des dispositifs sur les publics, l'institutionnalisation et la codification juridique de la participation, sa professionnalisation et enfin la redéfinition de l'expertise, marquée par la tension entre autorité de la science et légitimité démocratique. En outre, Bherer (2010) regroupe les études en trois approches (historique, développementale et gouvernance) :

The historical approach explains the participatory movement from the viewpoint of the global evolution of the democratic system. The developmental approach in turn looks at relations between the state and civil society. The governance approach sees the source of the participatory movement as lying in the transformation of processes of legitimization of public decisions through the adoption of new public policy instruments (Bherer 2010, 289).

Ces trois approches correspondent à différents niveaux d'analyse : macro pour l'approche historique, méso pour l'approche développementale et micro pour celle de la gouvernance. Dans la même tendance, Gariépy et Morin (2011) jettent un regard sur « les écrits sur la participation publique au Québec. » Ces auteurs identifient particulièrement « trois pôles majeurs » relatifs aux recherches sur la démocratie participative et l'action collective, aux effets de la participation publique ainsi que les publications à tendance normative axées sur l'analyse des processus des dispositifs de participation publique (Gariépy et Morin 2011). Selon ces auteurs, cette dernière tendance axée sur l'étude des « caractéristiques de la procédure mise en œuvre [...] est particulièrement prolifique » (Gariépy et Morin 2011, 188).

Ainsi, si ces différentes classifications témoignent de la richesse des études dans le domaine, ces dernières sont particulièrement marquées par « la prégnance d'un schème d'analyse : celui de l'évaluation normative [...], qui consiste à se focaliser sur les procédures dans le but d'en rechercher les effets » (Mazeaud 2009, 3). Autrement dit, les travaux sont particulièrement centrés sur l'analyse de l'efficacité de la participation sous l'angle des processus et des effets. Cette perspective est clairement mise en exergue par Rowe et Frewer :

the ultimate aim of research, following the presented agenda, is to identify which participation-mechanism class to use in which particular situation class to increase the chance of effective participation. Development of such a theory of "what works best when" would not only be of academic interest but also of practical importance. (2004, 551)

Ainsi, de nombreuses grilles d'analyse ressortent des travaux. Elles se focalisent sur les processus en vue de vérifier l'atteinte des effets escomptés (Beierle et Koninsky 2000, Rowe et Frewer 2004, Fung 2006, Slotterback 2008). Parmi ces études, la perspective de Fung (2003, 2006) est considérée comme « la plus avancée » (Bherer 2011a, 116). Elle met en avant trois aspects principaux: « who participates [...]. How participants exchange information and make decisions [...and] the link between discussions and policy or public action » (Fung 2006, 66). Cette grille désignée sous le nom de « design participatif » est régulièrement employée par Bherer (2011a, 2011b) et Bherer et Breux (2012) qui l'adaptent en six niveaux d'analyse : le

choix des participants, l'enjeu de la participation pour les participants, les modalités de participation, la portée de la participation, la fréquence de la participation et le degré d'influence accordée aux participants. Le tableau 1.1 présente le modèle d'analyse du design participatif (Bherer et Breux 2012).

Tableau 1.1 : Le modèle d'analyse du design participatif

Qui participe ?	<ul style="list-style-type: none"> - Citoyens volontaires - Recrutement ciblé - Tirage au sort - Parties prenantes citoyennes
L'enjeu de la participation pour les participants	<ul style="list-style-type: none"> - Les participants ont un intérêt direct - Les participants ont un intérêt indirect
Comment les participants participent-ils ?	<ul style="list-style-type: none"> - Spectateur - Expression spontanée de ses préférences - Justification de ses préférences - Agrégation des préférences individuelles et négociation - Délibération et discussion raisonnée
La portée de la participation	<ul style="list-style-type: none"> - Un sujet spécialisé - Un sujet large
Quelle est la fréquence de la participation	<ul style="list-style-type: none"> - Régulière - Processus limité dans le temps - Garanties législatives pour permettre la répétition
Quel est le degré d'influence des participants ?	<ul style="list-style-type: none"> - Bénéfices personnels seulement - Influence de type informationnel - Recommandation et consultation - Co-production - Décision

Source : Bherer (2011a, 2011b), Bherer et Breux (2012)

Cette posture procédurale d'analyse interne a considérablement amélioré la connaissance des dispositifs de participation publique (Bherer 2011a). En général, ces travaux tentent de dégager certaines conditions jugées nécessaires au succès des processus participatifs (Sintomer, Herzberg et Röcke 2008, Thibault, Lequin et Tremblay 2000, Breux, Bherer et Collin 2004, Hickey et Mohan 2005, Solitare 2005, Samaddar, Yokomatsu, Dayour, Oteng-Ababio, Dzivenu, Adams et Ishikawa 2015). Rowe et Frewer mettent particulièrement en avant ce lien entre la procédure interne de la participation publique et son succès : « in summary, the effectiveness of public engagement will depend on the particular mechanism chosen and the way in which this mechanism is applied » (2005, 264). Comme le mentionne Bherer (2011a), cette tendance procédurale permet aussi d'avancer dans la compréhension des effets de la participation publique notamment les écarts entre ses objectifs et son impact observé sur le terrain (Bherer 2003, Goodin et Dryzed 2006, Mazeaud 2012).

Néanmoins, cette prégnance procédurale des études isole la participation publique de son contexte (Bherer 2011a). Selon Blondiaux et Fourniau, le risque principal de cette posture procédurale des études « est celui d'une décontextualisation de la procédure, au regard des

institutions qui l'entourent, de l'univers des relations sociales dans lequel elle s'inscrit » (2011, 21). En effet, les analyses mettent la focale sur le fonctionnement interne (la procédure) des dispositifs afin d'appréhender leurs incidences sur les acteurs, et les problèmes soumis à la délibération (Mazeaud 2009, Fourniau s.d.). C'est dans ce sens qu'Alice Mazeaud (2009) parle de « tropisme procédural » des études sur la participation publique. Or, le contexte de production et de déploiement de la participation publique reste un élément central de son analyse (Bherer 2011a, Bryson, Quick, Slotterback et Crosby 2012). Selon Delli Carpini, Cook et Jacobs, le potentiel démocratique de la délibération est aussi fonction de son contexte : « the democratic potential of délibération [...] is highly context dependent » (2004, 328). Il semble donc pertinent de s'interroger « sur les contextes d'action publique et leurs capacités différenciées à produire une offre de participation » (Fourniau s.d., 3).

Plus spécifiquement, l'approche procédurale ne répond pas à la question de savoir pourquoi les mêmes obligations législatives de participation publique sont différemment mises en œuvre d'une municipalité à l'autre. Selon Van Eijk (2013), la réponse à cette préoccupation nécessite un regard allant au-delà des arrangements procéduraux des mécanismes de participation publique : « We need to investigate more variables in an integrated framework in order to explain why municipalities implement citizen participation and why they differ from each other. To better understand the impact of participatory policies, we need to consider the context » (Van Eijk 2013, 3). Tel que cette dernière auteure le mentionne, l'étude de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les municipalités fait donc écho à ce défi de la contextualisation de son analyse. En ce sens, Bacqué et Gauthier (2011) soulignent l'intérêt d'une prise en compte des contextes des pays du Sud.

Une telle perspective trouve toute sa pertinence dans ces pays, où la participation telle qu'on l'a exposée précédemment²³ émerge d'en haut dans le cadre des politiques de décentralisation venant de l'État central (CGLU 2008, PDM 2003, Mback 2003). Or, comme nous le rappellent bien Blondiaux et Fourniau (2011), la participation publique ne se vulgarise pas de manière homogène dans un pays. Elle est soumise aux aléas de la mise en œuvre par les administrations locales. Autrement dit, le succès ou l'échec de la participation publique institutionnalisée par le gouvernement est aussi fonction des structures infranationales chargées de la mise en œuvre, à savoir les municipalités (communes) (Boyer-Gendron 2014). En ce sens, Devas et Grant (2003) constatent en Ouganda une faiblesse générale de la participation au niveau des autorités locales, avec cependant certains cas de succès relatifs. Grant

²³ Voir la section 1.2.2 (12)

mentionne cette même variation de la participation entre les autorités locales au Kenya : « practices of citizen participation and local accountability vary widely between local authorities in Kenya. Although in most cases they remain quite weak, there are signs of change » (2002, 11). Tel est aussi le cas du Mali, où l'on observe la faiblesse de la participation dans les collectivités en général (MATCL 2011) avec cependant, des expériences de succès dans certaines communes (Konaté, Simard, Giles et Caron 2009, DNCT 2009, DDC Mali 2012)²⁴.

À notre connaissance, l'analyse de cette variation de la mise en œuvre de la participation publique par les administrations locales est très peu étudiée (Van Eijk 2013). Les quelques travaux qu'on rencontre dans cette perspective portent essentiellement sur les cas nord-américains ou européens²⁵. On peut donc s'interroger sur la généralisation de leurs résultats pour les pays du Sud, notamment ceux d'Afrique subsaharienne francophone dont les expériences participatives restent peu étudiées en général et encore moins, sous l'angle de la variation de leurs mises en œuvre en particulier.

1.4.2 La participation publique en Afrique subsaharienne : des expériences peu étudiées

Tel que nous avons mis en évidence dans la section précédente, la participation publique fait l'objet d'une littérature dense surtout dans une perspective procédurale. Toutefois, si l'expérience du budget participatif est largement étudiée (Fung et Wright 2001), les pratiques participatives des pays du Sud sont moins connues. Les « régions, telles que le continent africain [...] ont, jusqu'à présent, moins retenu l'attention des spécialistes des politiques participatives » (Legros 2008a, 7). Plus particulièrement, les expériences des pays francophones d'Afrique subsaharienne apparaissent peu dans les écrits. En général, la participation n'y est abordée qu'en marge de l'étude des politiques de décentralisation avec seulement quelques cas spécifiques de pays anglophones.

²⁴ Nous revenons plus largement sur le cas du Mali dans les pages suivantes (1.4.4, 50)

²⁵ Ces quelques travaux sont présentés dans la section 1.4.3 (40)

Des expériences participatives peu étudiées pour elles-mêmes

Parmi les expériences participatives des pays du Sud, le budget participatif de Porto Allegre est largement abordé dans les écrits (Avritzer 2005, Langelier 2013). Des études spécifiques sont même consacrées à la diffusion de cette expérience (Sintomer, Herzberg et Röcke 2008, Sintomer, Herzberg et Allegretti 2014). À l'opposé de cet intérêt particulier pour le budget participatif, il convient de souligner le faible regard porté aux pratiques participatives des régions, à l'instar de celles de pays francophones d'Afrique subsaharienne. Par exemple, on ne retrouve aucun cas spécifique de ces pays dans l'ouvrage collectif intitulé « Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative » dirigé par Bacqué, Rey et Sintomer (2005), qui s'avère une référence d'analyse de la participation publique à l'échelle internationale. Ainsi, sur douze textes rassemblés sur le phénomène, il n'y a que trois textes sur les pays du Sud, dont deux sur l'Amérique Latine et un texte sur toute l'Afrique (Jaglin 2005). D'ailleurs, plus qu'une analyse de mécanismes spécifiques de participation, cette contribution « s'inscrit davantage dans une critique de la participation comme catégorie de l'action publique » (Jaglin 2005, 272). En ce sens, le texte relève plus des discours antagonistes entre effets positifs et effets pervers de la participation sur la démocratie que des études d'expériences pratiques de participation publique (Blondiaux et Fourniau 2011).

L'ouvrage collectif dirigé par Legros (2008a) tente de décentrer ce tropisme nord-américano-européen en observant « la participation à partir des villes d'Afrique et d'Orient » (Legros 2008a, 7). Mais, ici aussi, essentiellement consacrées aux cas des villes d'Orient, les différentes contributions laissent peu de place aux villes d'Afrique subsaharienne en ne leur consacrant que deux textes sur huit. La première contribution est relative à la « "participation obligée" et initiatives populaires dans la banlieue de Dakar [Sénégal] » (Legros 2008b, 93) dans laquelle l'auteur interroge les répertoires d'action des associations dans les pratiques participatives des projets des bailleurs de fonds internationaux. Le deuxième écrit pour sa part se penche aussi sur les « dynamiques foncières et mouvements associatifs » à partir du cas des quartiers périphériques de Cotonou au Bénin (Coralli 2008, 117). Tel qu'on le constate, si ces contributions sont relatives à des expériences de participation, ces dernières ne correspondent pas à la participation publique, entendue comme des pratiques participatives instituées par les pouvoirs publics. Dans cette dernière perspective, la participation est le plus souvent étudiée en partie dans le cadre général de l'analyse des politiques de décentralisation au sommet de l'État (PDM 2003).

Des expériences abordées en partie dans les analyses générales de la décentralisation

La plupart des études dans les pays d'Afrique subsaharienne abordent la participation dans le cadre général des politiques de décentralisation. Dans cette perspective d'analyse des politiques publiques, le phénomène est examiné en partie par certains auteurs comme l'un des objectifs de la politique nationale de décentralisation non encore effectifs (PDM 2003, CGLU 2008, Crook 1996, Devas et Grant 2003, Blair 2000, Jaglin 2005, Kakumba 2010). Dans cette même perspective d'appréhension du phénomène dans le cadre général de la décentralisation, d'autres travaux se rapprochent plus de l'anthropologie politique et juridique en insistant d'une part, sur les enjeux de pouvoirs entre les différents acteurs (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998) et la confrontation entre normes formelles juridiques et informelles dans laquelle s'inscrit la décentralisation, d'autre part (Lévy 2001, Dembélé 2005).

Selon Muller (2013), on peut distinguer trois approches d'analyses des politiques publiques : « la première approche met l'accent sur la genèse des politiques publiques [...], la deuxième approche se focalise sur l'étude de la boîte noire de l'État [à savoir...] comment [...] est élaborée et mise en œuvre une politique publique [... et] le troisième questionnement, enfin, pose le problème des effets des politiques publiques » (89-90). D'abord, sur la genèse des mécanismes de participation mis en place dans le cadre de la décentralisation²⁶, le Partenariat pour le développement municipal (PDM) porte un regard sur les obligations législatives prévues dans ce sens par les différents pays dans son rapport sur l'état de la décentralisation en Afrique. Ce rapport mentionne que « très peu de pays conçoivent la démocratie participative au niveau local autrement qu'à travers l'élection des organes du pouvoir local » (PDM 2003, 36). Dans cette optique, le rapport souligne que si des mécanismes d'information et souvent de consultation sont en place, ces derniers n'accorderaient qu'un rôle passif aux populations.

Ensuite, sur leur mise en œuvre, les travaux mettent en exergue les limites des mécanismes de participation publique. Comme le mentionnent les analystes du domaine, la mise en œuvre d'une politique publique est aussi importante que son adoption (Lemieux 2009). Bernier et Lachapelle (2010, 27) nous rappellent d'ailleurs que cette étape constitue une sorte de « revanche de l'administration publique », car cette dernière est à même de déformer ou d'améliorer la politique adoptée dans sa mise en œuvre. Dans cette perspective, des auteurs se penchent sur les politiques de décentralisation en général avec un regard sur la participation en filigrane. Ainsi, Crook (1996) souligne dans son analyse de la mise en œuvre de la

²⁶ Pour rappel, quelques-uns de ces mécanismes ont été présentés dans la section 1.3.2 (24).

décentralisation en Côte d'Ivoire la faiblesse de la participation des citoyens à la gestion publique locale : « although electoral participation had increased since 1985, other forms of popular engagement with the communes were low, and relationships of accountability and consultation between elected representatives and their electorates were also poorly developed » (Crook 1996, 695). Dans le même sens, Kakumba (2010) examine le fonctionnement des gouvernements locaux en Ouganda, et rend compte de ses effets limités quant au renforcement de la position des habitants pauvres. En effet, l'atteinte des objectifs de la décentralisation notamment le développement de la participation citoyenne semble affectée par différents facteurs socio-économiques et politiques. Tout d'abord, la mobilisation des communautés et des ressources locales serait limitée à cause de la fragilité de la structure socio-économique, notamment l'analphabétisme et la faiblesse des revenus des populations. En outre, « la mauvaise situation financière des GL [gouvernements locaux] réduit non seulement leur capacité à intégrer les communautés [...], mais affecte aussi la capacité des GL à répondre aux besoins de la collectivité » (Kakumba 2010, 190). De même, l'influence des organisations de la société civile est affaiblie par les procédures d'enregistrement, leur dépendance à l'aide extérieure et l'absence de démocratie à l'interne. Finalement, sur le plan politique, « le contrôle persistant et étendu du gouvernement central, l'intérêt de l'élite locale et le manque de connaissances et de compétences des citoyens » font que la décentralisation n'arrive toujours pas à promouvoir une plus grande participation du public (Kakumba 2010, 191).

Dans une perspective comparative entre les cas de l'Ouganda et du Kenya, Devas et Grant (2003) identifient des facteurs clés de succès de l'effectivité des mécanismes de participation mis en place. Ils examinent le processus de prise de décision au niveau local, le niveau d'implication des citoyens ainsi que la « redevabilité » des autorités locales vis-à-vis des citoyens pour questionner une hypothèse très souvent soutenue par les politiques de décentralisation selon laquelle les citoyens auraient une influence sur les autorités locales dans certains domaines : « local citizens have an influence on the decisions made by local governments concerning resource use and service delivery » (Devas et Grant 2003, 307). Ainsi, les auteurs mettent l'accent entre autres sur le leadership local engagé, le suivi hiérarchique de la performance locale de la part des autorités centrales et les bailleurs de fonds internationaux, la disponibilité de l'information et le suivi par les organisations de la société civile. Dans cette tendance normative, Jaglin (2005) situe pour sa part la participation en Afrique subsaharienne dans le cadre général de la réforme des services publics. L'auteure analyse les politiques de participation des usagers dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne. Dans cette perspective, elle note que ces politiques cherchent avant tout à regagner la confiance de

l'usager à partir d'une offre uniforme et normée qui cependant est loin d'être inclusive. Pour elle, si l'efficacité de la réforme des services publics exige la participation de tous les usagers, l'effectivité de cette participation est étroitement dépendante des caractéristiques des services publics. En ce sens, elle souligne qu'au-delà de la procédure en œuvre et l'effet sur la décision, la critique de la participation devrait examiner « l'économie politique et la place des régulations à l'échelle locale » (Jaglin 2005, 288).

Toujours dans le cadre général de la décentralisation, d'autres auteurs comme Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) analysent les relations de pouvoirs entre les acteurs locaux dans une perspective d'anthropologie politique en insistant sur leurs interactions. L'approche de l'anthropologie politique met en avant les enjeux politiques, à savoir les relations de pouvoir et leurs expressions formelles et informelles selon Abélès et Jeudy (1997). Pour ces auteurs, les recherches consacrées au politique par les anthropologues se penchent sur des aspects comme « l'action politique, des tensions et des conflits » (Abélès et Jeudy 1997, 6). Dans cette veine, « l'analyse du pouvoir local s'intéresse [...] aux différents modes de légitimation politique des élus dans une optique résolument non-institutionnelle, privilégiant le rapport de l'élu au territoire » (Genieys, Smith, Braize, Faure et Négrier 2000, 107). Plus spécifiquement, le niveau local est considéré comme « une arène²⁷, traversée de conflits, où se confrontent divers "groupes stratégiques" » (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998, 258). En analysant le processus de décentralisation au Bénin dans cette perspective, ces derniers auteurs constatent que les mesures adoptées au niveau central par le gouvernement national ne s'imposent pas de soi au niveau local, car disent-ils :

Si l'État est présent dans les arènes politiques locales, c'est un acteur parmi tant d'autres, et il est loin d'être en mesure d'imposer ses logiques (qu'elles soient bureaucratique-administratives, développementistes ou simplement démocratiques) aux autres acteurs. Ses représentants doivent en permanence négocier. (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998, 49)

Dans le cas béninois sur lequel portent leurs travaux, ces auteurs identifient entre autres : les organisations paysannes, les mouvements ethniques, les associations régionales, les mouvements religieux, les fonctionnaires, les agents de projets ou représentants d'ONG. Le positionnement de ces différents groupes varie en fonction des enjeux :

²⁷ Selon Bierschenk et Olivier de Sardan (1998, 262), « une arène [...] est un lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interaction autours [sic] d'enjeux communs. Un projet de développement est une arène. Le pouvoir villageois est une arène. Une coopérative est une arène. »

Les "groupes stratégiques" [...] ne sont pas [...] constitués une fois pour toutes et pertinents, quels que soient les problèmes : ils varient selon les problèmes considérés, c'est-à-dire selon les enjeux locaux. Parfois ils renverront à des caractéristiques statutaires ou socio-professionnelles (sexe, caste, métier, etc.), parfois à des affiliations lignagères ou à des réseaux de solidarité ou de clientèle, parfois à des parcours biographiques et des stratégies individuelles. (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998, 264)

Au regard des logiques de domination entre ces différents groupes d'acteurs, ces auteurs préconisent la prudence par rapport à la relation entre les politiques de décentralisation en cours dans ces pays et la participation publique notamment en ce qui concerne l'inclusion des couches marginalisées comme les femmes. Ce risque est d'autant plus présent que la capacité de régulation de l'État est demeurée faible depuis les périodes d'indépendance (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998). En ce sens, Perrot (2009) rappelle que les relations entre l'État et des groupes d'acteurs comme les chefs traditionnels sont empreints d'un jeu subtil de positionnement au gré des situations :

L'État moderne cherche à atteindre les communautés locales en s'adressant à leurs chefs pour faire passer ses messages et ses directives [...], il se montre en quête de légitimité [...]. Quant à la chefferie, elle s'emploie, lorsqu'elle en a la capacité et le dynamisme, à occuper l'espace [...] qui la sépare de la sphère étatique. (Perrot 2009, 20)

Dans cette perspective, Diagne (2008) souligne par exemple le poids des chefs religieux au Sénégal, où leurs structures sont perçues par la population comme :

[des lieux] de convivialité et d'entraide financière à l'occasion des cérémonies familiales [...] ou religieuses [...], comme support matériel [...] pour affronter la précarité et les difficultés quotidiennes [...contrairement à] l'État sénégalais [...] perçu [...] comme [...] insensible aux problèmes des collectivités. (Diagne 2008, 12-13)

Dans le cas particulier du Mali, les mêmes approches d'étude sont présentes. D'abord, dans la perspective d'analyse générale de la mise en œuvre de la décentralisation, Blair (2000) examine le lien entre politiques de décentralisation et démocratisation de la gouvernance locale : « Democratic Local Governance », c'est-à-dire des autorités locales plus sensibles aux désirs des citoyens et plus efficaces. Pour ce faire, l'auteur analyse la participation populaire et la « redevabilité » des autorités locales dans six pays du Sud qui mettent en œuvre des politiques de décentralisation, dont deux en Amérique latine (Bolivie et Honduras), deux en Asie (Inde et

Philippines), un en Europe (Ukraine) et un en Afrique (Mali). Il conclut que la viabilité de la composante démocratique des politiques de décentralisation est liée à la responsabilisation des élus devant les habitants : « viability for the democratic component of [...] local governance [...] depends in the final analysis on participation and accountability - bringing as many citizens as possible into the political arena and assuring that local governors are responsible to the governed for their actions » (Blair 2000, 35). Ainsi, selon l'auteur d'une part, des possibilités d'amélioration de la participation et de la « redevabilité » existeraient au niveau local comme l'inclusion des femmes et des jeunes dans le processus de décision, les réunions publiques ou les sondages d'opinion, etc. D'autre part, une volonté politique suffisante en faveur des initiatives de décentralisation au fil du temps pourrait aboutir dans certains cas à une gouvernance locale démocratique et efficace. En ce sens, il identifie au Mali des sources potentielles²⁸ de reddition des comptes au niveau local à travers les élections communales, la présence des médias et des pratiques d'assemblées générales²⁹ avec les habitants.

Pourtant, les travaux de Felber, Müller et Djiré (2007) semblent contredire cette prédiction de Blair (2000). Analysant « le rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation » dans la région de Sikasso, ces auteurs soulignent que la participation des organisations citoyennes dans le processus décisionnel et le contrôle des actions de développement est « encore limitée à ces jours » (Felber, Müller et Djiré 2007, 23). Les organisations de la société civile dont il est question dans cette étude portent sur les organisations non gouvernementales (ONG) et les associations de santé communautaires (ASACO). Certes, ces auteurs n'évoquent pas explicitement les raisons de cette faiblesse de la participation, néanmoins, ils lient le processus de démocratisation à ce niveau à l'amélioration des compétences éducatives de la population. Par ailleurs, ces auteurs recommandent la nécessité de sensibiliser les populations sur les enjeux de la décentralisation, notamment le fonctionnement de ses institutions.

S'inscrivant dans le prolongement de la perspective anthropologique de Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) précédemment mentionnée, Hesseling, Djiré et Oomen (2005) appréhendent la mise en œuvre des mesures adoptées dans le cadre de la décentralisation au Mali sous l'angle juridique ou « l'anthropologie juridique ». Ces auteurs consacrent un ouvrage collectif à l'analyse

²⁸ Il convient de souligner que le fonctionnement des communes à l'échelle nationale n'était qu'à ses débuts en 2000. Les premières élections communales sur l'ensemble du territoire ont lieu en 1999.

²⁹ Il s'agit ici des assemblées organisées par les groupes d'études et de mobilisation au niveau régional et local (GREM et GLEM), structures chargées de sensibiliser les populations sur les enjeux de la politique de décentralisation, notamment le découpage territorial lors de la mise en place des nouvelles communes. Les GREM et GLEM relevaient de la Mission de décentralisation, structure créée en son temps pour la conception et le lancement de la nouvelle politique de décentralisation (Kassibo 1997).

de la mise en œuvre de la décentralisation au Mali intitulé « Le droit en Afrique : Expériences locales et droit étatique au Mali ». D'entrée de jeu, Hesseling et Oomen soulignent que le point essentiel de l'anthropologie juridique porte sur une « mise en cause de la conception moniste, dite étatique du droit et une insistance sur l'existence simultanée de plusieurs systèmes juridiques ou du moins normatifs, dans une situation sociale donnée » (2005, 9). Selon cette perspective, l'approche de l'anthropologie politique (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998) court le risque de négliger les facteurs structurels qui façonnent la réalité sociale locale en se focalisant sur les acteurs clés, leurs ressources et leurs stratégies. Ainsi, en plus des relations de pouvoirs privilégiés par l'anthropologie politique, l'anthropologie juridique élargit le regard au contexte structurel du niveau local. En ce sens, « le premier pas d'une analyse anthropologique-juridique est donc celle [sic] du paysage institutionnel local » (Hesseling et Oomen 2005, 13). Pour ces auteurs, certes, une analyse de l'arène, de ses acteurs clés et de ses règles est pertinente, mais il est aussi nécessaire de regarder leurs conditions de déploiement. Hesseling et Oomen (2005, 15) insistent sur l'utilité de cette approche pour comprendre la décentralisation « parce qu'elle cherche essentiellement à lier les localités [...], les arènes politiques, à l'État national, pour le fortifier. » Selon ces auteurs, la décentralisation se déploie dans un contexte institutionnel de structures formelles et informelles au niveau local. Dès lors, la réussite des structures décentralisées est liée à leur arrimage au paysage local :

Les contributions montrent que, d'un côté, la décentralisation entraîne et aggrave souvent les conflits en raison des nouvelles règles, des nouvelles positions de pouvoir et des nouveaux moyens financiers qu'elle implique. D'un autre côté, la décentralisation crée autant d'ouvertures vers des solutions également soutenues par les acteurs locaux et reconnues par l'État. La nécessité de parvenir à de telles solutions ancrées est soulignée par tous les auteurs. (Hesseling et Oomen 2005, 21)

Les différents écrits dans cet ouvrage consacré essentiellement aux communes rurales observent d'une part, la pluralité des acteurs locaux tout comme Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) dans le cas béninois avec une pluralité des références de légitimité (Djiré 2005, Keïta 2005). Dans ce sens, un grand écart semble apparaître entre les règles institutionnalisées et les pratiques du terrain (Dembélé 2005).

D'abord, quatre groupes d'acteurs sont identifiés au niveau local, à savoir l'État à travers ses représentants locaux, la commune (élus et fonctionnaires communaux), les autorités coutumières et les organisations locales (associations et ONG) (Djiré 2005, Keïta 2005). Ainsi, l'État apparaît comme un acteur du jeu local comme les autres avec lesquels il est appelé à

négocier. En ce sens, la pluralité des répertoires de légitimité (règles et autorités coutumières Vs règles et autorités institutionnelles modernes) alimente les stratégies des différents acteurs (Djiré 2005, Keïta 2005). Les auteurs observent des comportements différents chez les acteurs. Selon Djiré (2005), les nouvelles autorités communales élues cherchent à consolider leur position du fait de la méconnaissance des textes par la population. En ce sens, Langen (2005) souligne une faible participation des populations avec une domination du représentant de l'État (préfet) et des chefs coutumiers. Ces derniers voient même leurs pouvoirs renforcés dans certains cas en se positionnant dans le jeu politique selon Maïga (2005). Dans cette perspective, la décentralisation semble raviver la compétition dans l'arène politique locale, notamment en milieu rural entre le « vestibule³⁰ » et la mairie (Koné 2006, 137). Selon cet auteur, « il n'est plus rare de rencontrer dans un village [malien] un paysage politique multipartite, mais monopolisé de fait par les lignages régnants » (Koné 2006, 138). Néanmoins, une telle situation ne semble pas homogène, dans certains cas, les lignages dominants échouent à imposer leurs choix. Dans une comparaison entre quatre communes rurales, Camara (2006, 158) note que : « les anciens [...] n'ont pas réussi à imposer entièrement leur point de vue, [à savoir] : éliminer les « étrangers » au profit des autochtones de peur que ceux-ci ne vendent leurs terres, exclure les femmes, les jeunes [et] les hommes de caste. » Dans les centres urbains, cette influence des autorités coutumières se manifeste surtout dans le domaine foncier. Par exemple, Bourdarias (2006) présente dans une commune rurale périphérique de Bamako, la façon, dont un enjeu foncier se manifeste sur le terrain de la politique locale, en conflit entre le maire, une partie du conseil communal, la chefferie du village et ses alliés. Selon l'auteure, cette expérience met « en scène l'affrontement de deux légitimités politiques, d'une bonne et d'une mauvaise interprétation de la coutume et de la loi » (Bourdarias 2006, 221-222). Cette auteure fait le lien entre cette survivance des légitimités coutumières et la faiblesse de la confiance de la population dans les structures institutionnelles formelles. Selon elle, si le libéralisme économique de l'État et son corollaire - la réduction des interventions publiques dans les secteurs sociaux - peuvent être évoqués, « les pratiques prédatrices des élites politiques et des agents de l'État constituent [...] pour une grande partie de la population malienne », la cause de la crise économique du pays (Bourdarias 2013, 11). Ainsi, au regard de l'insuffisance de débat politique, les structures coutumières, notamment religieuses apparaissent

³⁰ Le vestibule « désigne [...] la première salle qui sert d'antichambre dans les concessions bambara où se tiennent régulièrement des réunions et où les gens se rencontrent pour discuter des problèmes quotidiens. Cette salle comprend deux portes, l'une donnant sur la rue et l'autre sur la cour intérieure. » Certains désignent « le Conseil des Anciens dans les villages bambara du Mali [...] par le "Vestibule" » (Hesseling et Oomen 2005, 5).

comme des espaces de pondération « où les prêcheurs adressent des remontrances à l'État devant des dizaines de milliers de fidèles » (Holder 2013)³¹.

Outre le constat de cette pluralité des acteurs locaux et des registres de légitimation qui opposent les normes coutumières (informelles) et les normes institutionnelles (formelles), l'étude dirigée par Hesseling, Djiré Oomen (2005) révèle l'inapplication des dispositions législatives de la décentralisation dans la pratique. En analysant les relations entre le gouvernement et les communes, Dembélé (2005) met en exergue l'écart entre les dispositions légales et les pratiques administratives des acteurs du terrain en ce qui concerne le contrôle des actes des communes par les représentants du gouvernement (l'exercice de la tutelle)³². Selon l'auteur cette inapplication serait liée aussi à la confrontation de « deux catégories de règles : les règles étatiques (officielles) et les règles non officielles (celles des administrateurs) » (Dembélé 2005, 181). Cette attitude de ces fonctionnaires du gouvernement national s'expliquerait en partie par le fait qu'« ils ne sont pas acclimatés à la décentralisation et à ses implications [...] et] continuent dans certains cas à agir selon les règles élaborées par eux-mêmes » (Dembélé 2005, 180-181). En effet, l'auteur semble découvrir une certaine difficulté chez ces agents étatiques de se départir de leur ancienne perception hiérarchique du pouvoir, « c'est-à-dire décider, comme ce fut le cas sous l'État jacobin [et...] qu'il faut du temps aux acteurs juridiques pour intérioriser les nouvelles règles »³³ (Dembélé 2005, 180). Mais, plus généralement, cette inapplication des normes législatives est associée à « l'informalité³⁴ », entendue comme « la faible capacité des États à [...] faire respecter des règles » (Lévy 2001, 425).

Ces différentes études mettent en exergue les limites des politiques de décentralisation dans l'atteinte de leurs objectifs de démocratisation de la gestion publique par la promotion de la participation de la population (Andrews et De Vries 2007). Cependant, ces travaux nous renseignent peu sur la mise en œuvre des obligations particulières de participation publique institutionnalisées dans le cadre de ces politiques de décentralisation. Les quelques écrits spécifiques qu'on rencontre dans cette perspective portent en général sur les expériences de pays anglophones.

³¹ Holder, Gilles. 2013. Au Mali, la guerre des islamismes, sic. Le monde, 28 janvier 2013. Consulté le 10 novembre 2015. <http://www.gitpa.org/web/AFO%20MALI%20%20ISLAMISMES.pdf>.

³² Nous revenons plus en détail sur cette notion dans les pages suivantes au chapitre 2 (2.1.1).

³³ Avant la réforme de décentralisation ces administrateurs, à savoir les sous-préfets dans les arrondissements, les préfets dans les cercles (départements en France) et les gouverneurs de régions détenaient tous les pouvoirs d'administration et de développement sur le terrain. Avec la décentralisation, une grande partie de leurs compétences ont été dévolues aux collectivités, à savoir respectivement les maires de commune, les présidents de conseil de cercle (conseil général en France), les présidents de conseil de région.

³⁴ Cette notion est détaillée dans la section suivante.

Quelques études spécifiques de mécanismes de participation publique

De façon particulière, une minorité de travaux analyse le fonctionnement des mécanismes de participation mis en place dans le cadre de la décentralisation en se penchant sur différentes hypothèses explicatives de leur dysfonctionnement au niveau local (Bénit-Gbaffou 2008, Piper et Deacon 2008). Ainsi, malgré la mise en place des mécanismes de participation, les études s'accordent généralement sur leur dysfonctionnement, notamment du fait de l'imprécision des politiques de participation, des enjeux politiques ainsi que l'insuffisance de compétences des administrations et des populations locales dans le domaine de la démocratie participative.

En Afrique du Sud, Bénit-Gbaffou (2008) analyse le contexte politique urbain de Johannesburg et montre comment les mouvements sociaux urbains contournent les « wards committees » (sorte de conseils de quartier), instances institutionnalisées de participation. L'auteure regarde deux dimensions : la répartition des pouvoirs au sein du système organisationnel du conseil métropolitain et le système politique local. D'une part, le système de « maire fort » de la ville concentre l'essentiel du pouvoir entre les mains du maire au détriment du conseil municipal, d'autre part, le système électoral privilégie les instances hiérarchiques du parti dans le choix des candidats aux wards. Cette « centralisation des pouvoirs entre les mains du maire, et [...] l'importance de la loyauté partisane primant sur la responsabilité des élus devant leurs électeurs », amènent les groupes de citoyens à contourner les wards committees (Bénit-Gbaffou 2008, 759). Piper et Deacon (2008) font la même analyse politique de ces wards sud-africains. Ils se penchent sur le système politique de « parti dominant » et l'institutionnalisation des wards avant de porter le regard sur le fonctionnement de ces derniers. Ainsi, Piper et Deacon (2008) établissent trois constats, à savoir la dépendance des wards de l'élu local, l'importance du soutien municipal et leur politisation. Ils soulignent que la participation à ces structures institutionnelles de participation se limite « aux citoyens associés au parti local dominant, et n'a en conséquence qu'une capacité restreinte à contester les élites politiques locales » (Piper et Deacon 2008, 797). Dans le même sens, United Nations Human Settlements Programme et le Municipal Development Partnership (UN-Habitat et MDP 2008, 79) relèvent des obstacles politiques dans la mise en œuvre des expériences de budget participatif sur le continent : « In most situations whilst the council will be busy mobilizing citizens for participation, the local politicians will be busy demobilizing the same citizens not to participate. » En outre, Bratton (2012, 525) note à la suite d'une comparaison de la gouvernance locale de vingt pays subsahariens la faible réceptivité des conseils aux attentes de la population : « people are

especially unhappy with council performance at integrating citizen into agenda-setting and decision-making procedures of local self-government. »

De même, des auteurs insistent sur le contrôle des structures participatives dans leur fonctionnement par certains acteurs. Ainsi, le dysfonctionnement des dispositifs participatifs sud-africains serait « la conséquence d'une stratégie urbaine essentiellement tournée vers la croissance et négociée en amont avec les partenaires économiques plutôt qu'avec les résidants » (Bénil-Gbaffou et Gervais-Lambony 2008, 735). Dans cette perspective, Ballard, Bonin, Robinson et Xaba (2008, 838) notent dans le cas d'une planification stratégique à Durban que « ce sont certains réseaux [...] du parti dominant (l'African National Congress) [...] qui ont finalement déterminé les choix stratégiques et la répartition des financements pour le développement urbain. »

D'autres auteurs pour leur part se penchent sur les mécanismes de participation en se centrant sur les perceptions ou les comportements des participants dans le cas éthiopien. Dans cette veine, Jilke (2013) porte le regard sur l'impact des facteurs institutionnels, notamment l'accès à l'information, la planification participative et le caractère public des services locaux sur la perception des citoyens de la « redevabilité » des pouvoirs locaux en Éthiopie. Il conclut que les autorités locales qui favorisent les pratiques participatives améliorent la perception des citoyens quant à la responsabilité des agents publics: « once a jurisdiction adopts participatory planning and/or provides access to information on political decision making, [...] positively affects the way in which citizens perceive the accountability of their officials » (Jilke 2013, 12). Diao (2004) pour sa part, semble mettre en avant le comportement stratégique des participants. À partir de l'exemple de la ville de Saint-Louis au Sénégal, l'auteur analyse la participation des populations à travers des organisations communautaires de base (OCB), regroupées au sein du conseil de quartier. Il démontre alors comment une participation qui fonctionne essentiellement sur la base du bénévolat au début finit par se muer en une logique d'intérêts et de conquête des ressources disponibles pour les acteurs du processus. Selon Diao (2004, 139), la faiblesse des ressources financières et matérielles des OCB fait que « la mobilisation et le désir de participer dépendent [...] de l'intérêt et de la motivation que peuvent susciter en elles les objectifs et priorités du projet pour lequel elles sont sollicitées. » En de pareilles situations, les groupes sollicitent le plus souvent des réseaux informels de négociation (Bénil-Gbaffou 2008).

Plus spécifiquement, le dysfonctionnement des structures participatives institutionnalisées serait aussi lié à l'informalité des relations dans les sociétés urbaines du Sud (Bénil-Gbaffou 2008, 760). En ce sens, Simone (2001, 102) parle de ville informelle en Afrique : « Informal African

City. » Selon cet auteur, « despite the concerted efforts at municipal restructuring and institution-building that have taken place over the last decade, many processes of city politics and administration have become increasingly informalized » (103). Pour l'auteur, les villes africaines sont marquées à la fois par l'importance de la solidarité et de la responsabilité morale, mais aussi par la corruption. Dans un tel contexte, Simone (2001) souligne la difficulté pour les citoyens ordinaires de s'engager dans des actions collectives durables comme les projets qui nécessitent une planification et une mise en œuvre progressive étape après étape. Au contraire, ces citoyens ordinaires doivent s'inscrire dans différentes modalités parfois contradictoires pour faire aboutir leurs demandes. Il apparaît alors des alliances éphémères aux accords fluides. À partir de l'observation des associations de quartiers à Khartoum (Soudan), Dakar (Sénégal) et Abidjan (Côte d'Ivoire), l'auteur explore la façon dont ces différentes tactiques et alliances sont employées pour accéder aux opportunités dans des situations urbaines qui se révèlent précaires (Simone 2001).

Dans ce sens, des auteurs mentionnent que ces différentes alliances ou réseaux informels se constituent généralement autour des groupes de parents, d'âge ou de sexe ou en lien avec les zones de provenance notamment rurales (Tostensen, Tvedten et Vaa 2001). Ainsi, Lourenço-Lindell (2001, 31) soutient l'argument d'une stratégie de survie des citadins : « in their daily struggle for survival urban dwellers develop their own rationality and logic of behaviour, which often do not comply with externally imposed visions of the city. » Dans cette perspective, Bénit-Gbaffou (2008) démontre comment les habitants de Johannesburg (Afrique du Sud) contournent les structures institutionnelles de participation au profit d'autres lieux de négociations pour faire aboutir leurs attentes. Selon cette auteure, au regard de l'inefficacité des structures formelles, c'est « par les réseaux politiques et personnels que l'on peut avoir accès le plus facilement au pouvoir municipal et aux ressources urbaines » (Bénit-Gbaffou 2008, 771). À en croire Simone (2001), nous assistons de ce fait à une sorte de malaise entre discours normatifs adoptés par les autorités urbaines, et une « informalisation » des processus d'accession aux opportunités. Cette informalisation due à l'inefficacité des structures formelles de participation comme le soutient Bénit-Gbaffou (2008) serait par ailleurs liée aux limites institutionnelles des textes et l'insuffisance de compétences des administrations et des populations locales dans le domaine de la participation publique.

Dans ce sens, Tapscott et Thompson (2013) cherchent à démontrer l'écart entre les objectifs législatifs de la participation et leur application sur le terrain. Pour ce faire, ils analysent la conception des modèles participatifs, les demandes des citoyens ainsi que l'engagement des

représentants municipaux dans le processus de participation. Ces auteurs lient l'inefficacité des mesures participatives à l'écart entre les aspirations législatives et la capacité administrative des municipalités et celle de mobilisation des communautés. Dans la plupart des cas, la politique de participation est imprécise, les services locaux ne sont pas conçus avec une optique de participation et sont peu compétents en matière de démocratie participative dans le domaine du développement selon Mubangizi et Gray (2011). Ainsi se pose un défi aux autorités locales : « communicate with local communities and demonstrate the value of participation » (Mubangizi et Gray 2011, 218). Ces constatations qui mettent au jour le bilan mitigé de la participation malgré l'existence de cadres juridiques favorables confirment les réserves des auteurs sur l'écart entre l'adoption d'une politique publique et la mise en œuvre de cette dernière sur le terrain : « il est illusoire de penser qu'une politique publique fonctionne simplement parce qu'une loi l'a instaurée » (Bernier et Lachapelle 2010, 27). En somme, les différents travaux spécifiques observent différents facteurs de dysfonctionnement des mécanismes de participation relatifs aux enjeux politiques, à l'informalité des relations entre les différents acteurs urbains, l'imprécision des législations sur la participation, les insuffisances de compétences des administrations chargées de la mise en œuvre d'une part, ainsi que des populations d'autre part.

Bref, l'étude de la participation publique au niveau local en Afrique subsaharienne combine l'approche d'analyse de l'anthropologie politique et juridique dans une perspective générale d'analyse des politiques de décentralisation. Dans l'approche générale de l'analyse des politiques de décentralisation, les travaux relèvent un bilan relatif concernant la promotion de la participation (PDM 2003, Kakumba 2010, Manor 2004, MATCL 2011). Dans cette perspective, l'accent est régulièrement mis sur les enjeux de pouvoirs (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998) entre des acteurs locaux qui se révèlent multiples avec des sources de légitimités différenciées (Hesseling et Oomen 2005). Toutes ces études s'apparentent relativement à l'approche procédurale de la participation en général, car elles partent de l'analyse des politiques de décentralisation pour démontrer l'écart entre ses objectifs de démocratisation et la faible participation des populations dans la pratique. Les travaux spécifiques sur les mécanismes de participation s'inscrivent dans la même démarche, ils visent à démontrer le dysfonctionnement des mécanismes de participation institutionnalisés. Ainsi, d'une part, ces différentes études (PDM 2003, Hesseling et Oomen 2005, Kakumba 2010, MATCL 2011) permettent de comprendre que les politiques de décentralisation n'ont pas abouti à un niveau de participation des populations à la gestion publique comme le présentent les énoncés normatifs des institutions internationales de développement (The World Bank 1989, OCDE 1997). D'autre part, elles (Bénit-Gbaffou 2008, Piper et Deacon 2008) démontrent comme certaines études au Nord

(Blondiaux et Fourniau 2011), la faible effectivité de la participation malgré l'institutionnalisation de mécanismes participatifs. Néanmoins, ces travaux nous informent peu sur les raisons de la variation de la mise en œuvre de cette participation institutionnalisée d'une municipalité à l'autre (Van Eijk 2013). Les rares études qui abordent cette problématique portent sur les cas nord-américains ou européens.

1.4.3 La variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les administrations locales : une explication contextuelle, institutionnelle ou politique?

Dans les sections précédentes, nous avons souligné la prégnance de l'approche procédurale au sein des études de la participation publique en général (Mazeaud 2009) avec une faible prise en compte des expériences africaines. Néanmoins, si les différentes études au Nord comme au Sud fournissent des explications sur le design des mécanismes de participation (Bherer et Breux 2012) et leur dysfonctionnement (Bénit-Gbaffou 2008, Piper et Deacon 2008), elles répondent peu à la problématique de la variation de la participation entre les communes, et ce notamment, dans un cadre institutionnel général uniforme (Van Eijk 2013). Pourquoi certaines communes sont-elles plus disposées que d'autres à mettre en œuvre la participation publique adoptée par le gouvernement ? Dans ce sens les études qui examinent les facteurs liés à l'engagement des autorités locales à mettre en œuvre des mécanismes de participation publique autant dans les pays du Nord que du Sud peuvent être regroupées en trois grands courants : le premier traite des facteurs contextuels, le deuxième s'intéresse aux facteurs institutionnels et le troisième se penche sur les facteurs politiques.

Un premier courant se penche sur les *facteurs contextuels*. Selon ces études, la tolérance des autorités locales à la mise en place de mécanismes de participation est influencée par la taille de la municipalité. Des auteurs soulignent que les petites villes sont plus favorables à la participation du fait de la faible complexité de la bureaucratie et de la proximité entre les représentants politiques et les citoyens (Oliver 2000). Dans ce sens, Avritzer (2005) note le niveau de participation plus élevé dans les petites villes que dans les grandes villes dans le cas du budget participatif au Brésil. Toutefois, des études soutiennent le succès de la participation dans les grandes villes au motif que les citoyens de ces dernières seraient plus attachés à leur ville du fait du système de gouvernement et de la centralisation de la prestation des services (Lyon, Lowery et De Hong 1992). Pourtant cet attachement à la ville du fait de la centralisation

reste encore difficile à prouver : « It is not likely that a more centralized provision of services causes citizens to become more psychologically attached » (Van Eijk 2013, 5). Comme on le constate, les avis sont partagés sur l'influence de la taille : « Citizens are especially attached to their local communities [...], but there is no agreement on the influence of city size on engagement » souligne Van Eijk (2013, 5). Le second facteur contextuel porte sur l'hétérogénéité de la population. Selon Ebdon (2000), dans une communauté hétérogène, chaque catégorie de la population a tendance à exiger sa représentation pour défendre ses intérêts. En ce sens, Oliver (2000) note que les mécanismes de participation sont plus susceptibles d'être développés dans les banlieues de classes moyennes mixtes que dans les banlieues riches ou pauvres plus homogènes. Néanmoins, l'auteur souligne la sensibilité des dirigeants aux intérêts des personnes au statut socio-économique (SES) élevé. Selon Tavares et Rodrigues (2013), ces individus au statut socio-économique élevé sont plus actifs politiquement. Sur l'hétérogénéité ethnique et religieuse, certains auteurs soulignent que les municipalités avec une population diversifiée peuvent être réticentes à la mise en place de la participation en raison du risque de conflit (Van Eijk 2013). Dans ce sens, l'hétérogénéité semble affecter négativement la tolérance à la participation. Dans une perspective historique, Gourgues (2009) note l'influence de l'expérience héritée de participation. Selon l'auteur, la présence d'une telle expérience peut souvent expliquer l'émergence d'une nouvelle dynamique participative. Bref, la taille, la composition de la population et l'héritage d'une expérience participative influencent la mise en œuvre de la participation publique dans une entité. Ils déterminent la tolérance des dirigeants à s'engager dans le processus participatif. Cet engagement des autorités qui apparaît comme une condition fondamentale de la mise en œuvre de la participation publique (Breux, Bherer et Collin 2004) est aussi lié au système institutionnel, dans lequel évoluent ces autorités.

Le deuxième courant lie plusieurs *facteurs institutionnels* à l'engagement des autorités locales à mettre en œuvre la participation publique. Dans ce sens, quatre facteurs principaux peuvent être retenus. Certains auteurs évoquent le degré de définition des modalités d'organisation et de fonctionnement des mécanismes dans les lois qui les institutionnalisent (Lowenstein 1971, Brody, Godschalk et Burby 2003). Autrement dit, plus la législation sur la participation est générale, plus elle établit un « régime de permissivité » (Bherer 2003, 142) qui laisse une marge de manœuvre importante au niveau local dans l'organisation et le fonctionnement de la participation (Breux, Bherer et Collin 2004). Or, l'organisation et le fonctionnement semblent déterminer l'essence même de la participation, à travers le choix des participants, la manière de participer et le pouvoir accordé aux participants (Fung 2006). Selon Lowenstein: « the legislative

mandates given to [...] agencies, their structure, and the tactics and practices they adopt are often crucial determinants of the character and success of the citizen participation process » (1971, 289). Ainsi, cet auteur explique la défaillance des agences locales dans la mise en œuvre de la participation par l'accent mis plus sur l'efficacité des programmes que sur les objectifs de participation publique dans leur processus et leur évaluation. Dans ce sens, Brody, Godschalk et Burby mettent en exergue l'influence de la réglementation de la participation : « the types and strength of enforcement measures incorporated into state [...] laws can influence the level of attention paid to citizen participation at the local level » (2003, 249). Un deuxième facteur institutionnel d'explication de l'engagement des autorités locales est le système d'élection du maire et du conseil municipal. Selon Ebdon (2000), les villes avec un système électoral où le maire est élu par l'ensemble de la population avec des conseillers municipaux élus par quartier seraient plus disposées à mettre en place des mécanismes de participation que les autres. Deux raisons seraient susceptibles d'expliquer cela: « as a response to citizens' demands for increased representation and to use direct citizen input to help resolve conflicts among elected officials » (Ebdon 2000, 385). Dans la même perspective, le système de parti national est souvent relevé comme étant un handicap à l'efficacité de la participation, car il rendrait les élus plus redevables de la hiérarchie du parti que des citoyens (Bénil-Gbaffou 2008).

Le troisième facteur institutionnel a trait à la théorie de la diffusion ou de l'apprentissage (Van Eijk 2013). Cette approche est dérivée de la théorie du changement organisationnel : « organizational change is the result of imitation among organisations » (Van Eijk 2013, 4). Pour Tolbert et Zucker (1983), la diffusion d'une nouvelle politique peut être motivée soit par la recherche d'efficience ou d'efficacité ou par celle de la légitimité. Autrement dit, l'adoption d'une innovation institutionnelle par une organisation voisine peut créer un effet domino chez les autres. En ce sens, Weyland note que les organisations prêtent généralement attention aux innovations qui marchent chez leurs voisines : « decision makers cannot fail to pay attention to a bold reform adopted by a neighboring » (2005, 285). Pour Van Eijk (2013), cette théorie est applicable aux municipalités, car elles ne sont pas des unités isolées. Par exemple, au Mali à la suite des changements opérés dans le niveau de développement du village de Sanakoroba grâce à l'expérience d'un jumelage avec la municipalité de Sainte-Élisabeth au Québec (Canada), les villages environnants souhaitent à leur tour, être jumelés à des municipalités canadiennes (Konaté, Simard, Giles et Caron 1999). En ce sens, Bherer (2003, 69) souligne que la participation institutionnalisée est aussi le résultat d'un « mimétisme institutionnel d'entités semblables ou non. » Un quatrième facteur porte sur les relations

intergouvernementales, spécifiquement soulignées dans les études de cas en Afrique. Selon Tapscott et Thompson (2013), la mise en œuvre de la participation est nettement plus difficile, d'un point de vue administratif, que ne le prévoient les décideurs. En ce sens, ces auteurs soulignent que « la difficulté de la coordination intergouvernementale à interpréter la politique [de participation] entre différents niveaux de gouvernement, conjuguée à la capacité administrative limitée, réduisent généralement le processus à une démarche bureaucratique dépourvue de teneur » (2013, 392). Dans cette optique, le rôle des services gouvernementaux devient crucial du fait du contrôle qu'ils exercent sur les gouvernements locaux³⁵ (Devas et Grant 2003). Bref, on observe que le système institutionnel détermine les règles du jeu de la mise en œuvre de la participation publique. Mais ces règles n'évoluent pas dans le vide. Elles sont en interaction avec les lieux où elles sont mises en œuvre (Perret 2008). En ce sens, certaines études mettent en avant le rôle des dirigeants politiques dans la mise en œuvre de la participation publique.

Enfin, le troisième courant d'analyse de la mise en œuvre de la participation par les autorités locales met en avant des *facteurs politiques*. Dans cette optique, l'instabilité de l'environnement politique local déterminerait l'engagement des autorités municipales à ouvrir des espaces de participation aux citoyens. Pour Van Cott (2008), une réforme démocratique est plus susceptible de se produire dans un environnement d'instabilité des relations de pouvoirs où de nouveaux acteurs cherchent à entrer en lice. Plus spécifiquement, Kweit et Kweit (1980, 659) notent que: « the high instability of the environment will generate a corresponding degree of bureaucratic tolerance of citizen participation. » Un des premiers facteurs mentionnés dans ce sens est la compétition politique. Selon Van Eijk (2013), la concurrence entre les partis politiques favorise la mise en œuvre des mécanismes de participation des citoyens. Dans cette optique, la participation est utilisée comme ressource politique. Par exemple, Ferran souligne que l'expérimentation des conseils de quartier dans les 20^e et 19^e arrondissements de Paris était « une stratégie politique de la part d'un futur maire d'arrondissement qui exprime des velléités pour la mairie de Paris et qui sera amené à gouverner dans l'opposition » (2011, 9). Pourtant, Tavares et Rodrigues (2013) relèvent dans le cas portugais une corrélation négative entre la concurrence politique et l'ouverture à la participation. Ces auteurs notent au contraire que les exécutifs majoritaires permettent aux élus de s'engager dans des innovations institutionnelles,

³⁵ Ce contrôle est désigné sous le nom de la « tutelle et du contrôle de légalité » dans la plupart des pays subsahariens francophones. Il est hérité du système de décentralisation de la France (Mercier 2000). « Le contrôle de la légalité des actes des autorités des collectivités territoriales s'exerce par voie d'approbation, de sursis à exécution, d'annulation ou de constatation de nullité » (article 280 code des collectivités du Mali). Nous reviendrons sur la tutelle en détail dans le chapitre 2.

notamment l'ouverture à la participation des citoyens. Le deuxième facteur politique est relatif à l'engagement organisationnel et le leadership de l'exécutif municipal. L'analyse de ce facteur met la focale sur l'importance des normes culturelles et de socialisation. En ce sens, Ebdon (2000) identifie trois catégories de cultures politiques aux États-Unis : une culture « moraliste » au Nord, une culture « individualiste » dans la partie centrale et une culture « traditionaliste » au Sud. L'auteur souligne alors que les villes avec une culture moraliste sont censées être les plus tolérantes à la participation, suivies par les villes avec une culture individualiste et celles avec une culture traditionaliste étant les moins tolérantes à la participation. Pour sa part, Van Eijk (2013) note que le maire donne la direction organisationnelle et détermine les normes politiques de la municipalité. Ainsi, Tavares et Rodrigues (2013) soulignent que la personnalité du maire affecte les préférences des autorités locales dans la mise en place des mécanismes de participation. La tolérance des autorités à la participation sera donc fonction de leur perception de la participation des citoyens comme une ressource potentielle ou comme une contrainte (temps et efforts supplémentaires par exemple) (Kweit et Kweit 1980). Gourgues (2009, 11) note dans ce sens, que les dispositifs de participation « sont le résultat d'une prise de décision [...qui] provient de l'impulsion d'acteurs présents au sein de l'institution. » C'est pourquoi Van Cott (2008) souligne que le leadership est crucial, surtout dans un contexte de faiblesse ou d'émergence d'institutions démocratiques. Il se traduit par la présence de ce que Gourgues (2009) appelle les « avocats » ou les promoteurs de la participation, c'est-à-dire des promoteurs individuels ou de courant politique qui militent et véhiculent la participation. Pour l'auteur, la présence et l'observation de tels promoteurs de la participation permettent de comprendre l'inscription politique des projets participatifs. En comparant les cas ougandais et kenyan, Devas et Grant (2003) insistent sur ce type de leadership local, notamment les bonnes relations de travail entre les fonctionnaires locaux et les conseillers municipaux. Le troisième facteur politique porte sur la revendication des parties prenantes. Plusieurs travaux relient l'émergence des mécanismes de participation à la pression des acteurs locaux, notamment les mouvements sociaux demandant la démocratisation de la vie municipale (Bherer 2010). Dans cette veine, plusieurs acteurs locaux peuvent jouer un rôle important dans l'ouverture des élus municipaux à la participation, notamment les organisations à but non lucratif et les médias locaux (Yang et Callahan 2007). En outre, Devas et Grant (2003) soulignent l'influence de la pression du gouvernement central et des bailleurs de fonds.

En somme, ces différentes discussions associent l'engagement des autorités locales à mettre en œuvre des mécanismes de participation à des facteurs, contextuels, institutionnels et politiques. Elles offrent plusieurs perspectives théoriques à notre étude de la variation de la mise

en œuvre de la participation publique entre les communes. Néanmoins, certains constats peuvent être retenus. Tout d'abord, certaines variables sont différemment classifiées par les auteurs. Par exemple, la variable relative à l'influence de la taille de la municipalité est tantôt appréhendée sous l'angle « politique » (Van Eijk 2013) et tantôt reliée « au contexte local » (Tavares et Rodrigues 2013).

Ensuite, tel que nous le mentionnons, ces travaux abordent en général les cas nord-américains ou européens. On peut donc questionner l'application de leurs conclusions dans le contexte des pays du Sud. En effet, l'importance du contexte est de plus en plus soulignée dans l'analyse de la participation en général (Bherer 2011a) et celle de sa variation en particulier (Carrel 2009, Van Eijk 2013). Dans cette perspective, Bacqué et Gauthier (2011) soulignent que « la prise en compte des contextes des pays du Sud peut être [...] très fructueuse. » Une telle perspective est d'autant plus intéressante que les expériences participatives de ces régions sont moins abordées par les auteurs (Legros 2008a).

Au regard de ces observations sur les limites des écrits et les spécificités des pays du Sud en général et ceux d'Afrique francophone subsaharienne en particulier, il convient de considérer l'ensemble des facteurs exposés par les différentes études mentionnées (contextuels, institutionnels et politiques). Toutefois, les facteurs institutionnels qui expliquent les divergences de mise en œuvre de la participation publique par les modalités d'organisation et de fonctionnement des mécanismes de participation dans la loi et par le système électoral semblent peu pertinents dans le cas des pays francophones d'Afrique subsaharienne au regard de leur caractère unitaire. En effet, la loi relative à la participation et le système électoral y sont les mêmes pour l'ensemble des communes. Si les autres facteurs institutionnels et les facteurs contextuels exposés plus haut entrent certainement en ligne de compte, la présence de divers groupes d'intérêt, de corporations professionnelles formelles ou informelles, et le fait que pour certains, les citoyens privilégient toujours les réseaux politiques et personnels pour faire aboutir leurs demandes (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998, Keïta 2005, Bénit-Gbaffou 2008) n'est pas à négliger et nécessitent de scruter de plus près le poids des facteurs politiques.

1.4.4 Vers une explication politique de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les administrations locales

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'existence ou l'inexistence d'une culture participative dans les pays en développement fait débat. Certains auteurs prétendent même qu'il n'y aurait pas de tradition de participation dans nombre de ces pays : « The notion of public participation in decision making is revolutionary in many developing countries » (Wood 2003, 314). Pourtant, un certain nombre de travaux font valoir des prémisses d'expériences participatives depuis les périodes coloniales. En effet, Fassin (1996) et Assogba (2010) notent l'émergence d'opérations visant à associer, voire à impliquer ou à faire « participer » les populations dans le domaine agricole à travers des campagnes de vulgarisation et des coopératives pendant la période coloniale, notamment en Afrique francophone. Après les indépendances, « le discours participationniste » prend un peu d'ampleur dans certains de ces pays dans le cadre de projets nationalistes basés sur une idéologie populiste (Fassin 1996). C'est le cas, notamment de la Tanzanie et du Mali avec leur programme de « socialisme africain. » Dans ce dernier pays, par exemple, des conseils de village sont alors même mis en place comme structures de participation en 1959 (Sall 1993).

Mieux, à la faveur de l'ouverture démocratique des années 1990, comme on l'a mentionné dans les pages précédentes, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne francophones engagent des politiques d'approfondissement de la décentralisation, dont « la participation des habitants, à la prise de décision, au niveau local, est ainsi conçue comme un des enjeux majeurs » (Mback 2003, 376). Comme le souligne Thede (2010, 148), « dans la plupart des pays, le processus est accompagné par la mise en place [de...] dispositifs institutionnels de participation citoyenne. » Dans ce sens, les lois sur les collectivités territoriales adoptées au niveau national viennent renforcer la participation publique par l'imposition d'obligations d'information et de consultation des populations dans le processus de la gestion publique locale (PDM 2003).

Plus particulièrement, au Mali, la participation de la population à la gestion des affaires publiques locales est l'aboutissement d'un vaste ensemble de politiques de décentralisation. En effet, dès son indépendance en 1960, la toute première loi municipale adoptée en 1966 instituait déjà le principe général de la publicité des séances du conseil municipal, de même que l'obligation d'informer les populations des décisions prises³⁶. Ces mesures sont consolidées en 1995 par l'adoption de la Loi 95-034 régissant les collectivités qui impose aux communes

³⁶ Nous reviendrons en détail sur ce processus de décentralisation et de la participation dans le chapitre 2.

d'informer et de consulter les populations sur les affaires publiques locales. Cependant, malgré cette codification juridique de mesures d'information et de consultation des populations, la présence de conseils de villages depuis 1959, et en dépit du développement de la vie associative, le bilan semble toujours décevant (MATCL 2011). Le MATCL (2011, 40) souligne qu' « en dehors du moment du choix des élus et souvent d'élaboration des PDSEC [Programme de développement économique, social et culturel]³⁷, le niveau d'implication des populations ainsi que des autres acteurs locaux dans la marche courante des collectivités locales reste très limitée. » Ces constats sont surprenants, car l'implication des populations à la gestion publique des affaires locales semble avoir toujours été une préoccupation du pays depuis le début des années 1960.

Tout d'abord, au cours de la période d'indépendance (1960), le pouvoir politique issu de la décolonisation cherche à marquer son emprise sur l'espace national à travers des réformes territoriales. En ce sens, la première constitution du pays (1960) prévoyait « en son article 41, sept collectivités territoriales décentralisées (la région, le cercle³⁸, l'arrondissement, la tribu³⁹, la commune, le village et la fraction), qui devaient s'administrer librement par des conseils élus » (Marie et Idelman 2010, 4). Dans la perspective de « renouveler les fondements du pouvoir sur une base égalitaire » (Coulibaly et Lima 2013, 11), des arrondissements ont été mis en place pour remplacer les cantons, créations coloniales, parfois sur la base de lignages pré-coloniaux « dominants » ou parfois arbitrairement (Olivier de Sardan 1998). Les arrondissements sont alors créés en leur lieu et place dans une logique d'intérêt économique au détriment des liens traditionnels et administrés par des administrateurs du régime (Béridogo 2002). Les autorités coutumières, considérées comme des « instances féodales et arriérées sont officiellement exclues du processus de décision » (Marie et Idelman 2010, 3). Cette remise en cause de la chefferie⁴⁰ et des autres pouvoirs traditionnels contribua à développer « le schisme entre légalité étatique d'un côté et légitimité villageoise de l'autre [...] qui entraîne déception et frustration (Marie et Idelman 2010, 3). Parallèlement à cela, les autorités procèdent à l'organisation des

³⁷ Le Programme de développement économique, social et culturel (PDSEC) est le document de planification quinquennal des investissements dans les collectivités locales.

³⁸ Le cercle est l'échelon entre la région et la commune, il équivaut par exemple au département dans le système français.

³⁹ Tribu et fraction sont les équivalents de commune et village en milieu nomade.

⁴⁰ En Afrique subsaharienne, les autorités coutumières sont constituées de diverses catégories selon les pays. Généralement, on distingue « d'une part, les chefferies politiques (chefs de villages, de cantons...) et, d'autre part, les chefferies terriennes (chefs de terres, chefs de l'eau, maîtres de la brousse...) » (Ouédraogo 2006, 15). Outre, ces deux catégories, il y a lieu de noter la présence des chefs rituels ou religieux (Coll 1997). Cependant, en ce qui concerne le cas malien, ces autorités sont écartées de la gestion publique à l'indépendance du pays : « At Independence [...] Keita turned against chiefs [...] excluded [...] from formal political structures » (Ribot 2001, 75).

villages avec la mise en place de « conseils de village » (Sall 1993). Ce dernier est élu par les électeurs de sexe masculin pour un mandat de cinq ans parmi les citoyens de sexe masculin, âgés de 21 ans au moins (Ordonnance 43/DI) (Sall 1993). Il donne son avis toutes les fois qu'il le lui est demandé, et doit être obligatoirement consulté dans divers domaines concernant le village, entre autres « toutes les affaires foncières ou domaniales [...] toute question économique ou sociale [...] notamment les modalités d'exploitation du sol » (Sall 1993, 62). Néanmoins, contrairement au principe légal de l'élection, la pratique va consacrer la désignation des conseillers parmi les notables plutôt qu'une élection ouverte, c'est-à-dire une désignation par lignages ou clans et « de père en fils ou de frère à frère » (Djiré, Keïta et Togo 2008, 9). Finalement, l'application de la décentralisation prônée dans la constitution se limite à l'adoption d'un nouveau code municipal (loi 66-9/AN-RM 1966) qui « va unifier le régime juridique des anciennes [communes] en les érigeant toutes en communes de plein exercice »⁴¹ (Béridogo 2002, 2). En outre, ce nouveau code municipal impose aux communes la publicité des réunions du conseil communal et l'obligation d'afficher un compte-rendu des décisions prises au siège de la commune.

Sous la deuxième république (1974-1991), de nouvelles communes sont créées, notamment à la suite de l'érection de Bamako en district divisé en six communes (Ordonnance 77-44) et la création de la commune de Bougouni. Comme structures de participation publique, « les conseils de région, de cercle et d'arrondissement seront fonctionnels à partir de 1986 » (Béridogo 2002, 3). Selon le décret 14/PG-RM de 1982 (Sall 1993), ces différents conseils sont composés de membres élus et de représentants des organismes à caractère économique et social à chaque palier (arrondissement, cercle et région). Cependant, plus qu'une élection, l'accès à ces instances semblait plus lié à la proximité avec le parti unique d'alors, car selon Keïta (2012, 5) « seul le militantisme actif était la clé pour ouvrir les portes des structures politiques et administratives » à cette période. En plus des conseils de villages, de l'obligation de publicité des sessions et de compte-rendu imposée aux communes sous la première république, la deuxième république met en place des conseils locaux aux autres échelons, notamment l'arrondissement, le cercle et la région.

C'est dans ce contexte général que la troisième république (depuis 1992) va consolider le processus d'implication des populations à la gestion publique locale à travers plusieurs lois. En

⁴¹ Sous la colonisation, il y avait 3 types de communes. La commune mixte du premier degré administrée par l'administrateur du cercle (un Français) assisté d'une commission municipale de sept membres, dont cinq Français et deux indigènes sachant parler et écrire le français; la commune de moyen exercice administrée par un maire nommé et une commission municipale élue au suffrage universel et la commune de plein exercice administrée par un maire et un conseil municipal élus (Beridogo 2002).

effet, à cette période, la pression de la rébellion autonomiste des régions de la partie Nord du pays, les revendications politiques et les exigences des bailleurs de fonds internationaux ont conduit à l'adoption d'une nouvelle politique de décentralisation (Béridogo 2002, Kassibo 2006, Languille 2010). La Conférence nationale organisée à la suite de la chute du régime militaire recommande alors de lever toutes les entraves à la décentralisation et la nouvelle Constitution adoptée en 1992 consacre en son article 98 le principe de la libre administration des collectivités par des conseils élus. Le code des collectivités adopté (Loi 95-034) impose la participation des citoyens à travers différents mécanismes et sur différents objets⁴². Tout d'abord, il y a un *mécanisme d'information* obligatoire des citoyens portant sur la publicité des séances du conseil communal, l'obligation de compte-rendu des décisions aux citoyens et le droit d'accès aux documents publics communaux reconnu aux citoyens. Ensuite, nous trouvons un *mécanisme de consultation* obligatoire des conseils de village/quartier⁴³ relatifs aux objets portant sur le projet de budget, la voirie, le transport public, la gestion du domaine public, le cadastre, les activités agricoles, la création et l'entretien des puits et points d'eau, l'aménagement territorial, la protection de l'environnement, l'implantation et la gestion des équipements collectifs. De même, la planification du développement communal doit se faire sur la base de consultations par quartier avant une priorisation à l'échelle communale. Finalement, nous rencontrons un *mécanisme de débat public* obligatoire qui doit être organisé sur le projet de budget à l'échelle communale toujours avant sa soumission au conseil communal.

Comme le souligne Kassibo (2002, 7), il y a donc « un arsenal juridique [...] qui constitue une véritable avancée théorique dans le domaine de la [participation] démocratique. » Cet arsenal juridique met l'accent sur la participation des habitants. En d'autres termes, ce dernier octroie la possibilité pour chaque individu de participer publiquement à la prise de décision publique. En ce sens, il s'agit d'éviter « le renforcement des libertés et des pouvoirs des organes locaux [...] sur les droits du citoyen » (Mback 2003, 376). Ceci ne se réalise toutefois pas sans contradiction. En effet, l'affichage bien souvent écrit des comptes-rendus des séances du conseil communal tend à négliger le fait que le taux d'alphabétisation des adultes au Mali est relativement bas, soit de 24% (A. K. Dicko 2013) à 33,4% en 2008-2012⁴⁴.

⁴² Ces différents domaines de participation sont détaillés dans le tableau 2.2.

⁴³ Les conseils de quartier sont l'équivalent en milieu urbain des conseils de village.

⁴⁴ Dans le même sens, le taux net de scolarisation à l'école primaire (2008-2011) est estimé à 67,2%. UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance). *Mali : statistiques de base*. Consulté le 17 avril 2014. http://www.unicef.org/french/infobycountry/mali_statistics.html.

De même, cet arsenal juridique est érigé parallèlement au conseil de village/quartier, une structure plus ancienne de représentation de la communauté que de l'individu. En 2006, une nouvelle loi sur les villages/quartiers stipule que : « dans chaque village, fraction ou quartier, est institué un conseil composé de membres désignés en assemblée générale des chefs de famille ou leurs délégués » (MATCL 2009a, 112). Cette fois-ci, le critère de désignation qui consacrait les « électeurs de sexe masculin et âgé d'au moins 21 ans » (Ordonnance 43/DI du 28 mars 1959) est supprimé et remplacé par le statut de « chef de famille » (MATCL 2009a). En ce sens, même si l'on peut supposer que la nouvelle loi supprime la discrimination à l'égard des femmes et des jeunes du moins dans la forme, ces conseils ressemblent à des arènes réservées aux hommes adultes en raison de la coutume, notamment dans les milieux ruraux fondés sur un système lignager et de séniorité (Coll 1997). En ce sens, les autorités coutumières demeurent des acteurs de l'arène locale (Keïta 2005, Djiré 2005). Selon certains auteurs, ces chefferies apparaissent comme des forces régressives (Ouedraogo 2006) au regard de leur absence d'inclusion d'une partie des citoyens, notamment les femmes et les « allochtones » (Bourdarias 2006). Néanmoins, il faut souligner que si les chefferies des cantons sont supprimées de la structure organisationnelle politico-administrative sous la première république, celles des villages/quartiers (chefs et conseillers) vont demeurer comme représentation de la communauté auprès des pouvoirs publics et comme celle de l'administration auprès de la communauté (Ordonnance 43/DI 1959 et loi 06-023 2006). En ce sens, les chefs et conseillers de villages/quartiers jouent un rôle important en leur qualité d'interface officielle entre les pouvoirs publics et les communautés. Toujours très influents dans les communes rurales, ils semblent avoir moins de marge de manœuvre dans les communes urbaines, notamment à Bamako où d'autres acteurs sont présents à savoir les divers groupes d'intérêt ou de corporations professionnelles formelles ou informelles (Fay 1995). Dans les zones urbaines, ce sont les chefs religieux – en particulier musulmans – qui « progressivement [sont] en train de se politiser et réclame[nt] désormais [leur] participation à la gestion des affaires [publiques] » (Keïta 2013, 150). Par exemple, le Haut conseil islamique du Mali (HCIM) qui réunit les différents regroupements du milieu musulman est arrivé à obtenir la révision du nouveau code de la famille et des personnes pourtant préalablement adopté par l'Assemblée nationale, à la suite d'une grande manifestation en 2010 au motif que certaines dispositions entreraient en conflit avec les valeurs religieuses (Holder 2013). Depuis cette victoire symbolique, cette organisation et ses composantes s'imposent comme des interlocuteurs incontournables aux différents échelons du pays eu égard à leur poids démographique (près de 80 à 90% de la population

serait de confession musulmane⁴⁵) et ont même tendance à investir la sphère politique (Keïta 2013).

Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de souligner qu'outre la présence des conseils de village/quartier et le cadre juridique ci-dessus présenté et la montée en puissance du milieu religieux, l'ouverture démocratique des années 1990 est accompagnée par un développement de la vie associative. En ce sens, Roy (2005, 577) souligne que « le nombre [...] d'associations a explosé au Mali » en moins de quinze ans. Dans cette optique, certaines associations ou organisations non gouvernementales (ONG) apparaissent de plus en plus comme des acteurs privilégiés de la vie locale au regard de leur légitimité au niveau national. À titre d'exemple, parmi les associations partenaires des communes, nous pouvons citer celles qui interviennent spécifiquement dans les domaines relevant de la compétence des communes, telles l'Association de santé communautaire (ASACO), l'Association des parents d'élèves (APE), la Coordination des associations et ONG féminines (CAFO) et le Conseil national de la jeunesse (CNJ), etc.

Néanmoins, en dépit de ce panorama plus ou moins favorable que nous venons de présenter, l'idéal de participation locale proclamé dans les textes juridiques et réglementaires (Loi 95-034); la mise en œuvre de la participation publique reste très limitée et variée entre les communes. Selon plusieurs travaux, la participation des populations aux processus de décision au niveau local reste très faible (Kassibo 2002, Felber, Müller et Djiré 2007, Rhazaoui 2010, Djiré Keïta et Togo 2008). Dans une étude générale⁴⁶ sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation, le MATCL (2011) révèle que l'implication des populations à la gestion publique des affaires locales est très limitée.

Plus précisément, dans son étude bilan sur la mise en œuvre de la décentralisation, le MATCL dresse trois constats principaux. Premièrement, il note que les populations « sont très peu informées du fonctionnement des collectivités » (MATCL 2011, 40). En dépit du principe général de la publicité des réunions du conseil communal, les habitants n'y participeraient pas. Ces derniers ne fréquenteraient les mairies⁴⁷ que pour des besoins de services. Aussi, les populations semblent rarement informées des décisions prises lors des sessions. Par ailleurs, la majorité des personnes interviewées dans le cadre du rapport du MATCL méconnaissent les domaines de compétences des communes. Deuxièmement, le MATCL met en évidence le faible

⁴⁵ Le pays ne réalise pas de recensements à caractère ethnique ou religieux.

⁴⁶ Cette étude est menée à l'échelle nationale, soit 4 régions sur les 8 plus le district de Bamako avec près de 300 personnes interrogées.

⁴⁷ La mairie désigne le siège de la commune.

degré de consultation des populations par les autorités locales. En effet, les résultats montrent que la population « n'est pas associée à la prise de décision des conseils communaux et qu'elle n'est pas non plus au courant des décisions du conseil » (MATCL 2011, 101). Un troisième élément porte sur une insatisfaction générale des populations vis-à-vis des réalisations de leurs élus par rapport aux investissements dans les domaines de proximité relevant de la compétence des communes, notamment en matière d'assainissement. Sur ce plan, le MATCL (2011, 40) souligne que « la population ne semble pas satisfaite des élus [...] comme représentants de leurs intérêts. »

Cependant, cet échec général semble relatif, car la mise en œuvre des obligations de participation semble variable selon les communes. Par exemple, la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT) note le succès de la participation des populations dans l'action publique locale dans les communes de Sanankoroba, Bougoula et Dialakoroba qui constitueraient des expériences pilotes (DNCT 2009). En effet, ces trois communes situées dans la périphérie de la capitale, Bamako, ont bénéficié de l'accompagnement de SUCO (Solidarité Union Coopération, une ONG québécoise) pour étendre une expérience prometteuse entre la commune de Sanakoroba et la municipalité de Sainte-Élisabeth (Québec) dans le cadre de leur jumelage. La vitalité du partenariat entre les élus et les autres acteurs locaux de la ville de Koutiala (située dans la 3e région Sikasso) semble s'inscrire dans la même veine (DDC Mali 2012). En effet, cette ville malienne en coopération décentralisée avec la ville d'Alençon (France) est soutenue par la coopération suisse au Mali (DDC Mali) dans le cadre du programme de développement social et urbain (PDSU). Il ressort de cela, que les comités de développement de quartier/village (CDQ/V) mis en place, « sont devenus les piliers et les éléments de l'ancrage à la base [...] qui symbolisent aujourd'hui le passage de la démocratie de représentation à la démocratie de participation » (DDC Mali 2012, 14). Néanmoins, Koutiala n'est pas la seule commune objet du PDSU, mais toutes ne semblent pas avoir eu le même succès (Julien 2008). Cette variation nous permet de croire que les obligations d'information et de consultation édictées par le gouvernement national ne bénéficient pas de la même attention dans les différentes communes. Si une certaine unanimité semble prévaloir quant à la faiblesse générale de la mise en œuvre de la participation publique (Kassibo 2002, Felber, Müller et Djiré 2007, Rhazaoui 2010, Djiré, Keïta et Togo 2008, MATCL 2011), certaines communes semblent plus avancées que d'autres dans l'information et la consultation de leurs populations (DNCT 2009, DDC Mali 2012). Dans ce cadre, il devient intéressant d'étudier les raisons de la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique qui sont les mêmes pour toutes les communes, qui par ailleurs évoluent dans le même cadre organisationnel et institutionnel

général. En effet, si la Loi 95-034 impose à toutes les communes maliennes les mêmes obligations d'informer et de consulter leurs habitants, la mise en œuvre de ces différentes obligations semble variée d'une commune à l'autre (MATCL 2011, DNCT 2009, DDC Mali 2012).

En ce sens, l'objectif de ce travail doctoral est donc de mieux comprendre les raisons de la variation de la mise en œuvre entre les communes des obligations de participation publique institutionnalisées par le gouvernement à partir du cas du Mali. Il vise à s'interroger sur les déterminants de la variation de la participation entre les communes bien qu'elles soient soumises au même mandat institutionnel et dotées d'un même cadre organisationnel général. Notre travail s'arrime autour de la question de recherche suivante :

Dans un contexte d'institutionnalisation par le gouvernement national d'obligations de participation publique, dans quelle mesure les facteurs politiques internes (c'est-à-dire ceux propres à la commune) sont-ils susceptibles d'expliquer la variation de la mise en œuvre de ces obligations entre les communes ? Autrement dit, nous cherchons à saisir dans quelle mesure les facteurs politiques (le profil des dirigeants, la compétition politique, la revendication des parties prenantes⁴⁸) d'une commune sont susceptibles de déterminer davantage son engagement, à mettre en œuvre ou non les obligations de participation publique que les facteurs liés à son contexte structurel (géographique, démographique, économique et institutionnel).

Les particularités du cas malien, objet de la présente thèse amènent à creuser l'influence des différents facteurs identifiés dans les écrits tout en prenant en compte certaines spécificités. En effet la logique du régime unitaire du pays fait qu'au niveau institutionnel, toutes les communes sont soumises aux mêmes obligations de participation publique, de contrôle de l'État central ainsi qu'à un même système politique et électoral. Par ailleurs, si l'on peut établir une certaine différence entre les communes rurales et urbaines sur le plan géo-démographique et économique; il y a une certaine proximité entre celles qui sont rurales et celles qui sont urbaines. En général, les communes rurales sont plus modestes en taille comme en population et sont caractérisées par une précarité aigüe en ressources humaines et financières. À l'opposé, les communes urbaines concentrent plus de populations et d'activités économiques. Par ailleurs, les enjeux politiques sont plus discutés dans les centres urbains où le niveau d'éducation apparaît plus élevé qu'en milieu rural (Traoré et Diaby 2011). De ce fait, même si certaines variables des facteurs contextuels et institutionnels peuvent avoir une influence dans

⁴⁸ La notion de «partie prenante » est employée ici dans la perspective de Yang et Callahan (2007), à savoir les acteurs ayant la légitimité et la capacité, c'est-à-dire le droit de revendiquer l'application des obligations d'information et de consultation.

la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes; il est possible de poser l'hypothèse suivante :

La variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique entre les communes est davantage liée à des facteurs politiques internes qu'à des facteurs contextuels ou institutionnels.

Bien que focalisée sur les facteurs politiques, cette hypothèse prend en compte les dimensions relatives à l'ancrage contextuel et institutionnel à partir des particularités du terrain étudié. En cela, notre hypothèse ouvre la porte à une perspective intégrée, avec comme trame de fond les spécificités des cas à étudier.

Une telle recherche tire sa pertinence de plusieurs observations. Premièrement, nous avons vu que malgré la densité des études dans le domaine, la variation entre les communes relevant d'un même système institutionnel et organisationnel dans leur mise en œuvre des mêmes obligations de participation publique semble moins étudiée. Une des plus grandes justifications de cette étude va dans ce sens: « it is still not know, [...] which factors drive governments in their development towards more active forms of citizen participation [...]. Therefore, it is most relevant to study variation in measures for promoting citizen participation at the local level » (Van Eijk 2013, 2). Deuxièmement, comme mentionné plus haut, plusieurs auteurs appellent à contextualiser l'analyse de la participation (Blondiaux et Fourniau 2011). En ce sens, l'étude cherche à cerner les déterminants à même d'expliquer la variation de la mise en œuvre de la participation publique dans le cas spécifique du Mali. Ainsi, cette recherche veut contribuer à la réflexion théorique sur la mise en œuvre de la participation publique. Les travaux de Devas et de Grant (2003) constituent une balise dans cette perspective pour les pays d'Afrique au sud du Sahara. Néanmoins, Gazibo (2010, 30) invite à avoir un regard sur « les Afriques plutôt qu'une Afrique. » Pour cet auteur, il est nécessaire :

de tenir compte des différences entre les sociétés africaines aux héritages coloniaux différents, aux configurations territoriales et subétatiques diverses, aux trajectoires post-coloniales variées en termes de régimes, aux niveaux de développement asymétriques, aux niveaux de progrès démocratiques ou encore de conflictualité divergents. (Gazibo 2010, 31)

Dans cette perspective, avant de détailler notre méthodologie, nous situons d'abord notre étude dans son contexte général en présentant le régime des communes maliennes en général. Ce détour en l'espace d'un chapitre nous permet de comprendre le statut juridique et le fonctionnement des communes du pays ainsi que les différentes obligations de participation

publique auxquelles ces dernières sont soumises. Cette mise en contexte nous semble nécessaire à la compréhension de l'environnement du fonctionnement des communes étudiées. En effet, d'un pays à l'autre, le statut des communes diffère en termes de compétences, de ressources et d'encadrement juridique (Chapus 1990, Mback 2003). En ce sens, ce chapitre intermédiaire permet de situer notre étude de cas dans son contexte général.

CHAPITRE 2 : LA COMMUNE AU MALI : ENTRE LIBRE ADMINISTRATION THÉORIQUE ET DÉPENDANCE PRATIQUE

L'histoire des premières communes au Mali remonte à l'époque coloniale. En effet, c'est en 1918 que les « communes mixtes de premier degré de Kayes et de Bamako » sont créées au Soudan français, actuel Mali (Béridogo 2002, 2)⁴⁹. Depuis, les différents régimes qui se sont succédé de l'indépendance (1960) à la démocratisation en 1991 ont plus ou moins garanti une certaine reconnaissance juridique à des degrés divers. L'objectif de ce chapitre est d'exposer le contexte général des communes maliennes. À cet égard, trois textes majeurs constituent la trame de notre présentation. Ils balisent le statut et le fonctionnement des différentes collectivités dans leur ensemble. D'abord, nous avons la Loi 93-008⁵⁰ déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales qui fixe les grandes lignes de la création et du statut des communes. Ensuite, il y a la Loi 95-034⁵¹ portant code des collectivités qui détaille les modalités de fonctionnement des collectivités, notamment les obligations de participation publique. Puis, la Loi 96-025 fait ressortir les spécificités de la gouvernance de la ville de Bamako.

Dans une première partie (2.1), nous présentons le système communal malien. Il s'agit de se pencher sur le degré d'autonomie des communes dans leur fonctionnement. Si les collectivités maliennes bénéficient d'une reconnaissance constitutionnelle, leur autonomie peut être questionnée au regard du rôle prépondérant du gouvernement central dans leur fonctionnement.

Dans une deuxième partie (2.2), nous exposons les acteurs principaux qui en plus des élus interviennent dans les processus de gestion des communes. Il s'agit dans un premier temps des acteurs communautaires. Sur ce point, nous avons d'une part les conseillers et chefs de quartier qui constituent des participants désignés par la loi dans le cadre de la participation publique. D'autre part, nous trouvons des associations et des groupements d'intérêts économiques (GIE) qui évoluent dans les domaines de compétences dévolues aux communes. Dans un deuxième temps, nous parlerons des partenaires techniques et financiers (PTF) qui assurent presque la survie économique des communes.

⁴⁹ Les communes mixtes de premier degré sont administrées par un maire nommé assisté d'une commission municipale constituée de 7 Français et de 2 indigènes sachant parler et écrire le français (Béridogo 2002).

⁵⁰ Cette Loi a connu quelques modifications à des fins de précisions notamment en 2012 par la Loi 2012-005 du 23 janvier 2012.

⁵¹ Cette Loi a été remplacée en 2012 par la Loi 2012-007, mais sans changement majeur par rapport à la participation publique. Nous ne mentionnons cette nouvelle Loi 2012-007 que s'il y a une modification d'une disposition, sinon notre référence reste l'ancienne Loi 95-034.

Dans une troisième partie, nous exposons les différentes obligations de participation publique instituées par la Loi 95-034. La première catégorie porte sur des obligations d'information. La deuxième catégorie est relative à des obligations de consultation. Enfin dans une quatrième partie, nous mettons particulièrement en exergue le statut particulier du district de Bamako. Capitale du pays, et une des deux premières communes instituées sous la colonisation, le système de gouvernance de cette ville a longtemps navigué entre nomination et élection de ses dirigeants d'une part, et superposition de différents paliers d'autre part.

2.1 Le système communal du Mali : décentralisation ou recentralisation ?

Selon Chapus (1990), l'effectivité de la décentralisation relève de trois attributs⁵² : la personnalité juridique de l'institution décentralisée, l'indépendance personnelle des autorités décentralisées et la disposition de moyens suffisants. Dans cette perspective, nous analysons dans un premier temps le statut juridique et l'autonomie financière des communes. Dans un deuxième temps, il sera question de leur système politique et électoral avant d'élargir le regard sur d'autres acteurs de la commune au-delà de l'État et des élus.

2.1.1 Le statut juridique et l'autonomie financière des communes

À l'indépendance en 1960, le Mali hérite de 13 communes issues de la période coloniale (Béridogo 2002). Sur le plan juridique, les communes sont reconnues dès la première Constitution du pays en date du 22 septembre 1960 comme des structures constitutives du nouvel État : « "les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades" » (Kassibo 1997, 3). Cette reconnaissance est consolidée par la Constitution du 25 février 1992, fondant la troisième république dans son article 98 qui souligne que « les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. »

⁵² Dans le même sens, Lemieux (2001) mentionne le statut des instances, les compétences, le financement et la nature des postes des dirigeants. Lemieux, Vincent. 2001. *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal. Lemieux, Vincent. 1997. *La décentralisation*. Sainte-Foy, Éditions IQRC. Cités dans Bherer (2003).

Comme on le constate, la reconnaissance constitutionnelle est encadrée par la loi. En ce sens, la Loi 93-008 qui fixe les conditions de la libre administration des collectivités territoriales⁵³ crée trois niveaux de collectivités constitués par les régions, les cercles⁵⁴ et les communes⁵⁵. Outre ces trois niveaux, il y a le district de Bamako qui constitue une collectivité de niveau régional, dotée d'un statut particulier⁵⁶. Selon cette loi encadrant les conditions de la libre administration des collectivités, ces dernières sont dotées « de la personnalité morale et de l'autonomie financière » (article 1^{er}, Loi 93-008). Néanmoins, elles n'ont pas vocation à intervenir dans tous les domaines. C'est la loi qui détermine les compétences dévolues à chaque niveau de collectivité. Selon la Loi 93-008 ci-dessus citée, « les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêts régional ou local. » Dans cette perspective, la Loi 95-034 portant code des collectivités territoriales définit les domaines de compétences dans le cadre des attributions du conseil communal : « le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives aux programmes de développement économique social et culturel » (article 14). Plus précisément, cette loi présente 21 objets à propos desquels le conseil communal est habilité à délibérer comme le présente le tableau 2.1.

⁵³ Cette loi a été modifiée par la Loi 96-056 du 16 octobre 1996. Elle est finalement remplacée par la Loi 2012-005 du 23 janvier 2012, modifiée après par la Loi 2014-052 / du 14 octobre 2014.

⁵⁴ Le cercle est l'échelon entre la région et la commune, il équivaut par exemple au département dans le système français.

⁵⁵ Au niveau national, nous avons le Haut conseil des collectivités territoriales (HCCT), reconnu comme une institution de la république qui joue un rôle consultatif sur les sujets relatifs aux collectivités territoriales. Cette institution est assimilée au Sénat dans la plupart des pays francophones. D'ailleurs, des voix s'élèvent de plus en plus en faveur de sa transformation dans ce sens.

⁵⁶ Nous reviendrons en détail sur ce cas qui fait l'objet de notre terrain d'étude.

Tableau 2.1 : Les champs de compétences des communes

1. Les budgets et les comptes communaux	11. Le sport, les arts et la culture
2. La protection de l'environnement	12. L'organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales
3. Les plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal	13. L'organisation des activités artisanales et touristiques
4. La gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine	14. La création et le mode de gestion des services et organismes communaux et l'organisation des interventions dans le domaine économique
5. La politique de création et de gestion des équipements collectifs, notamment dans les domaines suivants : l'enseignement préscolaire et l'alphabétisation, le premier cycle de l'enseignement fondamental	15. Les marchés de travaux et de fournitures, les baux et autres conventions 16. L'institution des taxes rémunératoires des prestations, la fixation des taux, des impôts et autres taxes communales dans le cadre des bases et des minima fixés par la loi
6. Les dispensaires, maternités, hygiène publique, l'assainissement et les centres de santé communautaires	17. Les emprunts et l'octroi de subventions de toute nature
7. Les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal	18. Les modalités d'application du statut du personnel
8. Le transport public et les plans de circulation	19. Les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités maliennes et étrangères
9. L'hydraulique rurale ou urbaine	20. L'acceptation et le refus des dons, subventions et legs
10. Les foires et les marchés	21. La réglementation en matière de police administrative

Source : Loi N°95-034/ portant code des collectivités territoriales en République du Mali

Néanmoins, comme la SNV et le CEDELO le soulignent, « la seule volonté de créer des collectivités territoriales et de leur reconnaître des compétences ne suffit pas pour que ces instances puissent d'office exercer ces compétences et aient les moyens de les mettre en œuvre » (2004, 41). La Loi 93-008 susmentionnée note que « tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'État à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » (article 4). Dans cette perspective, la mise en œuvre du transfert des compétences est opérée de manière progressive. Dès la mise en place des organes des communes à la suite des élections communales de 1998, une première vague de compétences est automatiquement transférée aux communes. « Il s'agit des compétences d'administration générale (état civil, recensement, police administrative, hygiène et assainissement, archives et documentation) » (SNV et CEDELO 2004, 41-42). Mais, des difficultés de mise en œuvre sont apparues dans certaines communes du fait, notamment de l'insuffisance de ressources humaines autant sur le plan quantitatif, que qualitatif.

Ainsi, il faut attendre 2002 pour voir le gouvernement prendre « trois décrets [...] de transfert des compétences [...] concernant les domaines de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique rurale et urbaine » (Demante 2006, 47). Ces décrets précisent les modalités de mise en œuvre des compétences précédemment dévolues aux communes dans les trois domaines respectifs par la Loi 95-034 (tableau 2.1) à travers les modalités de dévolution des infrastructures existantes, d'appui-conseil des services déconcentrés⁵⁷ de l'État, de transfert de ressources financières sous forme d'affectation de subvention.

Cette propension à transférer des pouvoirs aux communes contraste avec les capacités financières de ces dernières. Un des enjeux du transfert des compétences est la disponibilité des ressources pour leur mise en œuvre. En ce sens, les ressources des collectivités sont constituées par les impôts et les taxes qu'elles sont autorisées à percevoir, les subventions de l'État, les taxes rémunératoires sur les services rendus, les revenus de leur domaine, les emprunts, les dons et legs ainsi que les subventions des partenaires extérieurs (Loi 93-008 et Loi 95-034)⁵⁸. Si ce catalogue laisse voir une certaine diversité des sources de revenus des collectivités en général, leur réalité économique semble tout autre. En effet, le rapport du MATCL (2011, 44) sur la mise en œuvre de la décentralisation révèle une précarité financière des collectivités qui constituerait même une « des plus grandes menaces pour la survie et la crédibilité du processus de décentralisation de la gestion publique. » Dans ce rapport, on apprend que les dépenses d'investissements des collectivités proviennent presque exclusivement des subventions de l'État. Dans la majorité des cas, « même les dépenses de fonctionnement ne sont couvertes qu'en partie par les ressources propres » (MATCL 2011, 43). Or, il apparaît que les transferts de l'État sont d'une très grande faiblesse. Par exemple, « par rapport au total des recettes de l'État, le transfert effectué aux collectivités décentralisées en 2009 est de 0,48% » (MATCL 2011, 42). Pire, ce financement des collectivités semble dépendre presque exclusivement de ressources financières extérieures. À titre illustratif, en 2008 et 2009; « 93,21% [de ce financement provenait] des partenaires techniques et financiers extérieurs, tandis que la part du financement national ne [s'élevait qu'à] 6,79% » (MATCL 2011, 44). Au-delà de cette faible capacité financière, l'État garde un droit de regard sur l'exercice des compétences transférées à travers la tutelle administrative qu'il exerce sur les collectivités et notamment la commune.

⁵⁷ Les services déconcentrés désignent les démembrements des différents services du gouvernement central au niveau des régions, des cercles et des arrondissements.

⁵⁸ Les ressources fiscales sont spécifiquement déterminées par la Loi 00-044 du 7 juillet 2000, remplacée en 2011 par la Loi 2011-036 du 15 juillet 2011.

En effet, la Loi 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités rappelle que ces dernières « exercent leurs activités sous le contrôle de l'État et dans les conditions définies par la loi » (article 18). En ce sens, chaque niveau de collectivité est soumis à la tutelle d'un représentant du gouvernement central. Comme le souligne Mercier (2000, 44) dans le cas de la France qui reste d'ailleurs la référence du système malien, « tout en confiant [des] responsabilités aux collectivités locales, la décentralisation n'a pas remis en cause les principes de l'État unitaire. » En effet, l'organisation territoriale du pays qui s'inspire du système français repose sur une certaine dualité. Tout d'abord, la région, le cercle et l'arrondissement constituent des circonscriptions administratives. Ainsi, un arrondissement est constitué d'une ou de plusieurs communes. Le cercle est constitué de plusieurs arrondissements et la région regroupe plusieurs cercles. L'arrondissement est dirigé par le sous-préfet, le cercle par le préfet, et la région par le gouverneur. Appelées représentants de l'État, ces autorités administratives sont nommées par le gouvernement et ont la charge des intérêts nationaux, et veillent au respect et à l'exécution des lois, des règlements et des décisions du pouvoir central. Elles participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement émanant de ce dernier. Dans ce sens, elles assurent la coordination et le contrôle des activités des services civils et des organismes publics de l'État à l'exception des services judiciaires. Ensuite, la région et le cercle constituent en même temps des collectivités territoriales. Autrement dit, la région a aussi un conseil régional et son bureau exécutif, tout comme le cercle a son conseil de cercle et son bureau exécutif.

Dans le cadre de l'exercice du respect de la loi, les représentants de l'État assurent la tutelle des collectivités. Plus précisément, selon la Loi 95-034, « le ministre chargé des collectivités territoriales assure la tutelle des régions. Le représentant de l'État au niveau de la région assure la tutelle des cercles de la région et de la commune, chef-lieu de région. Le représentant de l'État au niveau du cercle assure la tutelle des communes » (article 229). Dans cette perspective, la tutelle sur la commune⁵⁹ consiste soit à l'assistance et au conseil que peut apporter le sous-préfet à la commune, soit au contrôle de légalité qu'exerce le préfet sur les actes de la commune. Ainsi, le préfet est appelé à approuver les actes, à ordonner un sursis à leur exécution ou à les annuler (article 230 Loi 95-034). Plus particulièrement, la même loi fixe neuf domaines au sein desquels les délibérations de la commune ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle, à savoir : les budgets et les comptes; les conventions, dons et legs et subventions assortis de conditions; la création et le mode de gestion des services et

⁵⁹ Dans le même sens, la tutelle du cercle (département) est assurée par le gouverneur de région tandis que la tutelle de la région est assurée par le ministre en charge de la décentralisation (article 229 Loi 95-034).

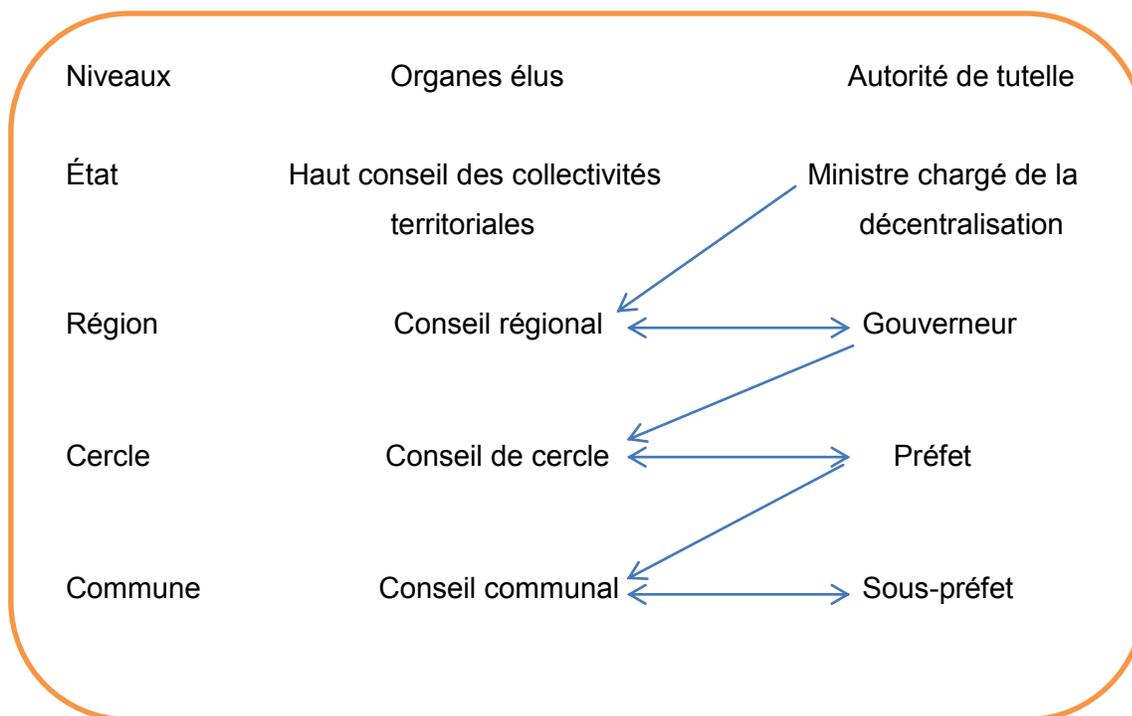
organismes à caractère industriel et commercial; les modalités d'application du statut du personnel; les opérations d'aménagement de l'espace; la fixation des taux des impôts et taxes; la réglementation en matière de police administrative; les emprunts; la prise de participation et toute intervention impliquant la cession des biens et des ressources de la commune⁶⁰. Au-delà des décisions prises dans ces neuf domaines explicites, la commune est tenue de transmettre une copie de « chaque procès-verbal et de chaque délibération [...] à l'autorité de tutelle dans les huit jours » de la fin de chaque session du conseil communal (article 31 Loi 95-034). Dans la même optique, l'autorité de tutelle procède à l'inspection de la commune au moins une fois dans l'année. Néanmoins, pour ne pas handicaper le fonctionnement des communes, la loi encadre aussi l'exercice du contrôle de l'autorité de tutelle dans un délai d'un mois. Autrement dit, les actes de la commune sont exécutoires au bout de trente jours s'ils ne sont pas sanctionnés par l'autorité de tutelle. Aussi, les décisions défavorables de cette dernière sont susceptibles de recours hiérarchique ou juridique de la part de la commune ou tout contribuable dans un délai d'un mois.

Un autre volet de cette tutelle consiste à la mise à disposition des services techniques de l'État aux communes. Autrement dit, en cas de besoin la commune peut solliciter la prestation d'un service étatique. Pour ce faire, elle fait une demande à l'autorité de tutelle (préfet ou sous-préfet) qui saisit le service concerné. Cependant, les dépenses qu'occasionne la prestation restent à la charge de la commune⁶¹. La figure 2.1 présente les relations de tutelle entre les différents niveaux de collectivités et les représentants de l'État où les flèches à double sens désignent les relations d'assistance et de conseil et les flèches à sens unique, les relations de contrôle de légalité.

⁶⁰ Ce système de contrôle a priori est de plus en plus abandonné au profit du contrôle a posteriori où les actes des collectivités sont exécutoires dès leur publication et leur transmission à l'autorité de tutelle qui peut au besoin les soumettre au contrôle d'un juge administratif. Voir Regourd, Serge. 1982. L'acte de tutelle en droit administratif français. Paris, LGDJ. Fall, Ismaïla M. 2004. « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal. » Afrilex (5) : 64-110. Consulté le 21 mai 2015.

<http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/05dossfallmadior.pdf>.

⁶¹ Décret n°96-084/ P-RM déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'État.



Légende :
 ← Relations de contrôle de légalité
 ↔ Relations d'assistance et de conseil

Figure 2.1 : Les relations de tutelle entre les collectivités et les autorités administratives de l'État

Source : Adaptée de SNV et CEDELO 2004

Néanmoins, si les communes restent fortement encadrées sur le plan juridique, elles bénéficient d'un soutien étatique dans le cadre d'un dispositif d'appui technique et financier. L'accompagnement technique du processus de décentralisation est assuré par différentes structures techniques et d'orientation (SNV et CEDELO 2004). Ainsi, entre 2000 et 2007, une Cellule de coordination nationale (CCN) est mise en place avec des Chargés de suivi régionaux (CSR) et des centres de conseils communaux (CCC) dans les cercles. Ces structures notamment les CCC ont aidé les communes « à se familiariser avec les techniques d'élaboration des plans de développement, les budgets et comptes administratifs » (MATCL 2011, 31). Ces structures sont supprimées en 2007 et remplacées depuis par une dotation d'appui technique (DAT) que les communes mobilisent pour financer leurs prestations techniques. Le pilotage de ces structures d'appui technique était assuré entre 2000 et 2007 par le Comité national d'orientation (CNO), le Comité régional d'orientation (CRO) et le Comité local d'orientation

(CLO) dans les cercles pour « promouvoir la synergie entre les différents intervenants aux différentes échelles du territoire » (MATCL 2011, 33). À partir de 2007, les CRO et les CLO sont remplacés respectivement par des Comités régionaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CROCSAD)⁶² et des Comités locaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CLOCSAD). Au niveau communal, des Comités communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CCOCSAD) sont mis en place.

Quant au dispositif d'appui financier mis en place aussi en 2000, il est piloté par l'Agence nationale d'investissement des collectivités (ANICT). À travers cette structure, l'État et ses partenaires subventionnent les investissements des collectivités à partir du fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT), devenu en 2007 le fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT).

Dans la même tendance, pour assurer le suivi de la performance des collectivités, la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT) met en place un Outil informatisé de suivi évaluation (OISE) communément appelé - Base OISE -. Cet outil sert à documenter diverses informations sur les collectivités territoriales comme :

Les caractéristiques physiques, les informations diverses sur les élus locaux, les appuis techniques et les formations, les PDESC et les investissements réalisés, le personnel communal, la tenue des sessions des conseils, l'élaboration et l'exécution des budgets, y compris en matière de recettes budgétaires prévues et recouvrées. (MATCL 2011, 34)

De tout ce qui précède, on peut estimer que les communes maliennes bénéficient de peu d'autonomie malgré le principe de la libre administration proclamé par la Constitution en vigueur. Elles évoluent dans un environnement juridique très encadré en plus de leur faible autonomie financière. En ce sens, on peut se demander à la suite d'Awortwi (2011) si la décentralisation n'est pas devenue une forme de (re)centralisation⁶³. Néanmoins, nonobstant leur forte dépendance vis-à-vis de l'État central, les communes n'en demeurent pas moins un symbole de « l'enracinement de la démocratie et de la perspective locale dans le paysage politique et institutionnel » du Mali d'aujourd'hui (MATCL 2011, 27).

⁶² Décret n°08-095/P-RM du 21 février 2008/ portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement.

⁶³ Dans une étude comparative sur l'évolution de la décentralisation au Ghana et en Ouganda, Awortwi relève une tendance à la (re)centralisation en Afrique due à une faible volonté politique : « l'absence apparente d'attachement des dirigeants africains à la décentralisation politique est un problème structurel [...]. La (re)centralisation va se poursuivre en Afrique, notamment en raison du fait que l'ordre des politiques de décentralisation choisi par beaucoup de pays n'est pas censé renforcer la résistance aux manipulations du GC [gouvernement central] » (2011, 379).

2.1.2 Le système politique et électoral

Selon le code des collectivités, la commune est administrée par un organe délibérant, le conseil communal et un organe exécutif, à savoir le bureau communal. Le conseil communal est constitué de l'ensemble des conseillers communaux « élus par les citoyens résidant dans la commune » (article 4 Loi 95-034). Le nombre des conseillers de la commune varie selon la taille de la population. Ce nombre est fixé par le représentant de l'État (gouverneur) en fonction des résultats du dernier recensement administratif selon l'article 5 de la Loi 95-034⁶⁴ portant code des collectivités. Ainsi, le nombre des conseillers est fixé ainsi qu'il suit :

- Commune de moins 10 000 habitants.....11 conseillers,
- Commune de 10 000 à 20 000 habitants.....17 conseillers,
- Commune de 20 001 à 40 000 habitants.....23 conseillers,
- Commune de 40 001 à 70 000 habitants.....29 conseillers,
- Commune de 70 001 à 100 000 habitants.....33 conseillers,
- Commune de 100.001 à 150 000 habitants.....37 conseillers,
- Commune de 150 001 à 200 000 habitants.....41 conseillers,
- Commune de plus de 200 000 habitants.....45 conseillers.

Le conseil communal a un mandat de cinq ans. Selon la loi 06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale, « les conseillers communaux sont élus [...] au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel. Sur chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation. » Pour faire acte de candidature, les partis ou groupements de partis politiques de même que les listes de candidatures indépendantes doivent déposer auprès du représentant de l'État dans le district de Bamako (gouverneur) une liste comportant autant de candidats que de nombre de conseillers à élire dans la commune. Autrement dit, pour la Commune III dont le conseil communal compte 37 conseillers par exemple, chaque liste de candidatures doit être obligatoirement constituée de 37 candidats.

À l'issue du scrutin, les sièges sont répartis entre les différentes listes de candidatures selon « la règle de la plus forte moyenne » à l'exclusion cependant des listes de candidatures n'ayant pas « obtenu 5% des suffrages exprimés » (Loi 06-044 citée). Plus précisément, toute liste de

⁶⁴ Les différentes modifications et les nouvelles lois n'ont pas modifié le nombre des conseillers en fonction de la population.

candidatures n'ayant pas reçu au moins 5% des suffrages exprimés est exclue de la répartition des sièges de conseillers.

Aux termes des élections, le conseil communal élit en son sein les membres du bureau communal constitués du maire et de ses adjoints. Le nombre des adjoints au maire de chaque commune varie aussi en fonction de la taille de la population :

- Commune de moins de 50 000 habitants... 3 adjoints;
- Commune de 50 000 à 100 000 habitants... 4 adjoints;
- Commune de plus de 100 000 habitants... 5 adjoints (article 58 Loi 95-034).

Dans la même perspective, le conseil communal peut constituer en son sein des commissions de travail composées uniquement de conseillers communaux (article 35 Loi 95-034). Elles sont chargées d'étudier les questions qui peuvent leur être soumises par leurs membres ou par l'administration d'État. Cependant, elles n'ont pas de pouvoir de décisions et peuvent entendre à titre consultatif les personnes dont les avis peuvent être utiles.

Il convient de préciser à cet effet que ces différentes instances (bureau exécutif, conseil communal et les commissions de travail) sont soutenues sur le plan administratif par l'administration communale dirigée par le secrétaire général (directeur général). Selon la Loi 93-008, le « secrétaire général est nommé par le président de l'organe exécutif » notamment le maire dans les communes (article 11). Cette nomination relève du « pouvoir discrétionnaire que la loi reconnaît au président » (DNCT 2005, 21). L'application de cet article de la Loi 93-008 a réellement commencé dans les années 2004 avec l'adoption du décret n°03-583/P-RM de 30 décembre 2003 portant dispositions communes d'application du statut des fonctionnaires des collectivités territoriales concernant le recrutement et les concours directs de recrutement. « Auparavant le secrétaire général était toujours nommé par le ministre de l'Administration territoriale » (DNCT 2005, 21).

Si les textes fondateurs de la nouvelle politique de décentralisation sont adoptés entre 1992 et 1996⁶⁵; les premières élections communales générales sont organisées en 1998. Néanmoins, il convient de noter que de la première république (1960-1968) à la deuxième république (1968-1991), le système politique local a toujours été l'apanage des partis politiques nationaux. Déjà,

⁶⁵ La Constitution du 25 février 1992, la Loi 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités, la Loi 95-022 portant statut des fonctionnaires des collectivités, la Loi 95-034 portant code des collectivités, la Loi 96-025 portant statut particulier du district de Bamako, la Loi 96-059 portant création des communes. Cette dernière loi crée 682 nouvelles communes qui couvrent avec les 19 communes déjà existantes, l'ensemble du pays. Après, deux nouvelles communes sont créées, faisant un total de 703 communes à ce jour.

la Loi 59-19 de 1959 relative à l'élection des conseils municipaux notait que seuls les partis ou les groupements politiques reconnus légalement peuvent présenter des listes de candidats aux élections (article 10). Cette disposition est reconduite dans la Loi 63-73 de 1963, portant code électoral. Les mêmes dispositions semblent demeurées sous la deuxième république (1968-1991), puisqu'on les retrouve à nouveau dans le code électoral adopté pendant la transition à la fin de la deuxième république en 1991⁶⁶. C'est sous la troisième république (depuis 1992) que les candidatures indépendantes seront introduites dans le système politique local. En ce sens, la Loi 97-008 de 1997 consacre en son article 57 que « tout parti politique légalement constitué, tout groupement de partis politiques légalement constitués peut présenter [...] une liste de candidats. Les candidatures indépendantes sont également autorisées. » D'une manière générale, la culture politique semble marquée par certaines caractéristiques majeures : la « transhumance politique » (ASGPF 2009, 2), le recours aux réseaux d'influence notamment traditionnels et la faible mobilisation des électeurs.

Selon l'ASGPF⁶⁷, « la transhumance politique est cette attitude individuelle ou collective de se mouvoir d'un groupe politique à un autre, d'une affiliation à une autre et de façon intempestive, des femmes et des hommes engagés dans la vie publique » (2009, 2). En effet, la notion de « transhumance » est empruntée au vocabulaire agricole où elle désigne la migration périodique des troupeaux à la recherche de meilleurs pâturages. Pour Vigneron, ce phénomène est « presque symptomatique du pluralisme malien [...] où on assiste la plupart du temps à un redéploiement des transhumants vers d'autres partis » (2014, 293). Un observateur de la scène politique du Mali note que cette « transhumance politique brouille la lisibilité des militants. Elle altère la confiance entre l'élu et sa base qui a le sentiment d'être trahie⁶⁸. » Dans le même sens, Mehdi Ba (2015, 36)⁶⁹ mentionne qu'« au Mali, la transhumance est dénoncée comme un mal endémique qui mine la crédibilité de la classe politique. » Ainsi, l'électeur aussi semble devenu un « agent économique » qui « dans la plupart des cas [...] ne monnaie pas sa voix qu'à un seul acteur, mais à tous les protagonistes qui lui proposent d'échanger son vote contre un bien matériel (des vêtements, du riz ou du thé) » (Vigneron 2014, 152). Les campagnes électorales

⁶⁶ Ordonnance 91-074 du 10 octobre 1991 portant code électoral.

⁶⁷ ASGPF (Association des secrétaires généraux des parlements francophones). 2009. *La transhumance politique évoquée à travers des faits évoqués dans quelques pays*. Texte présenté à l'occasion de la réunion de l'ASGPF tenue à Bruxelles et Luxembourg du 9 au 12 septembre 2009. Consulté le 22 mai 2015.

http://www.asgpffrancophonie.org/Documents/Doc_relies_aux_travaux/Autres_doc/Rapports/RAP-AG-Rwabahungu2009.pdf

⁶⁸ Cité dans ASGPF (2009, 7).

⁶⁹ Jeune Afrique, hebdomadaire international indépendant n°2836 du 17 au 23 mai 2015 (36). L'auteur souligne que « plusieurs pays africains – comme le Burkina Faso, le Sénégal, la Guinée équatoriale, le Gabon ou le Tchad – se sont dotés d'un dispositif législatif ou constitutionnel destiné à limiter la transhumance. »

ressemblent alors à un marché « de dupe » (Vigneron 2014, 160). Dans l'imaginaire collectif, le concept de « politique » rime avec manque de crédibilité. « Le terme de politique est devenu synonyme de duperie, de mensonge... "Faire de la politique" à quelqu'un signifie le tromper, lui faire une ruse, un coup bas... Cela s'exprime dans le langage courant (bambara) des citoyens par la notion de « "politiki kuma do"; littéralement traduit, cela veut dire "c'est une parole de politicien" pour dire que c'est de la "poudre aux yeux" » (Traoré et Diaby 2011, 25). Dans cet environnement, le recours aux différents réseaux communautaires reste alors un des leviers privilégiés pour le rayonnement politique.

Le recours au réseau d'influence, notamment la chefferie traditionnelle et les chefs religieux est une deuxième caractéristique de la culture politique du Mali. Selon Fay (1995, 21), déjà, en son temps : l'administration coloniale « avait "clientélisé" les anciennes familles dominantes et renchéri sur les hiérarchies locales pour mieux asseoir son encadrement. » Pour cet auteur, le même modèle continue après l'indépendance sous la première et la deuxième république jusqu'à l'insurrection des années 1990 qui met fin au parti unique. Ainsi, le régime démocratique hérite de cet ensemble de réseaux que les partis politiques nouvellement créés tentent de quadriller à nouveau « par des processus formellement identiques à ceux qui avaient cours sous l'ancien régime » (Fay 1995, 29). En ce sens, l'ancrage du politique semble toujours passer par le renforcement de son « audience auprès des groupements fortement implantés socialement et dont la parole est très écoutée » (Vigneron 2014, 163). Dans cette veine, les chefferies traditionnelles et les chefs religieux paraissent incontournables. Si les chefs traditionnels restent influents dans les zones rurales, mais peu dans les zones urbaines, les chefs religieux apparaissent aujourd'hui comme des « faiseurs de rois » politiques. Le titre d'un journal local illustre bien ce poids de plus en plus pesant de la religion, notamment musulmane dans le jeu politique. Par exemple, dans le cadre de l'élection partielle d'un député dans la Commune V, un journal rapporte que les différents candidats sollicitent fortement l'appui des chefs religieux, sans oublier qu'un des candidats à ladite élection est même reconnu comme un membre influent de ce réseau :

Législatives partielles en Commune V : tout va se jouer dans les mosquées [...]. Depuis le lancement officiel de la campagne [...], certains candidats ont pris d'assaut les mosquées de ladite commune pour solliciter le soutien des religieux, comme ce fut le cas avec [le Président de la République] lors de la dernière présidentielle. On sait que

l'apport des leaders religieux [...] a été important dans l'élection [de ce dernier]. (Journal Le Débat)⁷⁰

Néanmoins, si ce recours à divers réseaux communautaires demeure un levier de rayonnement politique, il ne semble pas pour autant entraîner une large mobilisation de la population lors des consultations électorales. En effet, la faiblesse du taux de participation est une troisième caractéristique de la culture politique du pays. Dans leur étude comparative entre 61 pays, Blais, Massicotte et Dobrzynska (2003, 5) relèvent que le taux de participation atteint à peine 20 %⁷¹ au Mali. Dans le même sens, Traoré et Diaby publient en 2011 une étude au titre combien évocateur : « les élections au Mali : pourquoi le taux de participation est toujours si bas. » Entre 1992 et 2009, le taux de participation aux élections communales a fluctué entre 29 % et 44,61 % (Traoré et Diaby 2011, DGAT 2013) avec cependant un écart entre les communes rurales et les communes urbaines. Selon Traoré et Diaby (2011, 18) « les électeurs des communes rurales participent beaucoup plus aux élections locales qu'aux élections nationales et [...] les ruraux votent plus que les citadins. » Ces auteurs notent plusieurs causes de la faible mobilisation électorale à l'échelle nationale comme : l'analphabétisme de la majorité de la population estimée à 73,1 %, les limites de fiabilité des listes électorales, le déficit de sensibilisation des électeurs, la disponibilité des cartes d'électeurs que le citoyen est obligé d'aller chercher lui-même, la fraude électorale qui décourage les citoyens qui pensent qu'il ne sert à rien d'aller voter « pour se voir "voler son suffrage" », le doute sur la neutralité de l'administration taxée de favoriser le parti au pouvoir. Plus spécifiquement, la faiblesse du taux de participation aux élections locales serait liée à « la gestion calamiteuse des communes et la corruption [...]. Pour les citoyens, les élus ne sont préoccupés que par la vente des terrains; ensuite, ils dépensent ces revenus à "l'achat des consciences" pour les élections suivantes locales et nationales » (Traoré et Diaby 2011, 27).

Malgré cette perception négative, les élus locaux restent ceux qui ont la « responsabilité du développement local. [Néanmoins], s'ils sont les premiers responsables, comme la démocratie représentative l'exige, les élus locaux ne sont pas les seuls acteurs du développement » (Cissé, Diabaté, Ballo, Baltissen, Heus et Hilhorst 2003, 21). En plus de l'État et du conseil communal

⁷⁰ Journal Le Débat du 22 mai 2015. Consulté le 22 mai 2015. <http://malijet.com/actualite-politique-au-mali/129950-legislatives-partielles-en-commune-v-tout-va-se-jouer-dans-les-m.html>.

⁷¹ Les auteurs ne précisent pas l'échelle de ce taux, mais cela semble national puisqu'il se porte sur des élections de 1992 où il n'y a pas eu d'élections locales au pays, mais des élections nationales.

constituant certes les acteurs institutionnels principaux, d'autres parties prenantes⁷² interviennent dans l'action publique communale.

2.2 Groupes communautaires et partenaires techniques et financiers (PTF) : des parties prenantes incontournables de la gestion communale

Le processus de démocratisation et de décentralisation a contribué à transformer l'espace public communal, outre les pouvoirs publics institutionnels; plusieurs acteurs interviennent dans le fonctionnement (Diaz et Perrault 2005). En dehors du conseil communal et de son bureau, d'autres acteurs agissent. Parmi ces principaux acteurs, nous trouvons les groupes communautaires composés des conseils et chefs de quartier, les associations et les groupements d'intérêts économiques (GIE) d'une part, et les partenaires techniques et financiers d'autre part (Diaz et Perrault 2005, Demante 2006, Godin-Bilodeau 2010).

2.2.1 Conseils de quartier, associations et groupements d'intérêts économiques (GIE) : des acteurs communautaires de la gestion communale

Mis en place dans les années 1959, les différentes lois régissant les communes ont toujours consacré l'implication des conseils de quartier dans leur fonctionnement. Plus spécifiquement, la Loi 06-023 qui régit la création et l'administration des villages, des fractions⁷³ et des quartiers souligne que ces derniers « constituent les entités administratives de base en République du Mali » (article 1^{er}). En ce sens, ils sont administrés par un chef assisté d'un conseil. Ainsi, ces derniers constituent l'interface entre la population et les communes : « le chef [...] de quartier représente sa communauté auprès des pouvoirs publics. Placé sous l'autorité du maire, il est le représentant de l'administration auprès de sa communauté » (article 9 Loi 06-023). De même, un conseil de quartier est institué dans chaque quartier. Il est « composé de membres désignés en assemblée générale des chefs de famille ou leurs délégués » (article 29 Loi 06-023). Le nombre de conseillers pour chaque quartier est fonction de la taille de la population :

- Quartier de moins de 1 500 habitants.....11 conseillers,
- Quartier de 1.500 à 3 000 habitants.....13 conseillers,

⁷² Pour rappel, la notion de « partie prenante » est employée pour désigner les acteurs autres que l'État et le conseil communal.

⁷³ Pour rappel, la fraction constitue l'équivalent du village en milieu nomade (1.4.4).

- Quartier de plus de 3 000 habitants.....15 conseillers (article 30 Loi 06-023).

Cette loi relative aux quartiers insiste sur l'implication du conseil de quartier dans la gestion publique locale :

Le conseil [...] de quartier peut formuler des recommandations sur toutes mesures qu'il juge utiles dans le cadre de l'élaboration et l'exécution des programmes communaux. Il donne son avis toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'autorité administrative. (Article 33)

Dans cette perspective, le code des collectivités (Loi 95-034) impose au conseil communal de consulter les conseils de quartier avant de prendre des décisions concernant leur quartier (article 17). De même, l'article 55 de la même loi soutient que le maire est assisté par les chefs et les conseils de quartier dans l'exercice de ses fonctions⁷⁴.

Dans la même tendance, il convient de noter que les associations et groupements d'intérêts économiques (GIE) constituent des acteurs communautaires non négligeables des communes. Selon Keïta et Samaké, « l'instauration de la démocratie a libéralisé l'exercice de l'activité associative tout en élargissant le domaine d'intervention des associations dans le domaine socio-économique » (2004, 48). Ainsi, de près de 1 808 associations enregistrées en 1992 (Keïta et Samaké), on passe à environ 12 000 en 2004 (Floridi et Corella 2004). Les différentes associations se créent en vue de faire face aux différentes préoccupations de la population, notamment les problèmes liés à l'école, la santé et la production locale (Béridogo 2007). Dans ce sens, « des organisations locales telles que les associations de parents d'élèves, les associations de santé, les comités d'eau, etc. se sont regroupés pour gérer les activités les concernant bien avant la décentralisation » (SNV et CEDELO 2004, 33).

Tout comme les associations, les groupements d'intérêts économiques, communément appelés « GIE » sont fortement présents dans l'espace communal, notamment urbain. Ce sont de « petits regroupements formels et déclarés, mais souples et non assujettis à la réglementation ou à la fiscalité des entreprises commerciales » (Dorier-Apprill et Meynet 2005, 20). Le développement des GIE est intervenu à partir des années 1990 dans le cadre de la promotion de l'auto-emploi de jeunes diplômés chômeurs d'une part, et des difficultés économiques des villes d'autre part (Keïta 2001, Dorier-Apprill et Meynet 2005, Tandjigora s.d.). Ils assurent la précollecte des déchets solides à partir des ménages du district de Bamako dont ils couvrent près de 47 % (Tandjigora s.d.).

⁷⁴ Les domaines spécifiques de consultation des conseils de quartier sont présentés dans la section 2.3 suivante (78) relative aux obligations de participation publique.

Avec la politique d'approfondissement de la décentralisation, ces domaines d'intervention des associations et des GIE sont dévolus aux communes dans le cadre des transferts de compétences de l'État aux collectivités. Ainsi, les différents textes régissant la gestion publique communale encouragent leur participation au processus décisionnel local sous la notion de « société civile » (Felber, Müller et Djiré 2007). En ce sens, le guide méthodologique d'élaboration des PDESC soutient par exemple que la planification nécessite la participation des différents acteurs, dont les représentants des associations. En plus de ces acteurs communautaires, les partenaires techniques et financiers assistent les communes dans leur fonctionnement, notamment dans le domaine des investissements.

2.2.2 Les partenaires techniques et financiers : des acteurs principaux de la survie des communes ?

Parmi les partenaires techniques et financiers des communes, nous pouvons identifier trois catégories : les organisations de coopération bilatérale ou multilatérale, les organisations non gouvernementales (ONG) et enfin les organismes de coopération décentralisée.

Premièrement, les organisations de coopération bilatérale ou multilatérale interviennent à travers le financement direct du dispositif national d'appui technique et financier, soit à travers des programmes spécifiques ancrés dans une région particulière ou par l'appui à secteur particulier (Languille 2010). Mobilisant plus de 90 % du financement des collectivités territoriales en général (MATCL 2011), les organismes de coopération sont fortement présents dans le financement de la politique de décentralisation au niveau national. Dans ce sens, ils constituent les pourvoyeurs principaux du fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT). Au-delà de cette dotation du FNACT, certains organismes interviennent directement dans les collectivités. Dans cette optique, nous trouvons dans les communes un certain nombre d'organismes internationaux comme l'Organisation néerlandaise de développement (SNV), la coopération allemande, la coopération technique belge, l'Agence française de développement (AFD), la coopération suisse, United States agency for international development (USAID). Plus particulièrement, dans les communes du district de Bamako par exemple, la SNV appuie les communes dans le cadre des projets relatifs à l'éducation, la santé, l'hygiène et l'environnement ainsi que la mobilisation des ressources. En ce sens, elle a contribué à la mise en place d'un cadre de concertation dans le domaine de l'assainissement ainsi qu'un projet pilote en mobilisation des ressources. Dans le même sens, l'AFD accompagne certaines communes du

district dans la gestion des déchets. L'USAID a soutenu les communes dans la promotion de la gestion participative des communes dans le cadre de son programme de gouvernance partagée.

Deuxièmement, des organisations non gouvernementales (ONG) interviennent dans les communes. Selon la SNV et le CEDELO, « les ONG [...] cherchent souvent à s'impliquer dans les activités d'une commune en fonction de leurs intérêts particuliers et elles sont souvent sollicitées par les communes comme prestataires de services » (2004, 33). À la suite de la démocratisation des années 1990, les ONG connaissent une certaine promotion (Keïta et Samaké 2004). Elles investissent le champ du développement local et deviennent des partenaires particulières des communes. Bénéficiant des opportunités de financement des bailleurs de fonds internationaux, les ONG interviennent particulièrement dans les domaines de compétences dévolues aux communes, notamment l'assainissement, la santé, l'éducation et l'hydraulique. Ainsi, elles créent près de 150 emplois par an pour un investissement de plus de 232 milliards de francs CFA entre la période 1990 et 2001 (Keïta et Samaké 2004). Néanmoins, la multiplication des ONG et surtout leur influence n'est pas sans difficulté pour les communes :

Cette multitude de petits groupes qui opèrent sur le territoire communal a pour partenaires directs de grandes ONG internationales, des agences de coopérations, des Églises occidentales... Elles échappent ainsi au contrôle et à la capacité de régulation des pouvoirs publics territoriaux. (Dorier-Apprill et Meynet 2005, 29)

Dans cette perspective, il n'est pas rare d'entendre des élus se plaindre du comportement d'ONG souvent taxées d'interventions anarchiques ne tenant pas compte du plan de développement de la commune.

Une troisième catégorie de partenaires techniques et financiers est constituée par des collectivités étrangères. La Loi 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités autorise ces dernières à « entreprendre des actions de coopération entre elles [...ou] avec leurs homologues de pays étrangers » (articles 21 et 27). En ce sens, la Direction générale des collectivités territoriales (DGCT) recense près de « 200 partenariats de coopération décentralisée actifs avec des collectivités étrangères, dont 176 avec la France⁷⁵. » Par exemple, le district de Bamako est en coopération avec la mairie d'Angers, la mairie de Paris et l'Agglomération du Grand Lyon. Dans la même veine, la ville de Maxéville est en

⁷⁵ Direction générale des collectivités territoriale. s.d. *Aperçu général sur la coopération décentralisée au Mali*. Consulté le 3 juin 2015.

<http://www.dgct.gouv.ml/cooperation/la%20Coopération%20Décentralisée%20au%20Mali.pdf>.

coopération avec les communes III, V et VI de Bamako. De même, la Commune V est en coopération avec l'Agglomération d'Évry ainsi qu'Aix-en-Provence (Cités Unies France 2013)⁷⁶. Ces actions de coopération s'intéressent au fonctionnement des collectivités tout comme des investissements physiques, notamment : l'appui institutionnel, la mise en place de services sociaux, la promotion de la gestion participative, le renforcement de la solidarité avec les jeunes des collectivités occidentales. Selon Husson et Diawara, « dans de nombreux cas, les coopérations décentralisées apportent 100% des volumes financiers requis pour les investissements, la mobilisation des ressources locales étant alors faite sous forme de contribution en travail et matériaux » (2003, 178).

D'une manière générale, on observe que les collectivités sont fortement dépendantes des partenaires techniques et financiers. Que ce soit à travers la dotation du fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT), l'appui direct aux communes à travers les organismes de développement ou des ONG, ou même la coopération décentralisée; ces partenaires demeurent des acteurs essentiels de la gestion communale.

Comme on le voit, l'administration de la commune fait intervenir différents acteurs aux ressources différenciées. Premièrement, nous avons l'État qui malgré le discours de la libre administration maintient la commune dans une dépendance juridique avec la tutelle d'une part, et une dépendance économique avec le faible transfert des ressources d'autre part. Deuxièmement, la commune doit compter avec les différents acteurs communautaires ainsi que la population qui élit ses conseillers. Finalement, la faiblesse des ressources oblige la commune à démarcher divers partenaires techniques et financiers en vue d'assurer autant que faire se peut ses attributions de premier responsable du développement local. Dans cette perspective, toutes les politiques de décentralisation adoptées dans le pays mettent en avant la nécessité d'une synergie entre les différents acteurs de la gestion communale, notamment la population et ses divers représentants au-delà du conseil communal.

⁷⁶ Cités Unies France. 2013. *La coopération franco-malienne en temps de crise (2012-2013). Initiatives recensées par le pôle Afrique de Cités Unies France d'avril à octobre 2013.* Annexe à l'ouvrage "Les collectivités françaises au Mali : Repères pour la coopération décentralisée franco-malienne en temps de crise" Cités Unies France. Consulté le 3 juin 2015. <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article1826>

2.3 Le cadre juridique de la participation publique

La politique de décentralisation issue du processus démocratique de la troisième république (1992) se fonde sur un certain nombre de principes directeurs, dont « la gestion démocratique des collectivités territoriales » (MATCL 2006, 8). Dans cette perspective, « la définition des priorités de développement local de même que la programmation budgétaire des collectivités territoriales [doivent se faire] dans la concertation des populations ou de leurs représentants » (MATCL 2006, 8). Ainsi, la Loi 95-034/ portant code des collectivités territoriales en République du Mali impose aux collectivités notamment les communes différentes obligations d'information et de consultation de la population que nous présentons ici en commençant tout d'abord par les obligations d'information.

2.3.1 Les obligations d'information

Au total, trois catégories d'obligations d'information sont institutionnalisées par le code des collectivités (Loi 95-034)⁷⁷. Tout d'abord, cette loi requiert la publicité des séances du conseil communal sauf à quelques exceptions très limitées :

Les séances du conseil sont publiques à moins que les trois quarts des membres en décident autrement. Les séances sont toutefois obligatoirement publiques lorsque les délibérations portent sur les programmes de développement, les moyens de leur réalisation, les dons et legs, les discussions du budget et des comptes communaux. Les séances ne sont en aucun cas publiques lorsque les délibérations mettent en cause des membres du conseil. Le président de séance prononce le huis clos pour la durée des délibérations afférentes à ces questions. (Articles 26 Loi 95-034)

Ainsi, il ressort de cette obligation et des entretiens que la publicité des séances est un moyen pour la population d'accéder à l'information. Au regard de cette obligation, tous les habitants de la commune ont le droit de venir écouter les débats du conseil communal et ainsi s'informer de ce qui s'y passe. Cette publicité des séances donne la possibilité aux citoyens de s'informer sur la gestion de leur collectivité.

⁷⁷ La Loi 95-034 constitue le code des collectivités territoriales, notamment les communes. Nous employons invariablement la Loi 95-034 et le code des collectivités dans cette étude.

Ensuite, la Loi 95-034 prévoit une obligation pour la commune de rendre compte aux habitants des décisions prises après chaque session. Autrement dit, la commune est tenue d'informer les habitants des décisions arrêtées à la fin de chaque session :

Après chaque session du conseil communal, il est rédigé un compte-rendu qui sera affiché dans les huit jours au siège de la commune ou porté à la connaissance des habitants de la commune par tout moyen de communication et d'information approprié notamment des assemblées générales de villages, de quartiers et de fractions. (Article 30 Loi 95-034)

Au-delà de l'affichage, cette obligation laisse à la commune le soin de choisir le mécanisme d'information le mieux approprié pour ses habitants. Les personnes qui n'ont pu assister à la session peuvent ainsi avoir l'occasion d'être informées des décisions prises par la mairie.

Finalement, la loi garantit l'accès aux documents communaux à tous les habitants. Le compte-rendu des décisions à la population apparaît ainsi très important. Il donne l'occasion à tout habitant de solliciter une décision pour appuyer une demande quelconque ou pour la dénoncer :

Tout habitant ou contribuable de la commune a le droit de demander communication à ses frais⁷⁸ ou consultation sur place à la mairie des documents ci-après :

- les procès-verbaux et les délibérations du conseil communal;
- les budgets et comptes de la commune;
- les arrêtés communaux. (Article 33 Loi 95-034)⁷⁹

Les habitants qui n'ont ni assisté à la session et ni appris les décisions prises, ont ainsi l'occasion de s'informer. Outre ces obligations d'information, des obligations de consultation sont imposées aux communes.

⁷⁸ La consultation sur place est gratuite, mais l'utilisateur qui désire se faire une copie d'un document le fait à ses propres frais.

⁷⁹ Ce droit d'accès aux documents communaux est aussi imposé par le décret 03-580 / P-RM du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'Administration et les usagers des Services publics.

2.3.2 Les obligations de consultation

La Loi 95-034 met en place trois catégories d'obligations de consultation dans trois domaines spécifiques : l'élaboration du Programme de développement économique, social et culturel (PDESC), l'adoption du budget communal ainsi que la réalisation des investissements.

Premièrement, la loi oblige la commune à consulter les conseils de quartier sur le PDESC. Dans cette optique, « les conseillers [...] de quartiers [...] sont obligatoirement consultés sur : [...] la partie du programme de développement concernant leur [...] quartier » (Article 72 Loi 95-034⁸⁰).

Dans le processus d'élaboration de son programme de développement qui est quinquennal, la commune se voit ainsi obliger de prendre l'avis des conseillers de quartiers. Cette obligation est d'ailleurs élargie à d'autres acteurs de la commune. En effet, le ministère en charge de la décentralisation a adopté en collaboration avec le ministère de l'Économie et des Finances un guide d'élaboration du PDESC qui insiste sur la nécessité d'une démarche participative. Selon ce guide, « la planification requiert [...] la participation de l'ensemble des acteurs : leaders communautaires, représentants des associations socio professionnelles; société civile et secteur privé. » (MATCL et MEF 2009, préface⁸¹)

Deuxièmement, la loi impose à la commune de consulter les conseillers de quartiers et d'organiser un débat public sur le projet de budget avant son adoption par le conseil communal. Autrement dit, la commune doit d'abord prendre l'avis des conseillers de quartiers sur le projet de budget, puis le soumettre publiquement à l'avis des différents acteurs communautaires de la commune dans le cadre d'un débat public. Puisque la partie investissement du budget prend en charge les prévisions annuelles du PDESC à réaliser, la consultation et le débat public permettent aux conseillers de quartiers et au public de suivre annuellement la mise en œuvre du PDESC, notamment les investissements prévus dans leur quartier ou leur secteur d'activités. En ce sens, « la deuxième partie [du budget] est relative aux opérations d'investissements, dont la tranche annuelle de réalisation du programme pluriannuel de développement [PDESC] » (Article 171 Loi 95-034).

La dernière obligation a trait à la consultation des conseils de quartier dans le cadre des investissements dans leur quartier. Dans ce sens, dix (10) domaines sont expressément cités

⁸⁰ Cette obligation est aussi soulignée dans la Loi N°06-023 / du 28 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers.

⁸¹ MATCL (ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales) et MEF (ministère de l'Économie et des Finances). 2009. *Guide méthodologique d'élaboration des Programmes de Développement économique, social et culturel*. Bamako.

par le code des collectivités. Elles portent sur la voirie, le transport public, l'occupation privative du domaine public, le cadastre, l'organisation des activités dans le domaine de l'agriculture, la création et l'entretien des puits et points d'eau, l'aménagement territorial, la protection de l'environnement, la gestion du domaine, l'implantation et la gestion des équipements collectifs (article 17 Loi 95-034). Outre ces matières, l'article 72 de la même loi ajoute l'obligation de consulter les conseils de quartier sur « les litiges domaniaux et fonciers. »

Bref, les conseils de quartier doivent être consultés au minimum depuis la planification pluriannuelle des actions de développement à travers le PDESC, la programmation annuelle desdites actions à travers le projet de budget, et finalement leur réalisation par l'intermédiaire de leur consultation sur les investissements sur leur territoire. Le tableau 2.2 présente les obligations d'information et de consultation prévues par la loi dans les communes du Mali. Cet idéal de l'esprit du code des collectivités reste toutefois à vérifier dans la pratique.

Tableau 2.2 : Les obligations d’information et de consultation prévues par la loi dans les communes du Mali

Obligations d’information et de consultation	Modalités d’application	Références
Information	- <i>Publicité des séances du conseil communal</i> : les séances du conseil municipal sont en principe publiques sauf décision contraire des ¾ des conseillers qui n’est pas retenue si les réunions portent sur les programmes de développement, les dons et legs, l’adoption du budget annuel	Article 26 Loi 95-034
	- <i>Compte-rendu des décisions</i> : après chaque session, un compte-rendu doit être fait aux habitants dans les huit jours.	Article 30 Loi 95-034
	- <i>Accès aux documents communaux</i> : tout habitant a le droit de demander d’accéder aux procès-verbaux et aux délibérations du conseil municipal, les budgets et comptes, les arrêtés municipaux.	Article 33 Loi 95-034
Consultation	- <i>Consultation des conseils de quartier et associations sur le PDSEC</i> : les directives d’élaboration du Programme de développement économique, social et culturel (PDSEC) recommandent au conseil municipal de partir des consultations communautaires par quartier pour organiser les journées intercommunautaires à l’échelle municipale après, afin de produire le projet de PDSEC	Article 72 Loi 95-034 Guide d’élaboration des PDSEC (MATCL et MEF 2009) ⁸²
	- <i>Consultation des conseils de quartier sur le projet de budget</i> : le conseil municipal doit consulter les conseils de quartier concernés sur le projet de budget avant sa mise en débat public	Article 174 Loi 95-034
	- <i>Organisation de débat public sur le projet de budget</i> : le conseil municipal est tenu d’organiser un débat public sur le projet de budget municipal avant le vote, ce débat doit porter obligatoirement sur : l’état de mise en œuvre du PDSEC, la gestion budgétaire de l’année écoulée, l’état de fonctionnement des organes et des services de la municipalité, le projet de budget.	Article 174 Loi 95-034 et article 218 Loi 2012-007
	- <i>Consultation des conseils de quartier sur les investissements dans leur quartier</i> : le conseil municipal est tenu de requérir l’avis des conseils de quartier avant de délibérer sur les matières ci-après : la voirie, le transport public, la gestion du domaine public, le cadastre, les activités agricoles, la création et l’entretien des puits et points d’eau, l’aménagement territorial, la protection de l’environnement, l’implantation et la gestion des équipements collectifs	Article 17 Loi 95-034, article 33 Loi 06-023

Source : Loi N°95-04/portant code des collectivités en République du Mali, MATCL et MEF 2009

Après plus d’une décennie, la mise en œuvre de ces différentes obligations d’information et de consultation apparaît faible (MATCL 2011) et surtout variée d’une commune à l’autre (Konaté, Simard, Giles et Caron 2009, DNCT 2009). Plus particulièrement, le défi de la mise en œuvre de

⁸² MATCL : ministère de l’Administration territoriale et des Collectivités locales. MEF : ministère de l’Économie et des Finances.

la participation publique semble se poser singulièrement dans le district de Bamako où le défaut du respect des procédures légales apparaît avec plus d'acuité selon Taiclet, Berbach et Sow (2015).

2.4 Le district de Bamako : une ville à statut particulier

De façon générale, toutes les communes du pays sont soumises au même mandat institutionnel avec un cadre organisationnel général similaire. Cependant, les communes du district de Bamako connaissent certaines particularités liées à son statut de capitale politique et administrative ainsi que de plus grande ville du pays. Bamako est avec la ville de Kayes, les deux premières communes créées par l'administration coloniale en 1918 sous le statut de commune mixte de premier degré (Béridogo 2002). Néanmoins, il faut attendre les années 1955 pour que la ville devienne une commune de plein exercice, c'est-à-dire doté d'un conseil communal élu par la population (Tandjogora s.d.). À l'indépendance, la première république institue un régime unique pour toutes les communes, dont Bamako dans le cadre d'un nouveau code municipal (Loi 66-9). En 1969 sous la deuxième république, la ville de Bamako est érigée en district avec un statut particulier qui le divise en arrondissements (Ordonnance 20/CMLN)⁸³. En ce sens, l'administration de la ville est assurée par un conseil élu et dirigée par un administrateur délégué nommé par le gouvernement et assisté de plusieurs adjoints nommés par le ministre de l'Intérieur. Les arrondissements pour leur part devraient être dirigés par les adjoints⁸⁴. Ensuite, dans le cadre d'une réorganisation administrative en 1977, l'Ordonnance 77-44/CMLN⁸⁵ institue la division de Bamako en communes. Ainsi, le nombre des communes de la ville est fixé par l'Ordonnance 77-45/CMLN⁸⁶. La figure 2.2 présente la carte du district de Bamako avec ses six communes.

⁸³ Ordonnance n°20/C.M.L.N. du 15 mars 1969

⁸⁴ Cette création des arrondissements ne semble pas avoir été appliquée, nous ne trouvons aucune référence par rapport à leur nombre ou à leur fonctionnement.

⁸⁵ L'Ordonnance 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la république du Mali qui stipule que « le territoire de la République comprend : les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages, les fractions nomades et le district de Bamako » (article 1^{er}). « La région est divisée en cercles, le cercle en arrondissements et communes, l'arrondissement se compose de villages en milieu sédentaire et de fractions en milieu nomade. Le district de Bamako est divisé en communes » (article 2).

⁸⁶ L'Ordonnance 77-45/CMLN déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales.

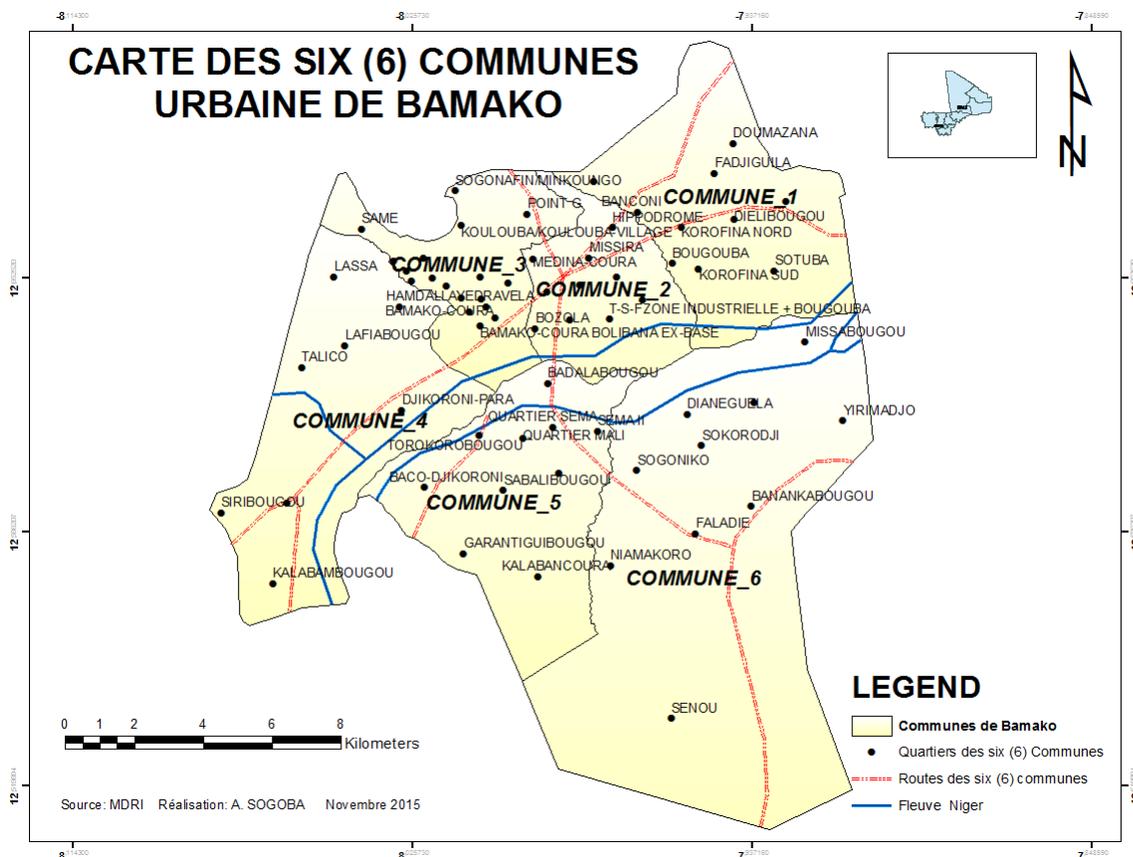


Figure 2.2 : Carte du district de Bamako
 Source : (Sogoba 2015). Reproduction autorisée par l’auteur

En 1978, le statut du district de Bamako est fixé par l’Ordonnance 78-32. Il devient « à la fois une circonscription administrative de l’État située au même niveau hiérarchique que la Région et une collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l’autonomie financière » (article 1^{er} Ordonnance 78-32). Avec ce statut, la ville se voit superposer trois niveaux d’administration. Tout d’abord, on a le district comme circonscription administrative, chargé des attributions d’intérêt général assurées par les démembrements des services de l’État central. Ensuite, le district constitue une collectivité décentralisée, chargée des attributions d’intérêt local exercées par ses services propres. En ce sens, la ville est administrée par un conseil de district composé de membres élus au sein des différentes communes et de représentants des organismes à caractère économique et social du district. L’exécutif est assuré par le gouverneur et des adjoints nommés par le gouvernement. Finalement, les six communes sont dotées de la personnalité juridique et de l’autonomie financière comme les autres communes du pays. À cet effet, elles ont chacune un conseil élu qui désigne en son sein un bureau communal dirigé par

un maire. Cette gestion tripartite va demeurer jusqu'à la réforme de décentralisation générale dans le cadre de la démocratisation du pays à partir de 1991.

Un nouveau statut particulier est institué en 1996 (Loi 96-025) et mentionne que « le District et ses communes sont régis par les dispositions du code des collectivités territoriales » (article 2). Ainsi, le district devient une collectivité décentralisée autonome de niveau région sous la tutelle du ministre en charge de la décentralisation. Son « organe exécutif est composé du Maire du District, Président du Conseil, et deux (2) adjoints »; tous élus au scrutin uninominal en son sein par le conseil du district, composé de conseillers élus au scrutin indirect par les conseillers issus des six communes (articles 3 et 35 Loi 96-025).

Premièrement, à la suite des élections communales, chaque commune du district (six) élit en son sein ses représentants au conseil de district dont le nombre varie en fonction de la taille de la population :

- Commune de moins de 100 000 habitants.....3 représentants
- Commune de 100.000 à 150 000 habitants.....4 représentants
- Commune de plus de 150 000 habitants.....1 représentant par tranche de 75 000 habitants en sus.

En ce sens, à la suite des élections communales de 2004, trois communes sont représentées chacune par 5 conseillers; alors que trois autres sont représentées chacune par 4 conseillers, soient au total 27 conseillers (MATCL 2003)⁸⁷. Le tableau 2.3 présente le nombre de conseillers du district par commune.

Deuxièmement, ces différents conseillers de district élus dans les six communes qui composent le conseil du district élisent en leur sein les membres du bureau composé du maire du district et de deux adjoints au suffrage uninominal. En ce sens, un élu du parti ADEMA-PASJ de la Commune III est élu maire du district. Le premier adjoint est du parti RPM de la Commune V et le deuxième adjoint du parti MPR⁸⁸ de la Commune V aussi.

⁸⁷ MATCL (Ministère de l'Administration Territoriale et des collectivités Locales). 2003. Arrêté n°879/MATCL fixant le nombre des conseillers du district.

⁸⁸ Ce dernier est décédé, et l'élection de son remplaçant est remportée par un conseiller ADEMA de la Commune V.

Tableau 2.3 : Nombre de conseillers du district par commune lors des élections communales de 2004

Commune	Nombre d'habitants	Nombre de conseillers de district à élire
Commune I	233.829	5
Commune II	137.795	4
Commune III	122.832	4
Commune IV	197.559	4
Commune V	236.261	5
Commune VI	250.701	5
Total	1.178.977	27

Source : MATCL 2003

Cependant, il faut souligner que le district demeure toujours une circonscription administrative de niveau régional, dirigée par un gouverneur nommé par le gouvernement. Ce dernier reste le responsable des intérêts nationaux et des démembrements des services gouvernementaux. Par ailleurs, les six communes gardent leur personnalité juridique et leur autonomie financière vis-à-vis du district. En ce sens, la loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités insiste sur le fait qu'« aucune collectivité ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre » (article 20 Loi 93-008).

La ville reste donc administrée en trois niveaux : le gouverneur, responsable des intérêts nationaux; la mairie du district, des intérêts régionaux (métropolitains) et les mairies des communes en charge des intérêts locaux (d'arrondissements). Plus particulièrement, un recoupement des attributions des communes (article 14 Loi 95-034) et celles du district (article 12 Loi 96-025) fait ressortir des compétences partagées entre ces deux niveaux de collectivités comme la protection de l'environnement, la gestion du domaine et la police administrative. Dans le domaine de la protection de l'environnement par exemple, et en particulier l'assainissement, les communes ont la charge de la gestion des déchets à partir des ménages aux lieux de dépôt de transit. Le district pour sa part est responsable de la gestion à partir des lieux de dépôt de transit aux endroits de dépôt final. Pour favoriser la coordination des interventions, le statut particulier du district mentionne que « les conseils communaux pourront [...] convenir du transfert au District de Bamako et avec l'accord du Conseil du District de la gestion des matières de leur compétence pour lesquelles l'intervention du District s'avère appropriée » (article 12 Loi 96-025).

Néanmoins, pour certains, ce système de « gouvernance multi-niveaux » (Alain, 2008) engendre des « difficultés de fonctionnement [notamment] la concurrence entre Communes et District, District et Gouvernorat [au sujet] des domaines de compétences » (Tandjigora s.d. 26). En ce sens, Bertrand note que l'administration de Bamako « relève de fait d'une triangulaire mal hiérarchisée d'autorités publiques que le citoyen résume en gouvernorat [mairie] "centrale" (District) et [mairie (communes)...] sans clairement démarquer les zones de responsabilité » (2012b, 6). Ainsi, depuis 2002, le gouvernement envisage de modifier ce système de gouvernance en faveur d'un « Grand Bamako » (Bertrand 2012a) qui verra la création d'une seule collectivité autonome (le district de Bamako) et les communes érigées en arrondissements relevant du district. Cependant, les maires des communes qui voient cette perspective comme une perte de pouvoirs manifestent déjà en 2005, leur opposition à toute volonté de suppression des communes à la suite d'une rencontre avec le ministère chargé de la décentralisation : « changement de statut de Bamako, les maires s'opposent » titrait en son temps un journal⁸⁹. Il faut dire que les conseils communaux de Bamako constituent des tremplins pour les élus pour asseoir ou consolider leur leadership, notamment au niveau national. En ce sens, les maires de ces communes proviennent généralement des états-majors du niveau national des différents partis. Par exemple, sur les six maires élus lors des élections communales de 2009, un est président de son parti, deux sont membres du bureau national de leur parti, un autre était président de l'Association des municipalités du Mali. Néanmoins, le projet d'un « Grand Bamako » est remis en perspective en 2014 :

L'application de la loi du 21 février 1996 portant statut particulier du District de Bamako a permis de révéler d'importantes faiblesses tenant, entre autres, à la coordination des interventions sur le territoire du District, au chevauchement des attributions, à la difficile répartition des ressources et du patrimoine entre la collectivité District et les 6 communes créées en son sein. Face à cette situation, le ministère en charge des collectivités territoriales a engagé depuis 2002 de nombreuses réflexions et concertations en vue de trouver une réponse institutionnelle adéquate à la gestion de la capitale. (Journal L'Essor)⁹⁰

⁸⁹ Journal Le Républicain du 12 mai 2005. Changement de statut de Bamako : Les Maires s'opposent. Consulté le 1er mai 2015. <http://www.afribone.com/spip.php?article771>.

⁹⁰ Le Journal gouvernemental L'Essor du 10 octobre 2014. Mali : statut du district de Bamako : Concertations et réflexions se poursuivent. Consulté le 1er juin 2015. <http://maliactu.net/mali-statut-du-district-de-bamako-concertations-et-reflexions-se-poursuivent/>.

D'ailleurs, dans sa déclaration de politique générale du 27 mai 2015, le Premier Ministre renouvelle cette perspective d'un « Grand Bamako » érigé en une seule collectivité à travers la suppression des communes autonomes :

Le Gouvernement entend approfondir la décentralisation à travers la régionalisation. Dans ce sens, le Gouvernement s'attachera à : [...] relire les textes relatifs au statut du District de Bamako pour en faire une collectivité territoriale unique afin d'améliorer la gouvernance⁹¹.

Comme on le constate, le système de gouvernance multi-niveaux du district de Bamako ne semble pas avoir dit son dernier mot. En attendant, le mode d'élection du conseil du district et du maire et ses adjoints est modifié dans le cadre de la politique nationale de régionalisation. Désormais, au lieu d'une élection indirecte à travers les conseillers venant des différentes communes, les conseillers du district seront élus directement par la population à partir d'un scrutin de liste. Dans le même sens, pour mettre fin au jeu d'alliance des partis politiques, le conseiller qui figure à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges ou de suffrages devient le maire. Les adjoints pour leur part sont élus par les conseillers en leur sein (Loi 2014-053)⁹². Si cette innovation cherche à renforcer la légitimité des autorités du district, elle risque de brouiller davantage les relations entre le district et les communes; car il n'y aura plus de lien direct entre les deux niveaux de collectivités. Les six communes gardent toujours leur autonomie vis-à-vis du district. Ainsi, elles ont les mêmes compétences et sont soumises aux mêmes obligations que les autres communes du pays notamment celles relatives à la participation publique.

* * * *

En somme, malgré le principe directeur de la décentralisation au Mali, fondé sur la libre administration des collectivités (Constitution du 25 février 1992), ces dernières restent fortement encadrées dans leur fonctionnement, notamment à travers le contrôle de tutelle de l'État (Loi 95-034). En outre, la faiblesse de leurs ressources les rend très dépendantes de l'État et des partenaires techniques et financiers (Taiclet, Berbach et Sow 2015). Cependant, les collectivités n'en demeurent pas moins le symbole et l'espoir d'une nouvelle perspective démocratique et de

⁹¹ Primature, République du Mali. 2015. *Déclaration de politique générale de Monsieur Modibo Keïta, Premier Ministre, chef du Gouvernement*. 27 mai 2015.

⁹² Loi n°2014-053/ du 14 octobre 2014 portant modification de la Loi n°96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako.

gouvernance locale dans ce pays au passé « administratif et politique centralisé » (Coulibaly et Lima 2013, 6). De seulement 19 communes de l'indépendance (1960) à la période démocratique de 1991, le pays est depuis passé à 703 communes. Ce renouveau institutionnel voit l'émergence de nouveaux acteurs dans la gestion publique locale, à savoir les conseils élus désormais responsables du développement local. Ces derniers doivent cependant tenir compte des anciennes légitimités comme les chefs traditionnels, mais aussi d'autres acteurs locaux, notamment les différentes organisations communautaires (Felber, Müller et Djiré 2007). Dans cette perspective, nous avons exposé les obligations d'information et de consultation qu'impose le code des collectivités (Loi 95-034) aux communes dans leur fonctionnement (tableau 2.2). Après plus d'une décennie de mise en œuvre de cette loi, l'information et la consultation des habitants sur la gestion publique locale demeurent généralement faibles (MATCL 2011). Malgré cette tendance générale, cette mise en œuvre n'est pas homogène dans toutes les collectivités. Elle semble varier d'une commune à l'autre avec des expériences d'information et de consultation avancées dans certaines communes selon la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT 2009). Dans cette optique, cette étude cherche à comprendre les raisons d'une telle variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes qui pourtant évoluent dans le même cadre institutionnel et organisationnel général.

CHAPITRE 3 : DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 1, l'analyse de la mise en œuvre de la participation publique fait intervenir différents facteurs : contextuels, institutionnels et politiques (Van Eijk 2013, Tavares et Rodrigues 2013). Dans cette thèse, nous cherchons à mobiliser ces trois courants de facteurs pour questionner notre objet d'étude, à savoir la variation de la mise en œuvre de la participation publique par les communes. Pour ce faire, notre démarche s'inscrit dans la perspective de l'anthropologie politique et juridique adoptée respectivement par Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) et Hesseling, Djiré et Oomen (2005) d'une part et l'analyse des politiques publiques d'autre part (Bernier et Lachappelle 2010, Bherer 2003, Boyer-Gendron 2015). L'approche mobilise un certain nombre de concepts clés portant sur la participation publique et sa mise en œuvre, les facteurs politiques internes des communes, les facteurs institutionnels ainsi que les facteurs contextuels.

Pour rappel, notre étude vise à comprendre les raisons de la variation de la mise en œuvre entre les communes des obligations de participation publique institutionnalisées par le gouvernement à partir du cas du Mali. Dans cette optique, nous nous demandons dans un contexte d'institutionnalisation par le gouvernement national d'obligations de participation publique, dans quelle mesure les facteurs politiques internes (c'est-à-dire ceux propres à la commune) sont-ils susceptibles d'expliquer la variation de la mise en œuvre de ces obligations entre les communes ? Afin de répondre à cette question, notre hypothèse postule la prédominance des facteurs politiques dans la mise en œuvre par les communes des obligations de participation publique institutionnalisées par le gouvernement central (voir chapitre 1). Dans la perspective des trois courants de facteurs que nous venons de noter, nous cherchons à définir des variables et des indicateurs spécifiques susceptibles d'opérationnaliser cette hypothèse. En ce sens, cette étude adopte une stratégie d'étude de cas de type multiple (Mace et Pétry 2000, Stake 1994) à partir de deux communes du district de Bamako (Mali).

Dans cette optique, le présent chapitre vise à décrire la démarche suivie dans le cadre de cette recherche, il se compose de quatre parties. La première partie (3.1) présente le cadre conceptuel de la recherche. Elle précise tout d'abord l'ancrage théorique de notre démarche avant de se pencher sur la définition des concepts clés de la recherche. Le cadre opératoire de l'étude fait l'objet de la deuxième partie (3.2). Elle donne des précisions quant à la définition des variables et des indicateurs d'observation des différents courants de facteurs sur le terrain étudié. La troisième partie (3.3) porte sur la stratégie de vérification adoptée. Elle expose l'étude

de cas comme perspective de vérification et le choix des terrains à l'étude. Cette partie présente également les instruments de collecte de l'information ainsi que leur traitement avant de conclure avec la validité et les enjeux éthiques de la démarche. Finalement, dans une quatrième partie (3.4), nous faisons un retour sur notre expérience de recherche.

3.1 Le cadre conceptuel

Cette section présente le cadre conceptuel de notre recherche. Dans un premier temps, l'approche théorique de l'étude est exposée. Elle présente le positionnement de la recherche au sein des études. Puis, il sera question de la définition des concepts clés de la thèse dans un deuxième temps. Il s'agit de préciser ce que nous entendons par les différents concepts mobilisés.

3.1.1 L'approche théorique : L'anthropologie politique et juridique et l'analyse des politiques publiques comme perspective d'analyse

Notre approche de recherche porte sur l'analyse d'une expérience de mise en œuvre de la participation publique institutionnalisée par l'État au niveau local par les communes. Elle questionne la variation de la mise en œuvre de la participation publique par des communes soumises au même mandat institutionnel et dotées d'un même cadre organisationnel général.

Dans cette perspective, l'objectif général de notre étude est de comprendre les raisons de la variation de la mise en œuvre entre les communes des obligations de participation publique institutionnalisées par l'État central. Pour ce faire, notre question de recherche interroge les relations entre les facteurs contextuels (géo-démographiques et économiques), institutionnels et politiques de la commune et la mise en œuvre de la participation publique. Une telle perspective appelle à allier trois sous-disciplines des sciences politiques, à savoir l'anthropologie politique et juridique et l'analyse des politiques publiques.

Selon Hesselting, Djiré et Oomen, « la perspective de l'anthropologie est celle de l'homme même, de ses relations, des institutions qu'il instaure, du sens qu'il leur donne et des sociétés dont il fait partie » (2005, 9). Elle offre une perspective à l'étude du pouvoir local en portant le regard sur les liens entre le politique et son ancrage sur le territoire, notamment les modes de légitimation des élus (Genieys, Smith, Braize, Faure et Négrier 2000). Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) mobilisent cette perspective pour se pencher sur la configuration du pouvoir local au Bénin dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation. Pour ces auteurs, « les logiques étatiques et locales sont à la fois "traditionnelles" et "modernes" [...et], s'entrecroisent de différentes manières dans les arènes politiques locales » (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998, 23). Dans cette optique, la démarche privilégie « l'analyse des intermédiations politiques et culturelles [...] et des réseaux de médiation, d'influence et de pouvoir » (Bierschenk et Olivier

de Sardan 1998, 25). Elle s'inscrit dans la lignée des travaux de l'École de Manchester, notamment l'œuvre de Kuper (1970) intitulée « Kalahari village politics. An African democracy. » L'approche est fondée sur le postulat que :

Chaque société locale peut être considérée comme une arène socio-politique, dans laquelle différents "groupes stratégiques" sont en confrontation, coopération et négociation permanentes les uns par rapport aux autres. Les interventions extérieures sont un élément supplémentaire de la dynamique de ces contradictions locales, au cours desquelles les nouvelles règles du jeu politique et les nouvelles structures décentralisées sont régulièrement réinterprétées, transformées et même "détournées" (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998, 14).

Cette démarche nous paraît pertinente pour le cas malien, où les mêmes constats semblent perceptibles au niveau local. Selon Djiré (2005), on y observe une recomposition de l'espace politique et institutionnel à la suite de la réforme de décentralisation avec des stratégies de repositionnement des acteurs. L'auteur identifie différents groupes d'acteurs en interaction permanente dans l'arène locale, à savoir l'État à travers la tutelle (gouverneur, préfet et sous-préfet), la commune et les parties prenantes directes comme les autorités coutumières, les associations et les partenaires techniques et financiers (Djiré 2005, Keïta 2005). Selon Keïta, ces « divers acteurs [...], pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, font intervenir diverses formes de légitimité », c'est-à-dire les règles coutumières et les institutions modernes qui sont même souvent combinées (2005, 80).

Néanmoins, « en se focalisant sur les acteurs, la notion d'arènes politiques court le risque de négliger les conditions structurelles dans lesquelles les luttes locales se produisent » soulignent Hesselting et Oomen (2005, 12). C'est pourquoi ces auteures suggèrent d'élargir le regard au paysage institutionnel local, point d'entrée de « l'anthropologie juridique. » Selon Rouland, « on peut définir l'anthropologie juridique comme la discipline qui [...] étudie les processus de juridicisation propres à chaque société, et s'attache à découvrir les logiques qui les commandent » (1990, 9). En ce sens, elle questionne non seulement l'arène politique locale, mais aussi ses conditions structurelles, notamment institutionnelles faites de structures formelles et informelles :

Quels y sont les acteurs les plus importants ? La commune ? La chefferie ? Les ONG ? Et quelles sont leurs relations ? [...] Sur quelles sources se basent-ils dans les négociations locales : les références à la coutume, la pratique, les textes de loi, ou bien la simple force ou les moyens financiers ? Mais aussi : dans quelles conditions

structurelles ce jeu est-il joué ? De quelle façon les actions des acteurs clés prennent-elles forme et comment sont-elles limitées par les facteurs culturels, économiques, géographiques, etc. ? sont quelques questions à poser selon Hesseling et Oomen (2005, 13).

Ainsi, ces auteures lient le succès des nouvelles structures de la décentralisation à la façon dont ces dernières s'instaurent dans le paysage local et parviennent à conclure des alliances avec les autres acteurs vitaux de la place (Hesseling et Oomen 2005). Par ailleurs, tout en visant la démocratisation, notamment la promotion de la participation citoyenne, la décentralisation pourrait mener à une exclusion des débats de certaines communautés, creuser le fossé entre « allochtones » et « autochtones » ou même consolider des autorités traditionnelles (Hesseling et Oomen 2005). En ce sens, la politique de décentralisation adoptée au niveau national court le risque de produire des « effets pervers » (Hesseling et Oomen 2005) sur le terrain, d'où l'intérêt de l'analyse des politiques publiques dans la compréhension de la mise en œuvre de la participation publique.

Dans sa thèse de doctorat, Bherer (2003) insiste sur l'importance de l'analyse des politiques publiques comme démarche de recherche sur la participation publique : « l'analyse des politiques publiques confirme [...] son caractère heuristique dans l'étude de la norme participative » (2003, 42). Cet intérêt s'avère particulièrement intéressant dans l'analyse de la variation de la mise en œuvre de la participation publique en ce sens que l'une des caractéristiques de l'analyse des politiques publiques est de se pencher sur le fonctionnement pratique de l'administration publique à travers lequel est concrètement mise en œuvre une politique publique (Muller 2013)⁹³. Dans cette perspective, Bernier note que :

Les décisions sur le terrain [...] teintent, opérationnalisent, transforment ce que les parlements votent ou ce que les élus souhaitaient [...]. Le passage à l'exécution peut être rendu plus difficile par l'absence d'une stratégie de mise en œuvre [...], ainsi que l'absence de contrôle d'exécution. (2010, 257-260)

Comme le mentionne ici Bernier (2010), l'influence de l'absence de stratégie de mise en œuvre et de contrôle de l'exécution est soulignée par certains auteurs dans le domaine de la participation publique. Par rapport à la stratégie, Nabatchi (2012) note que la politique de participation devrait fournir suffisamment de directives et d'informations pour une mise en œuvre

⁹³ Mazeaud souligne cet intérêt de l'approche de l'analyse des politiques publiques d'autant plus que « les spécialistes de la démocratie participative se sont peu intéressés aux apports de l'analyse des politiques publiques » (2009, 11).

en conformité avec l'objectif de la participation. Ainsi, Tapscott et Thompson (2013) parlent de la nécessité d'établir des règles et des normes de participation plus précises. Cette précision semble d'autant plus nécessaire que les administrations locales peuvent souvent voir la participation comme une limite à leur autonomie de décision : « low-level bureaucrats see a more assertive civil society as a threat to their autonomy » (Manor 2004, 204). Par ailleurs, l'absence de contrôle ressort dans l'analyse de la mise en œuvre de la décentralisation en général et de la participation publique en particulier. En ce sens, au Mali, « le contrôle des collectivités territoriales par l'État, appelé techniquement l'exercice de la tutelle, peut être considéré [...] comme un des talons d'Achille de la décentralisation malienne » selon A.K. Dicko (2013, 162). Plus spécifiquement, l'efficacité du contrôle du gouvernement central est identifiée comme l'une des conditions de l'effectivité de la participation : « accountability is identified [...] as being key to increasing the responsiveness of local government [...]. Other key factors [...] include: the strength of the relationship between central and local governments such that local governments are monitored » (Devas et Grant 2003, 309).

Comme on le constate, en prenant pour ancrage ces trois sous-disciplines des sciences politiques que sont l'anthropologie politique et juridique d'une part et l'analyse des politiques publiques d'autre part, notre approche intégrée de l'analyse de la variation de la mise en œuvre de la participation s'inscrit dans une perspective pluridisciplinaire. En ce sens, elle appelle à se pencher sur ce qui se joue dans les communes dans la mise en œuvre des obligations de participation publique, mais aussi les moyens déployés par l'État pour s'assurer de leur application. Ainsi, pour poursuivre notre démarche, il convient de définir les concepts clés de notre hypothèse de recherche qui soutient que la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique entre les communes est davantage liée à des facteurs politiques internes qu'à des facteurs contextuels ou institutionnels.

3.1.2 Définition des concepts de la recherche

Dans cette section, nous présentons une clarification des principaux termes de notre hypothèse avant de préciser la façon dont ils seront opérationnalisés. Dans le cadre de cette recherche doctorale, il convient de rappeler le sens que nous donnons aux différents termes de notre hypothèse de recherche.

Les obligations de participation publique

La participation publique est généralement entendue comme l'ensemble des mesures mises en place par les autorités publiques afin d'interagir avec les citoyens (OCDE 2002, Breux, Bherer et Collin 2004, Bherer 2011). Dans cette perspective, *les obligations de participation publique* sont entendues dans cette étude comme : *l'ensemble des obligations d'information et de consultation des populations imposées aux communes par le gouvernement national, ou initiées par elles dans le cadre du processus de gestion des affaires publiques locales* (inspirée de Breux, Bherer et Collin 2004).

Par ailleurs, il convient de préciser ce qu'on entend par la mise en œuvre de ces obligations. Selon Lemieux, le processus de mise en œuvre d'une politique publique « consiste dans l'application de [...] mesures aux situations qui font problème, de façon à ce qu'elles se conforment aux normes qui ont plus ou moins inspiré les mesures » (2009, 21). En ce sens, la mise en œuvre des obligations de participation publique s'entend ici comme *l'application par les communes des mesures d'information et de consultation de la population ou groupes de populations désignés dans les domaines définis par la Loi 95-034*.

Les facteurs politiques internes

Dans le domaine de la participation publique, les auteurs lient les facteurs politiques à l'environnement politique entendu comme le contexte des différents enjeux de pouvoirs (Kweit et Kweit 1980, Van Cott 2008). Dans cette optique, Kweit et Kweit (1980, 659) notent par exemple le lien entre l'instabilité de la scène politique et l'ouverture à la participation : « the high instability of the environment will generate a corresponding degree of bureaucratic tolerance of citizen participation. » Ainsi, les *facteurs politiques internes* sont entendus ici comme : *l'ensemble des caractéristiques de l'environnement politique de la commune, notamment le profil de l'exécutif (maire et secrétaire général), le niveau de concurrence politique au sein du conseil communal ainsi que la pression venant des autres parties prenantes directes de la commune, entre autres les associations et les médias locaux*. Cette définition s'inscrit dans la perspective générale de l'influence de l'environnement politique sur la mise en œuvre de la participation par les administrations locales (Kweit et Kweit 1980). Plus spécifiquement, la définition va dans le sens de l'influence du profil de l'exécutif et de la concurrence politique que

soulignent Tavares et Rodrigues (2013) ainsi que Van Eijk (2013) tout en prenant en compte la pression des parties prenantes développée par Yang et Callahan (2007).

Les facteurs institutionnels

Ils sont entendus ici en terme fonctionnel, c'est-à-dire, les structures du gouvernement national impliquées dans la mise en œuvre des mesures de participation publique dans les communes (Devas et Grant 2003, Tapscott et Thompson 2013). Dans cette veine, *les facteurs institutionnels* se définissent dans cette étude comme : *l'ensemble des mesures formelles développées par le gouvernement national pour assurer la mise en œuvre des obligations de participation publique dans les communes.*

Dans cette perspective, deux catégories de mesures sont généralement envisagées : la persuasion et la coercition (Brody, Godschalk et Burby 2003). La persuasion implique des mesures incitatives telles que le soutien financier ou technique. Dans ce sens, Raufflet (2009) mentionne dans le cas mexicain la façon dont les conditions de financement du gouvernement incitent les municipalités à une élaboration participative de leur plan de développement. La coercition pour sa part implique le suivi et la prise de sanctions pour la non-mise en œuvre des obligations de participation publique. Le contrôle de tutelle⁹⁴ qu'exerce le gouvernement sur les communes dans la plupart des pays francophones de régime unitaire va dans ce sens. Il vise à assurer le respect des procédures légales par les communes.

Les facteurs contextuels

Dans les sections précédentes, nous avons noté que les facteurs de contexte sont liés à différents éléments comme l'hétérogénéité de la communauté (Van Eijk 2013), les pratiques de participation héritées (Gourgues 2009) ou la taille de la municipalité (Van Eijk 2013, Tavares et Rodrigues 2013). Néanmoins, comme le note bien Van Eijk (2013) les dimensions sociologiques relatives à l'hétérogénéité de la communauté semblent moins pertinentes dans notre démarche plus centrée sur les autorités locales chargées de la mise en œuvre de la politique de participation. C'est pourquoi nous entendons les *facteurs contextuels* comme *les caractéristiques liées à la taille des communes et leur capacité financière ainsi que la présence*

⁹⁴ Pour rappel, ce système de contrôle a été détaillé au chapitre 2 (2.1.1).

dans l'environnement organisationnel d'occasions de sensibilisation aux enjeux de la participation en lien avec les partenaires techniques et financiers.

Après ces précisions sur les différents concepts de notre hypothèse de recherche, la prochaine partie est consacrée au cadre de son opérationnalisation sur le terrain.

3.2 Le cadre opératoire

Notre cadre opératoire s'inspire de celui de Van Eijk (2013) en prenant cependant le soin d'intégrer des facteurs soulignés par d'autres auteurs. Le modèle met en relation les trois grands ensembles de variables indépendantes portant sur les institutions, l'environnement politique et le contexte des communes avec une variable dépendante portant sur la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation.

3.2.1 Les variables indépendantes

Elles portent essentiellement sur les facteurs politiques, puis institutionnels, et contextuels. Même si nous faisons l'hypothèse que les facteurs politiques ont un plus grand impact que les autres sur la mise en œuvre des mesures de participation publique, la vérification de cette hypothèse passe par la vérification de l'ensemble du poids de chacun des facteurs exposés ci-dessus notamment parce que, comme mentionné plus haut, les auteurs classifient différemment ces types de facteurs et que leur vérification est indispensable pour saisir le poids de chacun.

Les facteurs politiques

Les différents facteurs politiques (le leadership de l'exécutif, la compétition politique, la pression des parties prenantes) sont associés à la culture politique entendue comme un ensemble de valeurs fondamentales, de symboles et de croyances (Digaetano et Strom 2003). En d'autres termes, ce sont les sources auxquelles les différents acteurs se réfèrent : « les références à la coutume, la pratique, les textes de loi, ou bien la simple force ou les moyens financiers » (Hesseling et Oomen 2005, 13). Selon Clark (2000), la vieille culture politique de clientélisme et de classe a cédé la place à une nouvelle culture politique qui implique moins les partis politiques traditionnels, les syndicats et les groupes organisés au profit d'un rôle accru pour les citoyens,

les médias et les experts suite à la mondialisation. En Afrique cependant, la culture politique de clientélisme et de classe semble toujours en cours. Dans ce sens, Fay note que les partis au Mali tentent de mobiliser le maximum de réseaux au niveau inférieur (1995, 29) : « En ville, il s'agit des corporations professionnelles formelles ou informelles, des structures patriarcales de quartier, des groupes d'intérêts plus formels [...], éventuellement de personnes dotées de prestige. En brousse [...], il s'agit des structures villageoises et lignagères, d'autorités historiques [...] et de leurs clientèles. »

Ainsi, il ne semble pas y avoir une grande différence de culture politique dans ce pays. Seulement, les acteurs changent en fonction du niveau d'urbanisation (réseaux urbains et ruraux). Dans cette perspective, pour confronter la culture politique et la volonté d'appliquer ou non les obligations de participation d'une commune à l'autre, les trois facteurs relatifs au leadership de l'exécutif, notamment celui du maire, le niveau de compétition politique et la pression des parties prenantes deviennent déterminants.

Tout d'abord, la volonté de l'exécutif communal d'appliquer la participation est largement associée au profil des maires (Bherer 2010, Tavares et Rodrigues 2013). Le niveau d'étude du maire et du secrétaire général (directeur général), leur niveau de connaissances en démocratie participative, leur expérience professionnelle, leur leadership ainsi que la représentation qu'ils ont de la participation sont de nature à favoriser ou à entraver l'application de la participation. Cela nous conduit à formuler une première sous-hypothèse :

Sous-hypothèse 1 : Les communes dirigées par un maire et un secrétaire général qui ont des compétences en démocratie participative du fait de leur formation, ou de leur expérience professionnelle perçoivent la participation comme une ressource et sont plus susceptibles de mettre en œuvre de façon optimale les obligations de participation publique.

Cinq indicateurs nominaux nous permettent de caractériser le profil du maire et du secrétaire général qui peut être plus directif à savoir moins enclin à la collaboration ou coopératif en privilégiant les décisions collaboratives (Tavares et Rodrigues 2013). Ces indicateurs portent sur le domaine et le niveau d'instruction, l'expérience professionnelle, le nombre de mandats effectués, le leadership politique et la perception de la participation. Selon plusieurs auteurs, les caractéristiques personnelles comme la perception de la participation (indifférence, contrainte, ressource) permettent de saisir la disponibilité à la coopération (Kweit et Kweit 1980, Tavares et Rodrigues 2013). Ainsi, Tavares et Rodrigues (2013) mentionnent la corrélation entre la perception des autorités de la participation et l'utilisation d'outils participatifs. Cette perception

résulterait des facteurs comme le niveau de connaissance des autorités locales dans le domaine de la démocratie participative (Bherer 2010, Tapscott et Thompson 2013). Dans ce sens, Tavares et Rodrigues (2013) regardent le niveau d'instruction et l'expérience professionnelle dans leur étude. Ces derniers auteurs posent l'hypothèse qu'un maire de formation technique avec une expérience du secteur privé est susceptible d'être plus directif pour des raisons d'efficacité, alors qu'un maire ayant suivi une carrière politique avec une formation en sciences humaines et sociales privilégierait la coopération. Le nombre de mandats effectués est aussi considéré comme une caractéristique personnelle de cette perception. En ce sens, l'effet négatif de la longévité politique sur l'ouverture à la participation est souligné (Tavares et Rodrigues 2013). Enfin, nous avons le leadership politique qui apparaît comme une caractéristique cruciale dans la modernisation de la gouvernance locale (John et Cole 1999, Bochel et Bochel 2010)

Deuxièmement, l'impact de la compétition politique ne semble pas uniforme. Même si Van Eijk (2013) note son influence positive dans le cas néerlandais, d'autres auteurs soulignent son influence négative dans l'application de la participation (Tavares et Rodrigues 2013, UN-Habitat et MDP 2008). Il apparaît donc nécessaire de regarder l'influence de ce facteur dans cette étude en formulant une deuxième sous-hypothèse :

Sous-Hypothèse 2: Le niveau de compétition au sein du conseil communal influence la mise en œuvre des obligations de participation publique.

Le niveau de la compétition politique dans les communes est caractérisé de faible ou élevé à partir de quatre indicateurs ordinaux. Un exécutif disposant d'une majorité confortable subirait moins de pression pour chercher à légitimer les décisions auprès des populations (indicateur numérique) (Thomas 2010). D'autres notent au contraire que la majorité amène un exécutif local à s'engager dans des innovations institutionnelles, notamment des outils de participation (John et Cole 1999). Ainsi, le nombre de partis politiques enregistrés (indicateur numérique) dans la commune permet d'avoir la cartographie générale de la vie politique des communes. Le portrait des partis représentés au conseil communal nous amène à saisir la tendance des partis dominants (indicateur nominal). Le tableau des partis représentés au bureau exécutif permet de cibler les partis dominants au niveau micro du conseil. Enfin, le taux de la participation électorale permet de se pencher sur le degré de mobilisation politique dans la commune (indicateur numérique).

Par ailleurs, la revendication des parties prenantes de la commune, notamment les conseils de quartier, les associations et groupements d'intérêts économiques (GIE), les médias poussent les

autorités locales à appliquer les obligations de participation (Yang et Callahan 2007, Devas et Grant 2003). Comme nous l'avons souligné dans les sections précédentes, le pays connaît un développement de la vie associative depuis les années 1990 (Roy 2005). En même temps, la vie médiatique explose, notamment les radios locales qui émettent dans les langues locales. La présence de radios permet de saisir un possible impact des médias du fait qu'elles émettent dans les langues locales :

Sous-Hypothèse 3 : Les communes qui enregistrent le plus de conseils de quartiers, d'associations et GIE et de radios locales sont plus susceptibles de mettre en œuvre de façon optimale les obligations de participation publique.

La présence des conseils de quartier, des associations et GIE, et des radios nous amène à saisir la pression qu'exercent les parties prenantes extérieures au conseil communal qui peut être faible ou élevée. Plus cette pression de l'environnement politique extérieur est élevée, plus l'exécutif municipal cherchera à collaborer avec les citoyens et les intérêts organisés (Kweit et Kweit 1980). Cette pression est ici caractérisée à travers le nombre des différentes catégories de parties prenantes. Le nombre d'associations et de GIE enregistré dans la commune permet de faire un tableau général de leur représentativité dans un premier temps. Le nombre d'association et de GIE impliqués nous permet de savoir celles qui sont réellement en relation avec la commune au-delà de l'enregistrement formel. Les publications des médias sur les communes peuvent renseigner sur leur utilisation par la commune pour informer les citoyens ou leur utilisation par les autres parties prenantes dans leur revendication en faveur de la participation. Le nombre de radios et les grilles d'antenne sur les communes aident à saisir leur utilisation autant par la commune que par les autres parties prenantes ou même l'intérêt porté à la gestion communale. Enfin, le nombre de quartiers nous aide à comprendre le découpage territorial qui a un impact indirect sur le niveau de représentation des populations à travers les conseils de quartier. Nous aurons donc pour cette variable des indicateurs essentiellement numériques. Le tableau 3.1 présente la synthèse des variables des différents facteurs politiques et leurs indicateurs.

Tableau 3.1 : Synthèse des variables des facteurs politiques

Facteurs	Indicateurs
Profil de l'exécutif	(1) Domaine et niveau d'études (2) Expérience professionnelle (3) Affiliation et leadership politiques (4) Nombre de mandats / durée au poste (5) Perception de la participation
Niveau de compétition politique	(1) Partis politiques enregistrés dans la commune (2) Partis politiques représentés au conseil communal (3) Partis politiques représentés au bureau exécutif (4) Taux de participation aux élections communales
Pression des parties prenantes (conseils de quartier, associations et GIE, médias)	(1) Associations et GIE enregistrés dans la commune (2) Associations et GIE impliqués par la commune (3) Publication des journaux sur la commune (4) Radios présentes dans la commune (5) Grille d'antenne des radios sur la commune (6) Conseils de quartier présents dans la commune

Source : Auteur

Les facteurs institutionnels

Les facteurs institutionnels liés à la divergence dans l'application de la participation portent sur le détail des modalités d'organisation et de fonctionnement des mécanismes de participation, le système électoral, et les relations intergouvernementales. Les deux premiers facteurs nous apparaissent peu pertinents pour notre cas en raison du régime unitaire de l'État malien comme nous l'avons mentionné plus haut. Par contre, les relations intergouvernementales pourraient avoir une influence.

Comme en Ouganda (Devas et Grant 2003) ou en Afrique du Sud (Tapscott et Thompson 2013), les relations intergouvernementales apparaissent comme un facteur susceptible d'être influent dans notre cas. En effet, les services locaux du gouvernement national (gouverneur à Bamako et préfet dans les régions) exercent le « contrôle de légalité » sur les décisions des communes, c'est-à-dire approuvent, rejettent ou annulent leurs décisions. En ce sens, quand une commune transmet par exemple son budget annuel au gouverneur, ce dernier se doit de regarder si toute la procédure d'adoption prévue par la loi sur l'adoption du budget est respectée ou pas, notamment la consultation des conseils de quartier et le débat public. Un tel contrôle favorise la mise en œuvre de la participation publique par les autorités communales. Les constats de Devas et Grant sur les cas de l'Ouganda et du Kenya s'inscrivent dans ce sens : « Although the obstacles remain great, there are examples of good practice in each country [...]. Key factors accounting for good practice include [...] external pressure [...], from central government » (2003, 315). Cependant, d'une manière générale, l'ineffectivité de ce contrôle sur

le respect des procédures légales par les communes est de plus en plus soulignée (Dembélé 2005, A.K. Dicko 2013). Cette attitude dans le cas malien soulève la question de l'informalité marquée par une difficile application des textes. Selon Lange (1999, 127), « l'insoumission au code bureaucratique reste la norme en vigueur au Mali. Le papier officiel [...] n'a pas de valeur intrinsèque. » Sissoko (2014)⁹⁵ met en exergue cette tendance à l'informalité au pays en soulignant qu'« il ne s'agit pas de voter des lois, mais de les appliquer. Malheureusement, le problème au Mali réside dans l'application des textes. » Cela nous permet donc de proposer la sous-hypothèse suivante :

Sous-hypothèse 4: Dans un contexte de décentralisation où les communes sont soumises au contrôle de la légalité, la faible prise en compte de l'application des obligations d'information et de consultation des populations par l'autorité de tutelle dans l'exercice de ce contrôle amène les communes à informer et à consulter les citoyens de façon minimale ou à ne pas les informer ou les consulter.

L'application des mesures de participation par les communes peut être prise en compte, ou pas dans l'exercice du contrôle de la légalité par la tutelle. Une non-prise en compte peut conduire à une non-application. La prise en compte s'assimile à une incitation coercitive et conduit au moins à une application minimale sinon optimale dans le cas d'un exécutif de leadership coopératif. Dans ce sens, trois indicateurs numériques sont développés. Le pourcentage de délibérations approuvées sans preuve d'application des mesures de participation rend compte de la non-prise en compte de la participation par la tutelle. Deux autres indicateurs rendent compte de la prise en compte de la participation par la tutelle, à savoir le pourcentage de délibérations approuvées avec des preuves de l'application des mesures de participation d'une part, et le pourcentage de délibérations rejetées pour non-application des mesures de participation d'autre part. Le tableau 3.2 présente la synthèse des variables des facteurs institutionnels et ses indicateurs.

⁹⁵ Sissoko, Etienne F. 2014. *À propos du rôle de l'opposition : une démocratie ne se construit qu'autour des besoins du peuple*. Journal l'Indépendant, du 8 avril 2014. Consulté le 8 avril 2014. <http://www.maliweb.net/politique/dr-etienne-fakaba-sissoko-propos-du-role-lopposition-democratie-se-construit-quautour-besoins-du-peuple-226772.html>.

Tableau 3.2 : Synthèse des variables des facteurs institutionnels

Facteur	Indicateurs
L'exercice du contrôle de la légalité	(1) Décisions approuvées sans preuve de la tenue de l'information ou de la consultation (2) Décisions approuvées avec les preuves de la tenue de l'information ou de la consultation (3) Décisions rejetées pour cause de non-tenue de l'information ou de la consultation

Source : Auteur

Les facteurs contextuels

Ici, c'est le facteur relatif à la taille de la commune qui retient notre attention. En outre, l'apprentissage organisationnel, considéré par certains auteurs comme un facteur institutionnel est ici considéré (Van Eijk 2013) comme contextuel au regard de la spécificité de notre cas. En effet, la théorie de la diffusion à laquelle l'apprentissage organisationnel se réfère s'applique généralement au mimétisme institutionnel entre des structures publiques (Weyland 2005). Dans notre cas, ce sont les institutions publiques, à savoir les communes qui semblent apprendre des organismes de développement déjà présents sur leur territoire et qui appliquent des pratiques participatives dans leurs processus d'intervention. Par ailleurs, selon Van Eijk (2013), le facteur relatif à l'hétérogénéité de la population paraît moins pertinent dans l'analyse dans la mise en œuvre qui se concentre plutôt sur les autorités chargées de l'application de la participation : « although scholars assume that differences among citizens influence the level of engagement [...] for citizen participation, this bottom-up approach seems to not apply to the institutional measures implemented by [...] municipalities » (Van Eijk 2013, 16).

L'influence de la taille de la municipalité sur l'application de la participation fait débat comme précédemment souligné. De 19 communes en 1990, le Mali est passé à 703 communes depuis 1996 à la suite de la mise en œuvre de la politique d'approfondissement de la décentralisation entamée dans les années 1992. Les différentes communes sont loin d'être uniformes au regard de leur superficie et de la taille de leur population. Cependant, les écrits divergent quant à l'influence de ce facteur sur l'application de participation. Néanmoins, Van Eijk note l'influence de la taille sur la participation: « it seems that emphasizing the importance of larger cities as homes of democratic politics have better side of the argument » (2013, 16). Dans cette perspective, la capacité financière de la commune peut être ajoutée à la taille et à la superficie

de celle-ci. En effet, elle pèse sur le budget des communes en termes d'investissement. Les communes les plus grandes peuvent avoir à faire face à des dépenses plus élevées dans ce sens que les communes les plus petites, notamment en termes d'aménagement ou d'équipements. La principale ressource financière propre des communes maliennes est constituée par la taxe de développement régional et local (TDRL) qui est dû par tout citoyen habitant la commune. Or, le recouvrement de cette taxe semble très difficile surtout dans les centres urbains. Mais, selon Dicko (2004), la mise en œuvre de mesures participatives constitue un levier pour sensibiliser les citoyens à la nécessité du paiement des impôts et taxes. Dans cette perspective, nous formulons la sous-hypothèse suivante :

Sous-Hypothèse 5 : les communes les plus grandes en superficie et en population et avec des recettes budgétaires faibles sont celles qui sont le plus susceptibles de mettre en œuvre de façon optimale les obligations de participation publique.

L'influence de la taille et de la capacité financière des communes sont jugées faibles ou élevées sur la base de cinq indicateurs numériques. La superficie qui rend compte de la taille territoriale de la commune permet de saisir la facilité ou la complexité de l'interaction entre la commune et la population (Montecinos 2006). Le ratio de quartiers viabilisés permet d'apprécier l'étendue et le niveau d'urbanisation de la commune. La taille et la densité de la population pour leur part nous amènent non seulement, à saisir toujours le degré de la complexité de l'interaction entre la commune et les populations, mais aussi la pression sur la capacité financière de cette dernière. Le montant des prévisions de recettes budgétaires permet d'appréhender les besoins de financement de la commune. Le montant des recettes réalisées permet de comprendre la capacité financière de la commune à répondre aux demandes des citoyens qui semble influencer le niveau de mobilisation des participants (Avritzer 2005).

La théorie du changement organisationnel explique souvent le changement comme le résultat d'un apprentissage ou mimétisme entre les organisations pour des raisons d'efficacité, d'efficience ou de légitimité (Weyland 2005, Van Eijk 2013). Dans le domaine de la participation publique, Gourgues (2009) mentionne que cet apprentissage ou mimétisme peut résulter de la présence de ce qu'il appelle « des héritages » de la participation, à savoir l'impact d'expérience de participation vécue par la collectivité. Considéré dans l'analyse de la participation publique comme un facteur institutionnel par certains auteurs (Bherer 2003, Van Eijk 2013), ce facteur est considéré comme contextuel dans cette étude du fait de la présence (ou non) dans l'environnement organisationnel de la commune de partenaires techniques et financiers (PTF)

employant des pratiques participatives qui varie selon les communes. Cependant, il convient de préciser que ce regard sur l'environnement organisationnel est strictement limité dans la présente étude au processus de mise en œuvre de la participation publique (Bherer 2003, Van Eijk 2013). En ce sens, nos propos ne portent pas sur les autres aspects de la gestion des services publics locaux, mais uniquement sur la présence ou non de PTF employant des pratiques de participation citoyenne en relation avec les autorités communales. Comme le souligne Bherer, la « participation institutionnalisée est [aussi] le résultat [...] de mimétisme institutionnel d'entités semblables ou non » (2003, 69). En ce sens, la présence de PTF qui emploient des pratiques de participation dans leurs démarches semble jouer un rôle dans la promotion de la participation dans les collectivités locales au Mali. En effet, le rôle des partenaires techniques et financiers (organismes internationaux de développement, organisations de coopération décentralisée, ONG internationales ou locales) est régulièrement mentionné dans la promotion de la participation en Afrique subsaharienne. Selon Gueye (s.d. 23), la « faiblesse des capacités [...] des collectivités locales dans le domaine de la planification et du suivi-participatifs, ouvre des opportunités pour une valorisation, par les collectivités locales, des acquis méthodologiques issus des pratiques participatives stimulées et soutenues par certaines organisations d'appui [...] sur le terrain. » Ainsi, évoquant l'expérience sénégalaise dans la promotion de la participation publique dans les collectivités locales, Ndeye nous rappelle que « les initiatives sont souvent inventées ou exécutées par ou pour des partenaires techniques et financiers étrangers » (2014, 178). Dans le même sens, au Mali, la présence des partenaires techniques et financiers semble apparaître comme un levier de promotion de la participation publique dans les communes. Lors de notre pré-enquête de terrain, le lien entre les actions des PTF et les expériences participatives des communes est particulièrement ressorti dans les entretiens informels que nous avons eus avec les acteurs du terrain (voir p. 404 et 405). En ce sens, la plupart des communes qui sont citées comme exemples de succès dans la mise en œuvre de la participation semblent bénéficier à un moment ou un autre de l'appui de partenaires techniques et financiers ou de coopération de jumelage avec d'autres villes d'ailleurs (DNCT 2009, DDC Mali 2012). Ainsi, l'appui de ces partenaires paraît offrir une certaine occasion de sensibilisation aux enjeux de la participation dans ces communes pilotes, ce qui conduit à poser la sous-hypothèse qui suit :

Sous-hypothèse 6 : La présence dans l'environnement organisationnel de partenaires techniques et financiers qui appliquent des pratiques de participation citoyenne dans leurs interventions offre à la commune une occasion de sensibilisation aux enjeux de la

participation qui se traduit par une mise en œuvre optimale des obligations de participation publique.

La présence dans l'environnement organisationnel d'occasion de sensibilisation aux enjeux de la participation est caractérisée par quatre indicateurs nominaux et/ou numériques de présence ou d'absence de partenaires techniques et financiers (PTF) favorisant la sensibilisation des autorités communales aux enjeux de la participation. La cartographie des PTF permet d'avoir une vue d'ensemble de la présence ou l'absence d'occasions d'apprentissage. En cas de présence, les techniques de participation employées nous amènent à comprendre leur fonctionnement réel. Les élus et les fonctionnaires impliqués permettent d'identifier les « avocats » (Gourgues 2009) potentiels de la participation, c'est à dire des promoteurs de la participation eu égard à l'expérience acquise. Cet indicateur permet d'analyser l'effet que l'expérience a eu sur ces intéressés. La population cible de ces expériences participatives semble un indicateur pertinent pour regarder leur effet sur les acteurs, à savoir si ces derniers sont devenus plus exigeants avec la commune en matière d'information et de consultation. Le tableau 3.3 présente la synthèse des variables des différents facteurs contextuels et leurs indicateurs.

Tableau 3.3 : Synthèse des variables des facteurs contextuels

Facteurs	Indicateurs
Statut, taille et capacité financière de la commune	(1) Superficie de la commune (2) ratio de quartiers viabilisés (3) Densité et taille de la population (4) Montant des recettes prévisionnelles (5) Montant des recettes réalisées
La présence dans l'environnement organisationnel d'occasion de sensibilisation aux enjeux de la participation	(1) Cartographie des PTF (2) Techniques de participation employées (3) Élus et fonctionnaires communaux impliqués (4) Population cible

Source : Auteur

3.2.2 La variable dépendante : la variation de la mise en œuvre de la participation publique

Les obligations d'information et de consultation sont fixées par la Loi 95-034 intitulée code des collectivités. Elles ont trait à la publicité des sessions du conseil communal, le compte-rendu aux citoyens des décisions prises lors des sessions, le droit d'accès des citoyens aux documents communaux. Les obligations de consultation portent sur la consultation des conseils de quartier sur douze⁹⁶ objets prioritaires, dont le projet de budget et le plan de développement et l'organisation de débat public sur le projet de budget.

Pour mesurer la variation de la mise en œuvre de ces obligations par les communes, nous nous inspirons de Van Eijk (2013) pour procéder à un codage décroissant sur trois niveaux d'application des différentes obligations de participation publique en fonction de la qualité de leur procédure (Brugidou, Jobert et Dubien 2007, Nabatchi 2012). Le premier niveau correspond à une *application optimale* dans laquelle l'information et la consultation sont perçues comme une ressource du fait de la connaissance par la commune de ce qu'elle peut « réellement escompter de la mobilisation des citoyens, et ce que les individus et les groupes ont à y gagner » (Rui 2009). Le deuxième niveau correspond à une *application « minimale »* où l'information et la consultation sont perçues comme des contraintes ou des formalités légales à respecter (Raufflet 2009) du fait du contrôle de la légalité exercée par la tutelle (gouverneur ou préfet) ou les exigences d'un partenaire technique et financier (Devas et Grant 2003, Tapscott et Thompson 2013). Le troisième correspond à une *non-application* où l'information et la consultation ne sont perçues ni comme ressource ni comme contrainte du fait de la méconnaissance de leurs enjeux (Rui 2009), de l'absence de contrôle de la tutelle et d'exigences des partenaires techniques et financiers (Devas et Grant 2003, Tapscott et Thompson 2013). Les tableaux 3.4 et 3.5 présentent la synthèse de notre cadre opératoire.

⁹⁶ Ces douze objets soumis à la consultation des conseillers de quartier sont détaillés dans le tableau 2.2 dans la rubrique consultation.

Tableau 3.4 : Synthèse du cadre opératoire (partie 1)

Concepts	Variables indépendantes	Indicateurs	Type d'indicateurs	Outils de collecte de l'information (expliqué dans la section 3)	Sources
Facteurs politiques	Profil du maire et du secrétaire général	(1) Domaine et niveau d'études (2) Expérience professionnelle (3) Affiliation et leadership politiques (4) Nombre de mandats / durée au poste (5) Perception de la participation	Numérique et ordinal	Entretiens	Maire et secrétaire général
	Niveau de compétition politique	(1) Partis politiques enregistrés dans la commune (2) Partis politiques représentés au conseil communal (3) Partis politiques représentés au bureau exécutif (4) Taux de participation aux élections communales	Numérique	Analyse documentaire Entretiens	Registre des partis politiques, rapport des élections Conseillers et secrétaire général
	Pression des parties prenantes (conseils de quartier, associations et GIE, médias)	(1) Associations et GIE enregistrés dans la commune (2) Associations et GIE impliqués par la commune (3) Publication des journaux sur la commune (4) Radios présentes dans la commune (5) Grille d'antenne des radios sur la commune (6) Conseils de quartier présents dans la commune	Numérique	Entretiens Analyse documentaire	Fonctionnaires communaux, responsable des programmes des radios Répertoire associations/GIE, archives des journaux
Facteurs institutionnels	L'exercice du contrôle de la légalité	(1) Délibérations approuvées sans preuve de la tenue de l'information ou de la consultation (2) Délibérations approuvées avec les preuves de la tenue de l'information ou de la consultation (3) Délibérations rejetées pour cause de non-tenue de l'information ou de la consultation	Numérique	Entretiens Analyse documentaire	Agents ministère et gouvernement Délibérations, procès-verbaux et compte-rendu transmis au gouverneur, décisions d'approbation et/ou de rejet du gouverneur
Facteurs contextuels	Statut, taille et capacité financière de la commune	(1) Superficie de la commune (2) Ratio de quartiers viabilisés (3) Densité et taille de la population (4) Montant des recettes prévisionnelles (5) Montant des recettes réalisées	Numérique	Analyse documentaire	Monographie, PDSEC, documents budgétaires
	La présence dans l'environnement organisationnel d'occasion de sensibilisation aux enjeux de la participation	(1) Cartographie des PTF (2) Techniques de participation employées (3) Élus et fonctionnaires communaux impliqués (4) Population cible	Nominal	Entretiens Analyse documentaire	Secrétaire général, agents des projets Documents et rapports de projets

Source : Auteur

Tableau 3.5 : Synthèse du cadre opératoire (partie 2)

Concepts	Variable dépendante	Indicateurs	Type d'indicateurs	Outils de collecte de l'information	Sources
Variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique	Niveau d'application des obligations d'information et de consultation (optimale, minimaliste, non-application)	(1) Accessibilité de l'information et de la consultation (fréquence, langage, coût, lieu) (2) Participants réels Vs participants potentiels (ciblés par la loi) (3) Techniques d'information et de consultation privilégiées	Nominal et numérique	Entretiens Analyse documentaire Observation directe	Exécutif communal Compte-rendu, procès-verbaux Consultation et débat public sur le budget

Source : Auteur

3.3 La stratégie de vérification

L'opérationnalisation du cadre d'analyse de la mise en œuvre de la participation appelle à opter pour une stratégie de vérification. En ce sens, Mace et Pétry (2000) identifient six stratégies portant sur la recherche de développement, la recherche de simulation, la recherche expérimentale provoquée, la vérification expérimentale spontanée, l'enquête quantitative ou corrélacionnelle et l'étude de cas. Cette dernière stratégie, à savoir l'étude de cas, est celle que nous adoptons dans le cadre de la présente recherche.

3.3.1 Une étude de cas

Selon Mace et Pétry (2000, 80) :

L'étude de cas est une stratégie de recherche empirique qui permet d'étudier des phénomènes contemporains dans la réalité où les frontières entre le phénomène et son contexte ne sont pas toujours claires et où il faut habituellement utiliser des sources multiples d'information et d'évidence⁹⁷.

Notre recherche se situe dans cette perspective d'analyse des phénomènes dans leur contexte. En effet, nous cherchons à comprendre la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique par les communes. Néanmoins, un défi majeur de la « vérification par voie d'étude de cas consiste à choisir le nombre [...] des cas à étudier » (Mace et Pétry 2000, 80). En effet, plusieurs écrits soulignent la « très grande variété de situations » de la participation publique (Lefebvre 2007, 209). Or, Mace et Pétry (2000, 80) mentionnent que la description d'un

⁹⁷ Définition empruntée à Yin (1984).

seul cas n'est pas toujours suffisante pour parvenir à l'objectif de l'étude de cas qu'est de « décrire en profondeur un phénomène de façon à vérifier la vraisemblance des explications théoriques de ce phénomène. » Ainsi, pour analyser la participation publique, Blondiaux et Fourniau (2011, 25) suggèrent la multiplication des cas à étudier afin de « comprendre comment des pans entiers de l'action publique se soustraient ou se convertissent à ce nouveau régime de gouvernement » qu'est la participation publique. Dans cette optique, nous adoptons une démarche d'étude de cas de type multiple (Stake 1994, Roy 2009) pour analyser l'application de la participation publique dans les communes.

Par cette approche, nous cherchons à appréhender la pratique participative dans son intégralité à l'échelle communale contrairement à plusieurs études se limitant à l'analyse d'un mécanisme particulier de participation. Cependant, la stratégie d'étude de cas n'est pas sans défis. Certains soulèvent sa subjectivité et la faible représentativité de ses informations (Roy 2009). Malgré les critiques dont elle fait l'objet, l'étude de cas présente des forces indéniables notamment « pour comprendre les problématiques liées au pays en voie de développement [...dont] les théories [...] traditionnelles [...] sont [...] plus ou moins efficaces pour expliquer certains phénomènes [...] de ces sociétés » (Roy 2009, 208). En ce sens, l'étude de cas nous semble plus adaptée à notre démarche du fait qu'elle permet de saisir les cas dans leur intégralité (Yin 1984) en s'intéressant à leur contexte immédiat, leur histoire et leurs différentes dimensions (Roy 2009). Ainsi, « elle favorise [...] une analyse plus approfondie » (Mace et Pétry 2000, 80).

Par rapport au défi de la « sélection du ou des cas », Roy (2009) note que cela peut reposer sur l'intérêt spécifique du ou des cas en soi. Elle résulte aussi de l'illustration d'un problème général dans le domaine de recherche (Stake 1994, Roy 2009). Le choix de nos terrains d'étude obéit à ces deux logiques. Nous faisons le choix de porter le regard sur l'espace communal. Bien que la participation publique soit mandatée par la loi (niveau national) dans la plupart des cas, les autorités locales semblent jouer un rôle crucial dans son succès ou son échec à travers leur engagement à la mettre en œuvre (Kweit et Kweit 1980, Bherer 2003). En ce sens, Perret mentionne bien que :

Toute politique repose sur l'activité concrète d'une multitude d'acteurs, à commencer par les [acteurs] de terrain qui travaillent au contact direct des bénéficiaires de l'intervention publique. Il est attendu de ceux-ci qu'ils mettent en œuvre les décisions prises par le centre dans le respect de la réglementation et en se conformant aux intentions du décideur. En pratique, il peut en aller fort différemment : confrontés à une réalité complexe, dont les administrations centrales, qui préparent les lois et rédigent les

décrets n'ont qu'une vue partielle et biaisée, il faut s'attendre à ce qu'ils interprètent les directives, voire qu'ils s'en écartent substantiellement. Qui plus est, ils ont forcément un point de vue autonome sur la politique et parfois même une stratégie propre. Influencés par leur éthique professionnelle et leurs intérêts corporatistes, il est inévitable qu'ils poursuivent des objectifs qui ne coïncident pas parfaitement avec les objectifs officiels. (2008, 23)

C'est dans cette perspective que nous voulons porter le regard sur l'application dans les communes maliennes de la participation institutionnalisée par le gouvernement national à partir du cas des communes de Bamako sur la période 1998 à 2011. En effet, c'est en 1998 que la mise en œuvre de la nouvelle politique de décentralisation commence avec l'organisation des premières élections communales à l'échelle nationale. Plus d'une dizaine d'années après a eu lieu l'étude générale du ministère en charge de la décentralisation en 2011 sur le fonctionnement des différentes collectivités (MATCL 2011).

3.3.2 Le choix des terrains : les Communes III et V du district de Bamako

Selon Roy, un cas correspond à un observatoire qui présente certaines qualités [...]. Il peut être [...] choisi pour sa façon particulière d'accentuer un phénomène particulier » (2009, 215). Nos choix de terrains s'inscrivent dans cette logique. Si la problématique de la mise en œuvre de la participation publique apparaît comme une préoccupation dans la plupart des communes du Mali (MATCL 2006 et 2011), cette dernière semble se poser de façon particulière dans le district de Bamako au regard de ses spécificités de plus grand centre urbain.

En effet, la décentralisation peine à restaurer la confiance des citoyens dans l'action publique malgré la proximité des institutions locales comme les communes. Selon A.K. Dicko, « la pratique de la gouvernance locale renvoie aux caractéristiques de la gouvernance nationale : corruption, mauvaise gestion, faiblesse de la redevabilité, impunité » (2013, 165). Ainsi, on observe des contestations, notamment dans le domaine foncier, où des associations cherchent à « défendre les espaces collectifs (aires de jeu, marchés,...) contre la spéculation foncière présumée des édiles » (A.K. Dicko 2013, 165). En ce sens, Bertrand constate que « la société de Bamako [...] n'est plus réticente aux dénonciations publiques [...] et aux rapports de force frontaux » (2012a, 7). Capitale du pays, le district de Bamako apparaît ainsi comme « l'épicentre de la contestation des autorités locales » (A.K. Dicko 2013, 165).

Cette contestation des autorités locales de Bamako se manifeste par diverses formes notamment de « faibles taux de participation électorale, l'incivisme fiscal, les représentations négatives qui se multiplient à l'égard des élus et de leurs partis » (Bertrand 2012b, i). Ainsi, alors que la participation aux élections communales s'élève à près de 43% au niveau national, elle n'est que de 25 % à Bamako (Direction générale de l'administration du territoire 2013). De même, cette faible mobilisation de la population au niveau local se manifeste dans le domaine de la mobilisation des ressources financières. À Bamako, les communes peinent à mobiliser les impôts et taxes au niveau de la population. Selon la Coalition malienne « Publiez, ce que vous payez » (PCQVP-Mali), en 2012, le taux de recouvrement de la taxe de développement régional et local (TDRL), le principal impôt dû par les ménages ne dépassait pas 21 à 26% dans certaines de ses communes (Nouvel Horizon 2013)⁹⁸. Pour Dicko, le paiement des impôts et taxes locaux est lié à « l'existence d'une certaine citoyenneté communale [...dont l'association effective des] populations à l'élaboration des plans de développement et des budgets communaux » (2004, 92). De plus, alors que les communes ont été créées sur l'ensemble du territoire du pays au début des années 1996 (Loi 96-059), Bamako a conservé le découpage institutionnel en six communes qu'elle connaît depuis 1977. Il n'y a donc pas eu de découpage territorial et institutionnel susceptible de changer la donne en matière de participation des citoyens.

Par ailleurs, l'exemplarité du choix de la ville de Bamako résulte de l'insuffisance de l'intérêt porté à l'étude de ses communes. Bien qu'étant la plus grande ville et capitale du pays, les communes de Bamako sont peu présentes dans les travaux qui abordent la participation dans le cadre général de la décentralisation. Les auteurs semblent privilégier le niveau villageois dans une perspective d'opposition entre nouveaux acteurs locaux (élus) et anciens acteurs traditionnels (chefs coutumiers) (Hesseling, Djiré et Oomen 2005, Hochet 2006, Felber, Müller et Djiré 2007). Si toutes les communes sont soumises aux mêmes obligations de participation publique, la réalité des communes rurales diffère de celle des communes de Bamako qui semble « concentrer [...] la pratique contestataire » (Siméant 2014, 26). Or, tout se passe comme si la participation n'est pas un enjeu de la gouvernance urbaine. Pourtant, « la réalité sur le terrain reconnaît au niveau des six (6) communes de Bamako [...], une participation communautaire indispensable au bon fonctionnement des organes » (Tandjigora s.d., 45).

⁹⁸ Journal Nouvel Horizon du 25 septembre 2013. Consulté le 16 novembre 2013.

<http://www.maliweb.net/politique/problematique-de-la-mobilisation-de-la-tdrl-dans-le-district-la-coalition-pcqvp-mali-passe-au-crible-les-cas-des-communes-iii-et-vi-171737.html>.

Néanmoins, comme nous avons présenté au chapitre 2 (2.4), étudier la mise en œuvre de la participation publique dans les six communes de Bamako dépasse le cadre de cette étude.

Les Communes III et V comme terrains d'étude

Au regard du nombre élevé des communes par rapport aux ambitions de notre recherche, nous avons d'abord cherché à établir une cartographie générale de la mise en œuvre des obligations de participation publique dans les six communes avant de choisir des terrains à étudier. Pour ce faire, nous avons effectué une pré-enquête de terrain à Bamako au cours de l'été 2013 en vue d'avoir une cartographie générale des modalités de mise en œuvre des obligations d'information et de consultation dans les six communes. Nous nous sommes penchés sur trois aspects. Le premier aspect a porté sur l'application de la publicité des séances du conseil municipal à partir de deux indicateurs : le nombre de sessions tenues et le nombre de sessions publiques. Le deuxième aspect qui portait sur le compte-rendu des sessions aux populations est observé à l'aide de deux indicateurs : le nombre de comptes-rendus effectué et leur modalité de réalisation. Enfin, le troisième aspect était relatif à l'application de la consultation sur le projet de budget à partir de leur modalité de réalisation au regard de sa régularité (au moins une fois l'an). Pour nous pencher sur ces aspects, nous avons réalisé une analyse générale des procès-verbaux des sessions des conseils communaux (2011-2012-2013) relatifs à l'adoption des budgets ainsi que les documents de budgets et de comptes administratifs. Par ailleurs, nous avons eu des discussions informelles avec certains fonctionnaires des différentes communes pour comprendre leurs modalités d'information des habitants sur les décisions du conseil communal⁹⁹. Pour dégager une classification entre les six communes, l'effectivité de la mise en œuvre de chaque obligation reçoit une note de façon croissante (- -, -, +/-, +, ++), correspondant respectivement au niveau très faible, faible, moyen, fort et très fort. Le tableau 3.6 présente la cartographie générale de la mise en œuvre de quelques obligations d'information et de consultation dans les communes du district de Bamako.

⁹⁹ Nous n'avons pas pu prendre en compte la Commune VI dans cette comparaison des six communes du fait de l'inaccessibilité aux documents, lors de nos entretiens informels à la Direction générale des collectivités, on nous avait déjà prévenu des difficultés administratives de ladite commune. Après deux rencontres, les services du secrétariat général (directeur général d'une Ville dans le système municipal québécois) n'ont pu mettre les documents à notre disposition. Au niveau du gouvernorat, nous avons eu accès aux documents de deux sessions de la commune, mais sans procès-verbaux de consultation de la population. Par ailleurs, le langage d'un conseiller, membre du bureau communal que nous avons tout de même rencontré permet d'avoir une idée de la perception de la participation dans la commune : « la commune organise le débat public, mais la population ne vient pas. »

Tableau 3.6 : Cartographie générale de la mise en œuvre des obligations de publicité et de compte-rendu des sessions et de consultation sur le projet de budget communal dans les communes de Bamako

Obligations d'information et de consultation	Commune I	Commune II	Commune III	Commune IV	Commune V	Commune VI
Publicité des séances du conseil communal	- -	- -	-	-	- -	- -
Compte-rendu des sessions aux populations	+/-	+/-	- -	+/-	+	NV ¹⁰⁰
Consultation sur le projet de budget communal	+	-	- -	+/-	+	NV

Légende : - - (très faible), - (faible), +/- (moyen), + (fort), ++ (très fort).

Source : Auteur

La première ligne correspond à la publicité des séances du conseil municipal (article 37 de la loi 95-034). Si nos interlocuteurs dans les six communes nous affirment le caractère public de la plupart des sessions, cela n'apparaît pas dans les procès-verbaux analysés. Par ailleurs, ne figurent sur la liste de présence que les conseillers élus sauf dans la Commune III où le représentant de la coordination des chefs de quartier, celui de la coordination des jeunes, des femmes et du député de la commune y figurent régulièrement. En outre, dans la Commune II, un fonctionnaire souligne la présence des représentants de la société civile seulement à la séance d'ouverture des différentes sessions. Dans le même sens, un agent de la Commune IV affirme la participation des représentants de la coordination des chefs de quartier, celui des jeunes, des femmes et du représentant de l'antenne municipale du Conseil national de la société civile. Cependant, nous ne trouvons aucune mention de leur présence dans les documents de sessions.

La deuxième ligne analyse les modalités de comptes-rendus aux habitants des décisions prises lors des sessions du conseil communal (article 41 de la loi 95-034). Là aussi se dégage une marge entre le principe juridique et la pratique. Dans les communes I, II et IV, nous trouvons dans les archives des copies de comptes-rendus des décisions prises lors des séances du conseil communal. Les fonctionnaires y affirment qu'une copie de ces comptes-rendus est

¹⁰⁰ Non vérifié.

régulièrement affichée au tableau d'affichage au siège des mairies (Villes) pour l'information des habitants. Dans la Commune V, la diffusion semble plus large. Il y apparaît que les comptes-rendus sont affichés au siège de la mairie, dans les centres secondaires d'état civil (représentation locale de la mairie dans les quartiers) et au stade sportif municipal. Dans la Commune III, si on retrouve des fois des comptes-rendus de sessions dans les archives, les interlocuteurs précisent que ces documents ne sont pas diffusés aux habitants ni par affichage ni par aucun autre moyen, mais destinés au gouverneur.

La troisième ligne porte sur la consultation sur le projet de budget communal (article 26 de la loi 95-034). Nous constatons un niveau élevé du processus de consultation des habitants sur les projets de budgets dans les communes I et V par rapport aux autres. En effet, dans ces deux communes, les autorités organisent des assemblées générales par quartier pour présenter le niveau d'exécution du budget en cours, suivi de la présentation du projet de budget de l'année suivante. Ensuite, un débat public regroupant les représentants de l'ensemble des quartiers de la commune est organisé. Le débat public apparaît plus ouvert et diffusé dans la Commune V avec la participation des représentants des services publics, commerçants détaillants, marchés, chambre d'agriculture, comités de développement de quartier, professions libérales, chefs de quartier, conseillers de quartiers que dans la Commune I qui se concentre sur les partenaires plus proches de la mairie : chefs de quartier, conseillers de quartiers, services publics, CAFO, ONG, coordination des jeunes. Dans le même sens, les procès-verbaux de ces rencontres révèlent que les documents sont souvent remis à certains participants avant ou au cours de la rencontre dans la Commune V contrairement à la Commune I. Les communes II et IV quant à elles n'organisent pas d'assemblées générales dans les quartiers. Elles organisent seulement un débat public en regroupant les participants de l'ensemble de la commune en une seule rencontre. Même si une consultation des chefs de quartier est organisée dans la commune IV, le processus apparaît moins représentatif dans ces deux communes. Dans la Commune III, les autorités n'organisent ni d'assemblée générale par quartier ni de débat public selon nos interlocuteurs. Nous ne trouvons pas de procès-verbal dans ce sens ni à la mairie ni au niveau du gouverneur du district à qui ces documents devraient être transmis pour l'approbation du budget. L'obligation de consultation ne semble nullement observée dans cette commune.

Ainsi, les communes III et V sont apparues respectivement comme celles qui appliquent le moins et le plus les obligations d'information et de consultation des habitants analysées. Par exemple, là où les autres communes se contentent d'afficher leurs décisions au siège de la mairie, la Commune V affiche les siennes jusque dans les quartiers. Dans la même veine, elle

s'est révélée celle qui organise des consultations et un débat public¹⁰¹ plus ouvert à l'échelle communale sur le projet de budget. Tout au contraire d'elle, il est apparu que la Commune III n'organise ni assemblées générales de quartier ni débat public dans son processus budgétaire selon les résultats de nos entretiens informels. De même, on constate que cette dernière n'affiche même pas ses décisions au niveau de son siège. Par ailleurs, malgré ses limites, nous avons relevé une plus grande disponibilité des archives dans la Commune V que dans les autres.

Selon Roy (2009, 2005), pour expliquer les variations comme c'est notre cas dans cette étude, « une certaine variabilité est souhaitable et même nécessaire. » Dans cette veine, nous choisissons d'étudier les deux cas opposés, à savoir la Commune III qui semble moins appliquer les différentes obligations d'information et de consultation et la Commune V qui apparaît comme celle qui les applique le plus, sans oublier la qualité de l'information dans cette dernière commune. Cette perspective d'étude de cas de type multiple permet de « mieux comprendre la dynamique interne de chaque cas, de même que les interactions entre les cas et leur contexte particulier » (Roy 2009, 203). Ainsi, s'il y a une certaine proximité entre les six communes au regard de leur appartenance au même district de Bamako, on relève une variation dans leurs processus d'opérationnalisation des différentes obligations de participation publique. Nous avons donc décidé d'étudier ces deux communes pour tester notre hypothèse relative à la prédominance de l'influence des facteurs politiques internes dans cette variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes¹⁰². Ce choix repose sur le souci de limiter le nombre de cas pour une analyse plus approfondie de chaque cas, mais aussi celui d'une variabilité nécessaire pouvant expliquer notre objet d'étude : la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes. La figure 3.1 indique la position des deux communes sur la carte du district de Bamako.

¹⁰¹ Le Journal Les Échos. 2009. Commune V, le projet de budget 2010 en débat public. Consulté le 5 septembre 2013. <http://bamanet.net/actualite/les-echos/commune-v-le-projet-de-budget-2010-en-debat-public.html>.

¹⁰² Le rapport de pré-enquête de terrain est en annexe 1.

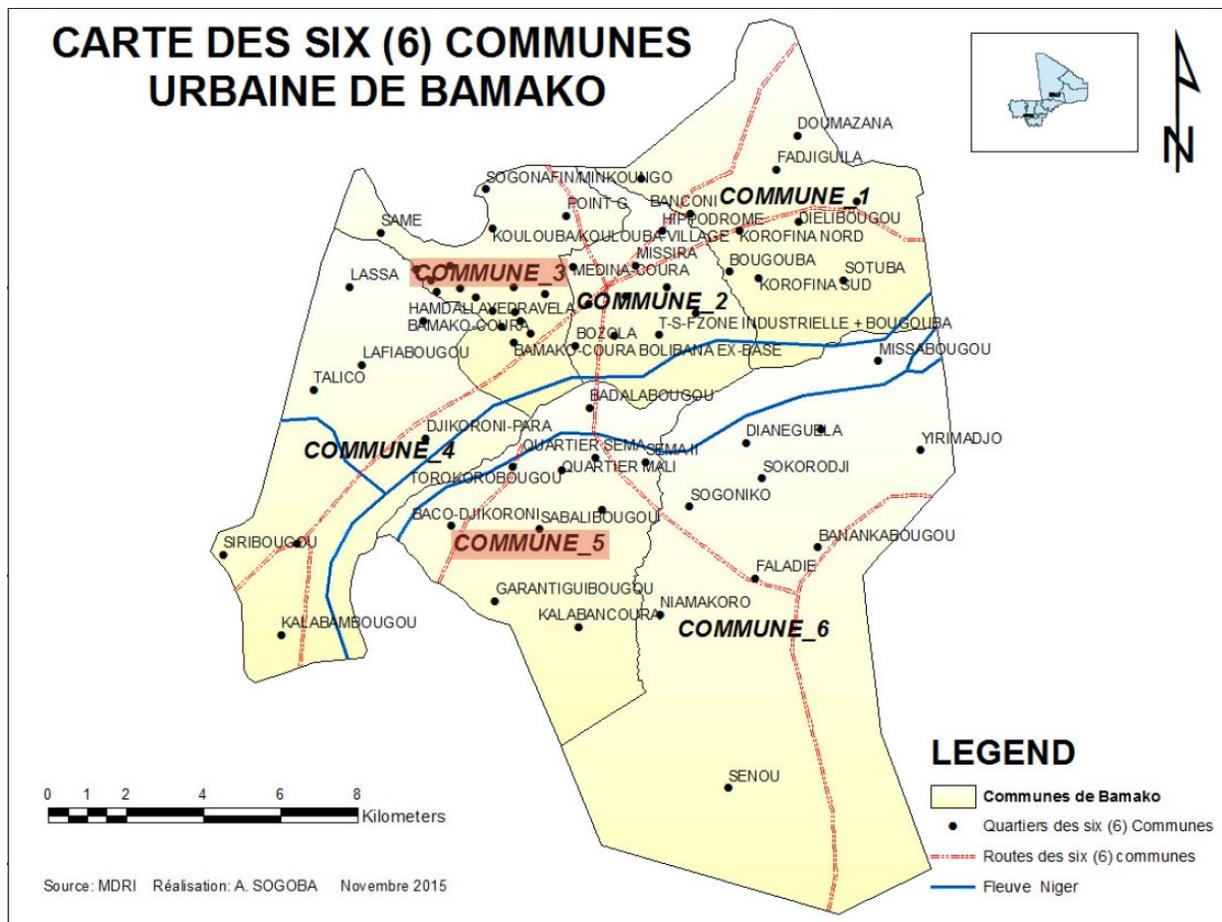


Figure 3.1 : Les communes III et V sur la carte du district de Bamako
 Source : (Sogoba 2015). Reproduction autorisée par l'auteur

La Commune III

Située au nord-ouest du district de Bamako sur la rive gauche du fleuve Niger qui traverse la ville, la Commune III fait partie des plus petites communes de la ville en superficie comme en population. Elle est constituée de quelques quartiers périphériques, mais surtout d'anciens quartiers centraux et administratifs de la ville dans sa partie sud. Ainsi, elle accueille un très grand nombre de populations non résidentes en journée dans le cadre de leurs activités professionnelles : « la Commune III a la particularité d'accueillir près d'un million de personnes journalièrement » (GEDD 2007, 13). Aussi, elle est considérée comme celle qui semble avoir le plus de potentialité économique au regard des activités de services développés dans les anciens quartiers centraux et les ressources foncières de sa partie périphérique Nord (GEDD 2007). Commune très politisée, la plupart des partis politiques du pays y sont représentés. La

politique locale apparaît stable avec un maire aux affaires depuis trois mandats. La figure 3.2 présente la carte de la commune.

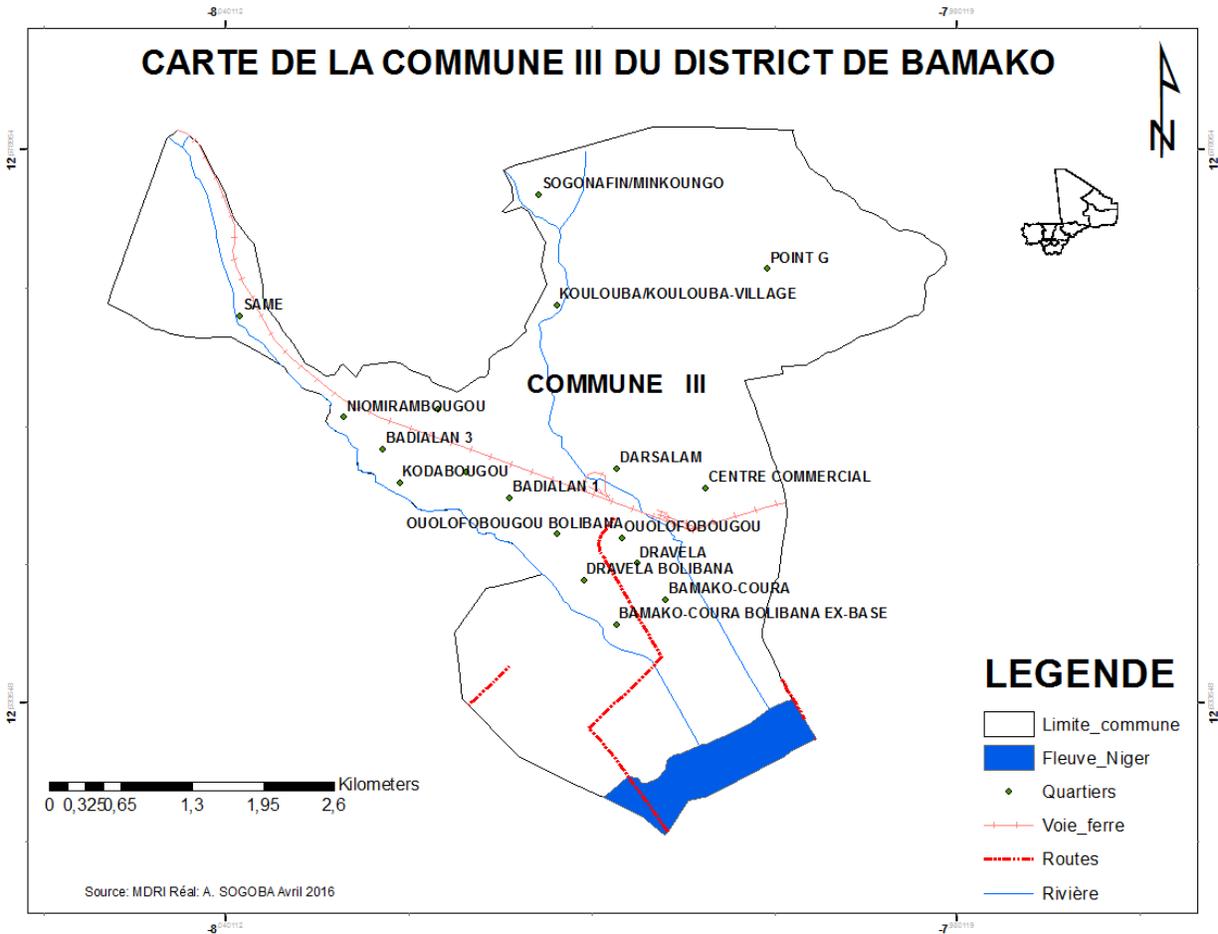


Figure 3.2 : Carte de la Commune III
 Source : (Sogoba 2016). Reproduction autorisée par l'auteur

La Commune V

Par contre, la Commune V pour sa part est située sur la rive droite du fleuve. Elle fait partie des plus grandes communes de la ville en taille comme en population. Deuxième zone de peuplement, la plupart de ses populations convergent vers la rive gauche du fleuve où se situent les services et les activités économiques. Coincée entre le fleuve, la Commune VI et la commune de Kalaban-Coro qui relève d'une autre ville, la Commune V ne dispose pas de ressources foncières. Même si la commune enregistre moins de partis politiques, la politique locale semble plus instable avec des maires régulièrement renouvelés. D'une manière générale,

dans le district de Bamako, seulement 28% de la population ont un niveau d'étude fondamental (primaire) selon l'INSAT (2009).¹⁰³ La figure 3.3 présente la carte de la commune.

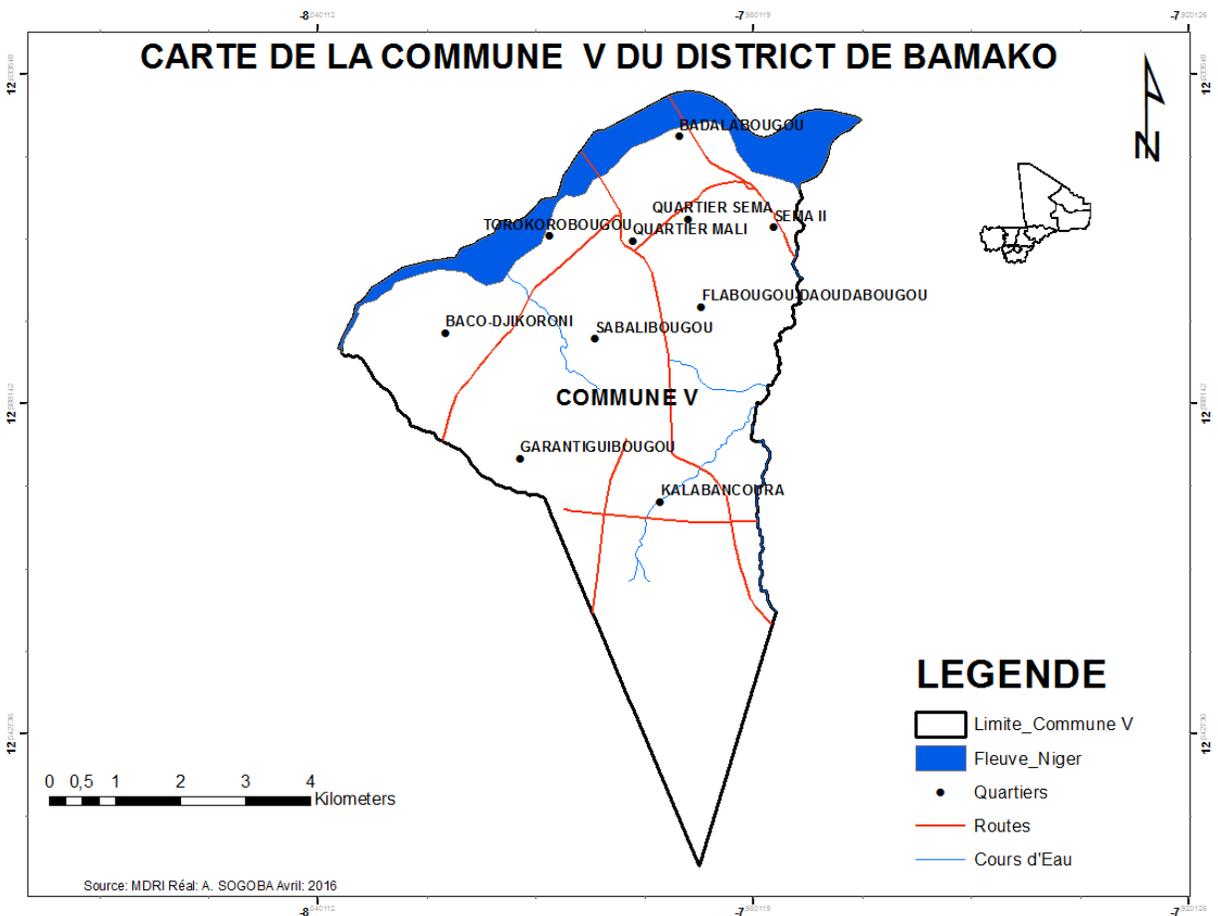


Figure 3.3 : Carte de la Commune V
 Source : (Sogoba 2016). Reproduction autorisée par l'auteur

3.3.3 Les instruments de collecte de l'information

Pour explorer les facteurs pouvant expliquer la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation entre les deux communes, nous avons combiné trois outils de collecte de l'information. Pour limiter les biais personnels et approfondir l'analyse des cas à l'étude, nous faisons appel à plusieurs sources d'information (Roy 2009). En ce sens, nous mettons principalement l'accent sur les entretiens tout en mobilisant l'analyse documentaire et

¹⁰³ Les deux communes sont présentées plus en détail dans les chapitres de résultats.

l'observation directe. Une utilisation parallèle de ces trois méthodes est censée renforcer la fiabilité des données en vue de notre analyse.

Les entretiens

Par l'entretien, le chercheur vise à connaître les perceptions et à apprendre des choses difficiles à observer directement, notamment les idées et les intentions (Deslauriers 1988). Les idées et les intentions sont au cœur des stratégies politiques (Alain 2008). En ce sens, Bongrand et Laborier (2005) notent que l'entretien est l'outil principal du chercheur en politiques publiques. Il « permet de décoder l'action des décideurs et de hiérarchiser la masse d'informations » documentaires (Muller 2013, 97). Dans cette veine, il s'est agi de rencontrer les acteurs clés qui participent à la mise en œuvre des obligations de participation. Ainsi, les entretiens permettent « de saisir des représentations, des stratégies, des pratiques caractéristiques d'une logique de comportement, d'action et de légitimation » (Garraud 1999, 169). Néanmoins, l'entretien n'est toutefois pas sans risque. La mémoire des interlocuteurs est souvent défaillante, et ces derniers « ont tendance à reconstruire a posteriori leur rôle dans la décision soit pour le minimiser (en cas d'échec), soit pour le valoriser (en cas de succès) » (Muller 2013, 97). En outre, Perret (2008, 38) nous rappelle des attitudes de déni lors des entretiens avec les agents publics « où les interviewés ne se départissent pas des objectifs officiels et d'une vision normative de leur champ en niant toute difficulté et tout problème. » Ces risques sont certes difficiles à éliminer complètement, toutefois, ils peuvent être atténués par la combinaison d'autres méthodes de collecte de données, notamment l'analyse documentaire et l'observation dont il sera question dans les sections à venir.

Dans cette recherche, l'entretien vise deux objectifs : reconstituer le processus de mise en œuvre des obligations de participation publique d'une part et recueillir les opinions, les motivations d'autre part. Ainsi, la durée des entretiens allait de 22 minutes à une heure et trente-cinq minutes. Ils ont été réalisés entre octobre et décembre 2014 puis en août 2015. Ces entretiens ont été tenus de manière individuelle. Mais en trois occasions, nous avons dû les conduire avec deux personnes en même temps du fait que ces personnes travaillent ensemble et ont jugé pertinent de répondre ensemble. Si ces entretiens en groupe peuvent amener les participants à s'influencer mutuellement ou provoquer un certain conformisme, Baribeau note qu'ils sont adaptés à des populations de tradition orale (2010, 36-37) comme c'est le cas de

notre terrain d'étude. En ce sens, le nombre de répondants dépasse le nombre d'entretiens réalisés pour certaines catégories d'acteurs.

Les entretiens sont de types semi-dirigés afin de laisser une certaine liberté de réponse à l'interviewé et d'obtenir le maximum d'informations sur la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation, les opinions et les motivations. En ce sens, nous disposons d'une grille d'entretiens¹⁰⁴ en cinq grandes parties conformément aux variables préalablement définies. La première partie porte sur le niveau d'application des obligations d'information et de consultation (1). Elle cherche à connaître la perception de l'interviewé des différentes obligations d'information et de consultation, du niveau d'information et de consultation de la population, du coût du processus d'information et de consultation. Le profil de l'exécutif constitue la deuxième partie (2). Cet aspect décortique le parcours académique, professionnel et politique des élus, le leadership politique, les connaissances dans le domaine de la démocratie participative, le processus de prise de décisions et leur perception générale de la participation. La troisième partie est relative à l'exercice du contrôle de la légalité (3). Il s'agit de savoir : si les communes transmettent au gouverneur les preuves de la réalisation de l'information ou de la consultation de la population et à son tour, si le gouverneur s'assure de l'existence de ces preuves ou pas et les prend en compte dans le contrôle des actes des communes. La quatrième partie aborde le niveau de la compétition politique (4). Elle se penche sur les partis ou groupements politiques implantés dans la commune, ceux représentés dans le conseil et le bureau communal, le lien entre la configuration politique et l'application ou la non-application des obligations d'information et de consultation. La partie cinq a trait à la revendication des parties prenantes (5). Il s'agit de chercher à savoir si les acteurs extérieurs au conseil communal comme les conseils de quartier; les associations/GIE et les médias locaux sollicitent et/ou exigent l'application des obligations de participation. Finalement, une sixième partie porte sur la présence dans l'environnement organisationnel des occasions de sensibilisation aux enjeux de la participation (6). Cette dernière partie cherche à savoir si la présence de PTF dont l'intervention implique l'information ou la consultation de la population offre à la commune des occasions de sensibilisation aux enjeux de l'information et de consultation des communautés. Ainsi, comme le souligne Breux (2007) dans sa thèse, les questions décrites dans les grilles d'entretien en annexe sont à considérer davantage comme un guide que comme des questions fixes, car au fur et à mesure des réponses les questions sont ajustées ou d'autres émergent. Les grilles sont flexibles et adaptées en fonction de chaque catégorie d'acteurs.

¹⁰⁴ En annexe 3.

Pour faciliter l'entrée sur les terrains, nous avons utilisé des « "gatekeepers", c'est-à-dire les personnes susceptibles d'ouvrir les portes » (Dembélé 2005, 157). En ce sens, Roy (2009, 217) parle de « personnes clés » qu'il faut repérer et auxquelles il faut présenter l'étude. Il convient de souligner que nous sommes dans un environnement qui n'est pas très familier avec les habitudes de recherches académiques. Dans ce sens, on peut vite se heurter à une certaine réticence. Pour éviter de pareilles contraintes, des lettres d'introduction sont sollicitées au niveau du ministère en charge de la décentralisation¹⁰⁵. Déjà, lors de la préenquête, une telle lettre est sollicitée auprès du Directeur général des collectivités territoriales pour nous introduire auprès des différentes communes du district de Bamako. Lors de l'enquête de terrain proprement dite, le Secrétaire général¹⁰⁶ du ministère chargé de la décentralisation adresse une lettre d'introduction au Directeur général des collectivités territoriales. Ce dernier à son tour, adresse une lettre du même genre aux différentes communes concernées et une autre aux différents organismes notamment internationaux qui interviennent dans le domaine de la décentralisation. La lettre d'introduction mentionne l'identité du chercheur, l'objet de la recherche tout en sollicitant la collaboration des différents acteurs. C'est après la transmission de cette lettre aux différents acteurs que nous prenons contact avec eux pour présenter notre projet et fixer les rendez-vous. Dans le même sens que Djiré (2005), cette étape de présentation contribue à assurer une collaboration franche. La démarche s'était déjà avérée très intéressante dans les contacts et la collaboration au cours de la préenquête.

Les acteurs interrogés se regroupent en six catégories d'acteurs clés : les fonctionnaires d'administrations étatiques, les agents des organismes internationaux, les élus et les fonctionnaires communaux, les agents des programmes et des projets dans les communes, les acteurs communautaires, les experts.

Les fonctionnaires d'administrations étatiques : cette catégorie regroupe les fonctionnaires du ministère chargé de la décentralisation. Plus précisément, nous avons rencontré 4 fonctionnaires des structures dudit ministère : le cabinet du ministre; l'Inspection de l'intérieur¹⁰⁷, la Direction générale des collectivités territoriales, le gouvernorat du district de Bamako qui assure la tutelle¹⁰⁸ des communes. L'entretien avec ces différents acteurs du niveau national

¹⁰⁵ Lors de la préenquête de terrain, nous avons sollicité la même chose auprès du Directeur général des collectivités territoriales afin de faciliter le contact avec les différentes administrations communales et d'accéder aux documents. Les copies des lettres sont en annexe 6.

¹⁰⁶ Le Secrétaire général du ministère est l'équivalent du Sous-ministre dans le système administratif québécois.

¹⁰⁷ L'Inspection de l'intérieur joue le rôle de structure de contrôle interne. Par exemple, elle contrôle l'effectivité de l'exercice de la tutelle par le gouverneur et peut contrôler aussi les communes.

¹⁰⁸ Pour rappel, «la tutelle a une fonction d'assistance-conseil et de contrôle de légalité [...]. Le contrôle de la légalité des actes des autorités des collectivités territoriales s'exerce par voie d'approbation, de sursis à exécution,

cherche à saisir leur compréhension du comportement des communes vis-à-vis des obligations de participation publique d'une part, mais la prise en compte desdites obligations dans l'exercice de la tutelle. Les entretiens au niveau de la Direction générale des collectivités ont été l'occasion d'identifier les organismes internationaux ainsi que les experts intervenant dans le domaine de la décentralisation en général.

Les agents des organismes internationaux : il s'agit des organisations de partenaires techniques et financiers (PTF) qui soutiennent la décentralisation, regroupées au sein du « Panel de décentralisation », c'est-à-dire un comité de rencontre entre l'État et les PTF du domaine de la décentralisation. Ces derniers interviennent au niveau national dans le cadre de l'orientation de la politique de décentralisation. De même, ils interviennent directement dans les communes à travers des programmes ou projets spécifiques impliquant la participation de la population. Les entretiens avec ces acteurs (4) ont permis de confirmer l'existence de certains projets ou de découvrir d'autres projets dont on n'avait pas eu connaissance. À ce niveau, il faut noter que nous n'avons pas eu de retour de notre demande d'entretien avec l'Agence française de développement (AFD) malgré une relance téléphonique au cours de la collecte de données en automne 2014.

Les élus et les fonctionnaires communaux : dans chaque commune, les entretiens ont lieu avec le maire et un élu de chaque parti politique représenté au conseil communal, soit au total, 14 élus. Ces derniers sont choisis par ordre d'inscription sur la liste des conseillers communaux et de leur disponibilité. Autrement dit, on prend contact (appel téléphonique) avec la première personne et en cas d'indisponibilité on appelle la suivante. En ce qui concerne les fonctionnaires, les entretiens ont lieu avec 8 agents choisis en fonction de leur degré d'implication dans le processus d'information ou de consultation de la population. Ces fonctionnaires sont identifiés à la suite des entretiens avec les élus ou même avec des agents de projets à qui l'on demandait les élus et les fonctionnaires avec lesquels ils procédaient à l'information et/ou à la consultation de la population dans leurs activités. Globalement, les entretiens avec ces acteurs communaux cherchaient à saisir leurs opinions sur les obligations d'information et de consultation, à reconstituer la pratique réelle du processus d'application desdites obligations dans leur commune.

Les agents des programmes et des projets dans les communes : il s'agit des projets menés par les organismes internationaux ou des ONG dans les deux communes et qui informent et/ou

d'annulation ou de constatation de nullité» (article 230 Loi 95-034). Nous reviendrons en détail sur l'application de la tutelle. Voir le chapitre 2.1.1.

consultent la population dans leurs processus d'intervention dont nous avons rencontré 7 agents¹⁰⁹. Ils sont identifiés suite aux entretiens avec les élus et les fonctionnaires communaux et les organismes internationaux. Après leur avoir transmis la lettre d'introduction auprès des communes, ils sont contactés par téléphone pour fixer le moment et le lieu de l'entretien. Certains de ces projets couvrent une commune, alors que d'autres couvrent simultanément les deux communes étudiées. Il convient de noter que nous n'avons pu rencontrer le représentant de l'ONG Enda-Mali en Commune III, malgré notre première rencontre pour la remise du document d'information sur la recherche et un rappel téléphonique. En outre, dans la Commune V, nous avons choisi de ne pas solliciter l'ONG AGIR¹¹⁰ du fait du poids politique de sa promotrice.

Les experts : cette catégorie qui n'était pas prévue au départ comprend les professeurs d'université et certains consultants ayant mené des études sur les communes, notamment leur fonctionnement. Selon Perret (2008, 35), les « dires d'experts » peuvent s'avérer importants dans la compréhension de la politique analysée. Ainsi, nous avons pris contact avec certains professeurs d'université qui interviennent dans le domaine de la décentralisation. Dans le même sens, des consultants ont été identifiés à partir de la Direction générale des collectivités. Au total, nous avons rencontré 6 experts.

Les acteurs communautaires : cette dernière catégorie d'acteurs n'était pas non plus retenue au départ. Mais au regard de nos premières informations, nous avons pensé à les inclure, avant d'abandonner cette idée, puis d'y revenir. Nous avons le sentiment que nous nous éloignons un peu de notre cible principale portant sur les acteurs de la mise en œuvre des obligations et non les bénéficiaires que constituent les acteurs communautaires. Néanmoins, dans le processus de rédaction des résultats, il s'est avéré pertinent de les inclure afin de comprendre davantage s'ils revendiquaient ou pas la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation en leur qualité de participants désignés par la loi. En ce sens, nous avons rencontré 12 acteurs communautaires dans le cadre d'une enquête complémentaire. L'entretien avec certains d'entre eux a eu lieu en langue locale « Bambara » (voir l'annexe 4). Comme on le constate, le tout est finalement le produit d'ajustements perpétuels en fonction des réalités du terrain, car comme le souligne bien Bernard¹¹¹, « l'investigateur doit poursuivre ce qu'il cherche,

¹⁰⁹ Parmi ceux-ci, un agent était en région pendant nos recherches de terrain, il nous a fait parvenir ses avis par courriel.

¹¹⁰ La femme de l'actuel président de la République est la promotrice de cette ONG.

¹¹¹ Challamel, Brice. 2014. *Citations pour innover*. Paris : Dunod

mais aussi voir ce qu'il ne cherchait pas. » Le tableau 3.7 présente la synthèse des acteurs interrogés.

Tableau 3.7 : Synthèse des acteurs interrogés

Catégorie d'acteurs	Structure	Nombre
Fonctionnaires étatiques	Cabinet du ministère chargé de la décentralisation	1
	Inspection de l'intérieur	1
	Direction générale des collectivités territoriales	1
	Gouvernorat du district de Bamako	1
Organismes internationaux (PTF)	Union européenne	2
	Coopération allemande (PACT-GIZ)	1
	Coopération technique belge (CTB)	1
Élus communaux	Commune III	8
	Commune V	6
Fonctionnaires communaux	Commune III	3
	Commune V	5
Programmes et projets	Commune III	2
	Commune V	2
	Commune III et V (en même temps)	3
Experts	Professeurs d'université	3
	Consultants	2
	Coordinateur national de programmes de décentralisation	1
Acteurs communautaires	Commune III	5
	Commune V	7
Total		55

Source : Auteur

En plus de ces entretiens, deux méthodes complémentaires de collecte de l'information ont été adoptées afin de consolider les résultats, à savoir l'analyse documentaire et l'observation directe.

L'analyse documentaire

Selon Muller (2013, 95), « toute politique publique génère de manière directe ou indirecte une multitude de documents écrits. » Ces documents constituent une source précieuse pour le chercheur (Cellard 1997). Dans ce sens, l'analyse documentaire cherche ici à cerner les positions officielles des différents acteurs, établir les caractéristiques contextuelles des communes, mais aussi à décrire le profil des maires et des secrétaires généraux des

communes. Ainsi, deux sources sont particulièrement visées, les sources officielles (ministère de la Décentralisation, gouvernorat, communes) et les sources privées (médias).

Nous avons tout d'abord les documents administratifs des services du ministère de la Décentralisation (textes de lois, arrêtés et décisions adoptés dans le domaine de la participation publique) notamment : la loi (95-034) portant code des collectivités territoriales, le Document-cadre de la politique nationale de décentralisation, le Programme national d'appui aux collectivités territoriales, le guide d'élaboration des PDSEC, le rapport bilan de la mise en œuvre de la décentralisation. En outre, les résultats du recensement général de la population et de l'habitat (RGPH 2009)¹¹² sont sollicités. Au niveau du gouvernorat du district de Bamako, nous nous sommes intéressés aux documents électoraux (listes de candidatures et résultats des élections communales), aux documents d'approbation des délibérations communales pour voir l'attention qu'accorde le gouverneur aux obligations d'information et de consultation dans l'exercice du contrôle de la légalité des actes des communes. Au total, nous avons analysé 58 documents administratifs dans ces différents services (voir le tableau 3.8).

Au niveau des communes, il faut d'emblée souligner les difficultés d'archivage; ce qui fait que l'analyse porte systématiquement sur les documents disponibles. Ces documents sont de plusieurs natures : les procès-verbaux de sessions du conseil communal qui retracent les présences et le déroulement des différentes interventions dans son entièreté, les comptes-rendus de session qui sont des synthèses des décisions prises par le conseil, destinées à l'information du public; les comptes-rendus des assemblées de consultation et/ou de débats publics des conseils de quartier et de tout autre groupement de citoyens. Aussi, les bordereaux d'envoi des documents au gouverneur pour approbation sont analysés et plus particulièrement ceux relatifs au budget, soit un total de 87 documents dans les deux communes.

L'accès aux différents documents est une suite logique du contact établi lors de la présentation. Le Centre de documentation et d'information de la direction générale des collectivités territoriales constitue une source hors pair pour la plupart des documents administratifs sur la politique nationale de décentralisation. Au niveau des communes, les secrétaires généraux qui sont les responsables de l'administration communale constituent les références particulières pour l'accès aux différents documents communaux. Les rencontres avec les experts sont aussi l'occasion d'apprendre l'existence de certains documents et leur source d'accès.

¹¹² Ces documents sont obtenus au niveau de l'Institut national de la statistique (INSAT), un service du ministère de l'Économie et des Finances. Le RGPH 2009 constitue la dernière opération de recensement de la population.

En ce qui concerne les sources privées, nous avons porté notre regard sur les articles de journaux écrits sur les communes. Dans cette perspective, des recherches documentaires ont été réalisées sur Google avec différents mots clefs : « mairie commune III Bamako », « mairie commune III Bamako et population »; « mairie commune V Bamako », « commune V Bamako et démocratie locale » ou « commune V Bamako ». Par ailleurs, nous avons appris lors de nos enquêtes de terrain que la deuxième chaîne de télévision publique diffuse une émission de télé-réalité intitulée « ma cité en marche » qui met le maire en face des populations pour discuter de la gestion de ce dernier. Nous avons donc effectué une recherche documentaire sur Google dans ce sens, notamment en ce qui concerne la Commune III avec les mots clefs « ma cité en marche et Commune III » et « ma cité en marche et Commune V ». Au total, 39 articles de journaux ont été recensés sur les deux communes à l'étude en fonction des réponses aux mots clefs ci-dessus mentionnés et en prenant en compte le cadre temporel de notre analyse. Il est à noter que les articles de journaux ont été considérés comme des éléments d'appui aux propos tenus par les différents acteurs lors des entretiens réalisés. En ce sens, l'analyse et la recherche des articles de presse ne peuvent pas être considérées comme étant exhaustives¹¹³. Le tableau 3.8 présente la synthèse des sources documentaires.

¹¹³ Certains sites comme « maliweb » ou « malijet » rassemblent les publications de certains journaux, mais pas de manière exhaustive. En ce sens, nous avons opté pour une recherche Google.

Tableau 3.8 : Synthèse des sources documentaires

Source	Nature	Nombre ¹¹⁴	Cadre temporel	Objet
Gouvernement	Lois	17	1959-2014	Création, organisation et fonctionnement des villages, quartiers et des communes, recensement de la population
	Ordonnances	8		
	Décrets	7		
	Arrêté	1		
	Politique nationale	3	1995-2011	
	Guide	1		
	Rapport	2		
Gouvernorat communes et	Documents électoraux	5	1999-2011	Élections communales
	Décisions d'approbation des délibérations des communes	14	1999-2011	Contrôle et assistance-conseil aux communes (tutelle)
Communes	Procès-verbaux et Comptes-rendus	38	1999-2013	Sessions du conseil communal, réunions avec la population, transmission de documents au gouverneur
	Documents budgétaires	24		
	Bordereaux d'envoi	21		
	Monographies et PDESC des communes	4	2006-2014	Présentation et perspective de développement des communes
Privée	Journaux	39	Non exclusif	Non exclusif

Source : Auteur

L'observation directe

Laperrière (2009) souligne que la description d'une action sociale résulte de sa compréhension de l'intérieur. Dans cette perspective, certains contacts sont établis lors de l'observation des réunions de consultation et de débats publics autour du projet de budget annuel des communes. Ces observations portent sur deux sessions des conseils communaux sur le budget de part et d'autre des deux communes et deux sessions de débats publics de quartier dans la Commune V. Dans ces cas aussi, le secrétaire général nous informe du calendrier des différentes rencontres. Le jour de la rencontre, dans certains cas, ce dernier informe l'élu qui préside la rencontre de notre présence. À d'autres circonstances, ledit président de la rencontre est un élu avec lequel on avait déjà réalisé un entretien, et là ce sont les formalités d'usage comme : « ha !

¹¹⁴ Ce nombre n'est pas exhaustif pour les procès-verbaux et les comptes-rendus. Dans les communes, nous n'avons pas fait de décompte systématique de ces documents au moment de la collecte de l'information. Notre démarche a consisté à traiter tous les documents classés dans des chemises d'archives en fonction de leur nature.

vous êtes toujours avec nous ! Vous avez eu beaucoup d'informations. » Cette source complémentaire est l'occasion d'identifier ceux qui prennent réellement part aux consultations et aux débats publics, de constater la pratique réelle des échanges entre les conseillers dans le cadre des sessions d'une part, et de la pratique des échanges entre l'administration communale et la population d'autre part. Cette incursion au sein du déroulement pratique des sessions et des débats publics révèle l'observation et la compréhension précises de la mise en œuvre de la consultation.

Les opérations d'observations qui portent sur les débats publics et les sessions du conseil communal sur le projet de budget communal sont réalisées à partir d'une grille¹¹⁵ préalablement établie portant sur trois points principaux :

- l'accessibilité de l'activité (lieu, date, heure, langage) : L'accessibilité du lieu porte sur la situation physique du lieu de la rencontre par rapport aux moyens de transport en commun d'une part et la commodité du lieu pour accueillir les participants potentiels, à savoir la situation au rez-de-chaussée, en étage et la taille d'autre part. L'analyse de la date et de l'heure a trait à la disponibilité des participants à prendre part à la rencontre au regard de leurs préoccupations professionnelles. Enfin, l'accessibilité du langage regarde la possibilité pour les participants à comprendre ce qui se dit et de donner leurs avis.

- les acteurs participants (nombre, provenance, genre) : Le nombre des participants a trait au niveau de mobilisation des participants potentiels, leur provenance et leur genre cherchent à comprendre la composition des participants.

- la procédure : Tout d'abord, l'analyse du système d'information des acteurs sur la tenue de l'activité regarde le délai d'information des participants et la mise à leur disposition des documents afin qu'ils soient en mesure de planifier, de comprendre les enjeux et se faire une opinion éclairée. Ensuite, la disposition des acteurs sur le lieu cherche à déceler les positions de pouvoirs qui déterminent l'accessibilité « psychosociale », à savoir les modes d'intervention et de prise de parole faciles pour les habitants peu habitués (Thibault, Lequin et Tremblay 2000). En outre, l'analyse du nombre et du temps d'intervention entre les représentants de la commune et les participants cherche à déterminer la capacité des participants à exprimer leurs opinions. Finalement, la durée fait le parallèle entre l'enjeu discuté et le temps qui y est consacré.

¹¹⁵ La grille d'observation détaillée est en annexe 5.

3.3.4 Le traitement des données

L'analyse des informations s'effectue selon une analyse de contenu (Sabourin 2009) sur la base d'un codage par thème et sous-thème. Selon Mace et Pétry (2000, 114), l'analyse de contenu permet « l'analyse du discours des acteurs pour étudier leurs intentions manifestes ou leurs motivations. » Cette méthode est adaptée à l'objectif de cette étude qui vise pour rappel à saisir les motivations de l'application ou la non-application des obligations de participation publique par les communes.

Les entretiens

Les informations issues des entretiens sont classées de plusieurs manières. Premièrement, l'ensemble des entretiens est regroupé dans une base de données en forme de dossiers en fonction des différents types d'acteurs (Administration étatique, Commune III, Commune V, experts, projets Commune III et V, partenaires techniques et financiers). Pour chaque commune, les informations sont classées en sous-dossiers (élus, fonctionnaires, leaders communautaires, projets). Ensuite, les entretiens sont transcrits mot à mot sous forme de verbatim. Tous les enregistrements sont réécoutés afin de valider les transcriptions. Deuxièmement, les différentes réponses sont classées en fonction d'abord des répondants de chaque catégorie d'acteurs, puis entre les différentes catégories d'acteurs. Ce classement est fait sur la base d'une grille d'analyse des entretiens basée sur le cadre opératoire. Finalement, une troisième étape est consacrée à la comparaison des données qui permet de dégager des unités de sens relativement aux variables et indicateurs de la recherche. Le tableau 3.9 présente les variables et les indicateurs d'analyse des entretiens. Ces données sont recoupées avec celles de l'analyse documentaire et de l'observation.

Tableau 3.9 : Grille d'analyse des entretiens

Variables	Indicateurs
Niveau d'application des obligations d'information et de consultation	Perception des obligations d'information et de consultation
	Perception du niveau d'information de la population sur les décisions communales
	Techniques d'information de la population sur les décisions communales
	Procédure d'information de la population dans la commune (fréquence, lieu, langage)
	Groupes cibles de l'information
	Techniques et domaines de consultation de la population avant la prise de décisions communales
	Procédure d'organisation et de tenue des consultations (fréquence, lieu, langage)
	Acteurs ciblés par les consultations
	Coût de l'application des obligations d'information et de consultation
	Relation entre le coût et l'application et/ou la non-application des obligations d'information et de consultation
L'exercice du contrôle de légalité	Transmission ou non au gouverneur par la commune de documents attestant l'application des obligations d'information et de consultation de la population
	Prise en compte ou non de l'application par les communes des obligations d'information et de consultation dans le contrôle de légalité des délibérations communales par le gouverneur
	Rejet de décisions communales pour non-respect des obligations de participation
Leadership politique	Motivations et caractéristiques des maires qui appliquent les obligations d'information et de consultations
	Motivations et caractéristiques des maires qui n'appliquent pas les obligations d'information et de consultations
	Facteurs pour être candidat et élu
	Perception sur le processus de prise de décisions de la commune
	Formation dans le domaine de la démocratie participative
	Perception de la démocratie participative
Niveau de compétition politique	Configuration politique de la commune
	Configuration du conseil communal et du bureau communal
	Lien entre la configuration politique (majorité ou minorité) et l'application ou la non-application des obligations d'information et de consultation
	Perception de la mobilisation électorale de la population
Pression des parties prenantes	Relations entre bureau communal et conseils et chefs de quartier
	Relations entre bureau communal et associations et GIE
	Relations entre bureau communal et médias
	Perception du rôle des groupes communautaires et des médias dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation
Présence dans l'environnement organisationnel d'occasions de sensibilisation à la participation	Partenaires techniques et financiers (PTF) de la commune
	PTF exigeant l'information et la consultation de la population dans leurs activités
	Techniques d'information et de consultation employées
	Élus et fonctionnaires impliqués dans les activités d'information et de consultation des PTF
	Groupe cible des activités d'information et de consultation des PTF

Source : Auteur

La grille d'analyse permet au chercheur de catégoriser les entretiens tout au long de l'enquête. Comme le souligne Fortier (2009), elle permet également une classification logique des extraits de verbatim favorisant une réponse adéquate et efficace à la question de recherche et à la vérification des hypothèses soulevées.

L'analyse des documents et des observations

Les informations de l'analyse documentaire sont classées en premier en lieu en fonction de leur source (officielle, privée). À l'intérieur de chaque catégorie de source, les informations sont classées en fonction de l'affiliation organisationnelle de son auteur. Un troisième niveau de classement s'effectue en fonction de la nature du document avant le traitement sur la base des variables et indicateurs d'une grille d'analyse inspirée du cadre opératoire. Le tableau 3.10 présente la grille d'analyse des documents consultés.

Tableau 3.10 : Grille d'analyse des documents

Variables	Indicateurs
Niveau d'application des obligations d'information et de consultation	Techniques d'information et de consultation employées
	Accessibilité des techniques d'information et de consultation employées
	Cibles réelles de l'information et de consultation
Taille et capacité financière de la commune	Superficie
	Taille et densité de la population
	Recettes budgétaires prévues
	Recettes budgétaires réalisées
L'exercice du contrôle de légalité	Délibérations communales approuvées sans documents attestant l'application des obligations d'information et de consultation
	Délibérations communales approuvées avec des documents attestant l'application des obligations d'information et de consultation
	Délibérations communales rejetées faute de documents attestant l'application des obligations d'information et de consultation
Niveau de compétition politique	Partis politiques enregistrés dans la commune
	Partis politiques représentés au conseil communal
	Partis politiques représentés au bureau communal
	Taux de participation aux élections communales (1999-2011)
Pression des parties prenantes	Conseillers et chefs de quartiers de la commune
	Associations et GIE enregistrés
	Conseillers et chefs de quartiers, associations et GIE informés ou consultés dans le processus de gestion communale
	Émissions et/ou publication médiatique sur la commune

Source : Auteur

Les documents analysés sont porteurs de renseignements sur les informations quantitatives des communes. Au-delà du discours des acteurs, l'analyse des documents internes, notamment les comptes-rendus et les procès-verbaux permettent de reconstituer la pratique réelle de l'application des obligations d'information et de consultation.

Quant aux informations de l'observation directe, elles sont classées sur la base de l'activité observée et l'objet de l'observation. Ainsi, les informations sont traitées en fonction des acteurs impliqués et de la procédure ou technique employée. Dans ce sens, nous utilisons les sections de la grille d'analyse des entretiens relatifs à la procédure d'organisation et de tenue de la consultation ainsi que les acteurs ciblés.

De la collecte des informations à leur traitement et analyse, nous avons pris en compte les préoccupations relatives à la validité de notre démarche et aux enjeux éthiques de la recherche.

3.3.5 La validité et les enjeux éthiques de la démarche

Comme toute démarche de recherche, l'étude de cas adoptée dans la présente étude n'échappe pas au défi de la validité de ses résultats (Mace et Pétry 2000, Roy 2009). En ce sens, les auteurs notent deux aspects : la validité interne et la validité externe.

Selon Mace et Pétry (2000, 83), la validité interne « est la certitude plus ou moins grande que la conclusion d'une expérience reflète bien ce qui s'est effectivement passé dans cette expérience. » Dans cette perspective, nous avons utilisé trois sources d'informations notamment l'entretien, l'analyse documentaire et l'observation directe. Cette multiplication des sources d'information « permet au chercheur "d'asseoir" ses observations sur des bases plus solides » (Roy 2009, 2018). En utilisant trois outils de collecte de l'information, nous voulons renforcer la validité interne de nos résultats. Ainsi, si les entretiens nous permettent de saisir les perceptions, les idées et les intentions, l'analyse documentaire et l'observation viennent atténuer les biais subjectifs inhérents à l'entretien (Muller 2013). Par ailleurs, les limites de l'approche centrée sur les enjeux politiques internes, relatives à la négligence des « conditions structurelles dans lesquelles les luttes locales se produisent » (Hesseling et Oomen 2005, 12), sont largement prises en compte ici, avec le regard sur les facteurs contextuels et institutionnels.

En ce qui concerne la validité externe, elle a trait à la « certitude plus ou moins forte que l'on peut généraliser les résultats d'une recherche à d'autres populations ou à d'autres cas » (Mace et Pétry 2000, 83). Dans cette optique, notre recherche lance des pistes de réflexion. Comme

toute autre étude de cas, elle est appelée à être poursuivie en vue d'une généralisation de nos résultats. En ce sens, il convient de rappeler que notre démarche s'inspire d'un certain nombre de travaux. Tout d'abord, elle s'inspire de l'analyse globale de la participation à l'échelle municipale de Bherer (2003). Si la plupart des études sur la participation se concentrent sur l'analyse d'un seul mécanisme de participation¹¹⁶, cette approche consiste à porter le regard sur l'ensemble des mécanismes de participation en cours dans une commune (Bherer 2003 et 2010, Boyer-Gendron 2015). Ensuite, l'accent mis sur les facteurs politiques internes des communes s'inspire des études de Montecinos (2006) sur cinq municipalités du Chili, le cas du Portugal avec Tavares et Rodrigues (2013) ainsi que l'étude de Van Eijk (2013) aux Pays-Bas. Plus spécifiquement, notre démarche d'analyse de la variation de la mise en œuvre de la participation institutionnalisée par le gouvernement central au niveau local prend appui sur un certain nombre de travaux comme ceux de Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) au Bénin, d'Hesseling, Djiré et Oomen (2005) au Mali, de Devas et Grant (2003) en Ouganda et au Kenya et Tapscott et Thompson (2013) en Afrique du Sud.

Par rapport aux enjeux éthiques, nous nous sommes conformés aux exigences de notre université :

Avant d'entreprendre une recherche impliquant des êtres humains, les professeurs et leurs étudiants doivent s'assurer de respecter la *Politique d'éthique en recherche de l'INRS*, et d'avoir reçu, de la part du Comité d'éthique en recherche (CÉR) de l'INRS, un certificat d'éthique dûment signé. (INRS 2008, 1)

Dans cette perspective, nous avons sollicité et obtenu le certificat du CÉR (CÉR-14-353-)¹¹⁷ avant d'entamer notre étude au cours de laquelle nous avons pris un certain nombre de mesures dans le sens du respect et de la confidentialité des participants. Premièrement, il y a une rencontre d'introduction au niveau du ministère en charge de la décentralisation. À cette occasion, nous avons présenté brièvement la recherche et sollicité une lettre d'introduction auprès de ce dernier. Deuxièmement, les demandes d'entretiens sont adressées aux informateurs clés accompagnés de la lettre d'introduction du ministre, du document d'information sur le projet de recherche ainsi que le formulaire de consentement permettant au participant de prendre une décision libre et éclairée. Troisièmement, les rendez-vous sont alors fixés par appel téléphonique ou en personne en fonction des acteurs. Quatrièmement, avant de

¹¹⁶ Voir dans ce sens, les études sur le budget participatif de Porto Alegre ou ses différentes applications à travers le monde. Langelier, Simon. 2013. « La communauté politique et le budget participatif de Porto Alegre. » Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal.

¹¹⁷ En annexe 2.

commencer chaque entretien, les informations relatives aux objectifs de l'étude, la confidentialité des données et la liberté pour la personne de mettre fin à la collaboration sont renouvelées avant de les inviter à signer le formulaire de consentement. Au total, 41 participants ont signé le formulaire. D'autres participants notamment du niveau communautaire ont exprimé leur consentement de façon verbale.

Pour assurer la confidentialité des résultats, plusieurs mesures sont employées. Les entretiens sont enregistrés avec un dictaphone. Nous avons pris soin de demander l'autorisation de l'interlocuteur de cet enregistrement. Certains répondants ont d'ailleurs manifesté le désir de ne pas se faire enregistrer notamment la plupart des membres des organismes internationaux et un fonctionnaire d'une commune. Dans ces cas, nous avons procédé à des prises de notes et transcrit systématiquement le même jour afin de retenir le maximum d'informations possibles. Les enregistrements des entretiens et leurs transcriptions sont conservés dans des fichiers sécurisés. Les informations recueillies sont traitées et analysées de manière anonyme. Cette mesure de sauvegarde de l'identité des répondants est préservée tout au long de l'écriture de la thèse.

3.4 Étudiant toute ta vie ?¹¹⁸ Retour sur l'expérience de recherche

Dans le cadre de cette recherche, les retours successifs à Bamako pour la préenquête et la collecte des informations de terrain ont été des occasions d'établir un certain nombre de constats. Premièrement, l'importance de la préenquête de terrain : comme fonctionnaire de l'État ayant travaillé dans les communes, nous avons notre perception de la participation publique dans les communes surtout rurales. La préenquête a été l'occasion de déconstruire ce préconçu et d'apercevoir d'autres avenues. Par exemple, c'est à cette occasion que nous nous sommes rendu compte du rôle des projets des PTF dans la dynamique de l'implication de la population dans certaines communes. Dans le même sens, la préenquête permet d'affiner les cas à étudier. Ainsi, nous envisagions au début de notre thèse de travailler sur une des communes au regard du volontarisme de son maire et de la médiatisation des activités de reddition de comptes. Mais lors de la préenquête, nous avons découvert des difficultés d'accès à l'information dans cette commune à cause des problèmes d'archivage. Or, comme le mentionne Chevrier (2009), cette accessibilité à l'information conditionne la faisabilité de la

¹¹⁸ Cette question nous est revenue plusieurs fois, chaque fois que nous rencontrons un ancien collègue d'enfance ou de travail : mais tu es où maintenant, ça fait longtemps qu'on ne te voit plus? Notre réponse était généralement : je suis redevenu étudiant. Mais tu vas étudier toute ta vie ? répliquait la plupart de ces anciens collègues.

recherche. Enfin, les informations de la préenquête ont largement favorisé l'élaboration du projet de thèse. Dans la même veine, l'entrée sur terrain lors de l'enquête proprement dite était comme des retrouvailles avec les acteurs principaux au regard du contact précédemment établi. Comme le note bien Roy (2009, 217), « une préenquête n'est pas un luxe [...c'est] la principale source d'information pour le processus de planification de recherche. »

Deuxièmement, notre statut d'ancien fonctionnaire du ministère en charge de la décentralisation pouvait constituer une difficulté de distanciation nécessaire. Cependant, nous n'avons pas eu à travailler avec les communes de Bamako avant cette recherche. Notre expérience professionnelle dans ce sens s'est déroulée à l'intérieur du pays dans un cercle. Néanmoins, cette expérience nous a été d'un grand apport dans l'accessibilité aux acteurs et aux informations notamment au niveau des administrations étatiques. Dans le même sens, malgré les lettres d'introduction, nous sentions chez certains fonctionnaires dans les communes une certaine timidité. Mais en apprenant notre passé d'ancien agent du ministère en charge de la décentralisation, nos interlocuteurs se sentaient en confiance et cherchaient souvent même des documents que nous n'avions pas demandé et/ou se laissaient aller dans les commentaires.

Troisièmement, une certaine perception idéalisée de l'Occident notamment du Canada apparaît chez les fonctionnaires comme chez les élus relativement à la démocratie participative et aux conditions économiques des collectivités. Ainsi, pour mentionner la faible information de la population sur la gestion communale un élu souligne que :

Les gens ne sont pas au courant de la mairie [au Mali], pas du tout. Ce n'est pas comme au Canada où le citoyen lambda sait ce que la mairie fait, et il est capable d'aller interpellier le maire pour savoir pourquoi par exemple ce lampadaire n'a pas fonctionné hier soir. (Élu-RÉ5-M1)

Dans la même veine, pour mettre en exergue la faiblesse des ressources financières comme un facteur limitant la mise en œuvre des obligations de consultation, un fonctionnaire de l'administration d'État mentionne que les communes doivent souvent assurer la prise en charge de la nourriture des participants. En ce sens, il note que la consultation :

engendre des coûts qui font que les communes qui sont butées à des problèmes de fonctionnement préfèrent ne pas créer des charges [...], même si théoriquement cela reste en des proportions très faibles sur le plan financier; préparer pour 200 à 300 personnes ne doit pas être très compliqué pour une collectivité, ça c'est les communes canadiennes, mais pour les communes maliennes ce n'est pas évident. (Fonctionnaire de l'administration d'État-RFAÉ2)

Enfin, entreprendre des études doctorales dans un pays autre que le sien offre des avantages et des contraintes. Être dans un autre pays où l'on a moins de connexion au niveau social permet de se consacrer à la thèse loin des réseaux d'amitié et de famille. Néanmoins, cet environnement étranger peut s'avérer difficile à « dompter » aussi. Il faut s'habituer à un nouvel environnement universitaire qui a ses méthodes, ses codes. Pour notre part, le contact avec les autres étudiants notamment ceux ayant déjà passé leur examen doctoral a été d'un grand apport dans l'appropriation du système et des méthodes de travail. De même, les retours dans le pays d'origine dans le cadre de la préenquête et du terrain ont leur défi : concilier la joie de retrouver les siens et la nécessité de se concentrer sur la recherche.

* * * *

Dans ce chapitre, nous avons exposé les aspects méthodologiques de la recherche. L'étude de cas de type multiple est la stratégie adoptée. Les terrains étudiés sont les Communes III et V du district de Bamako au Mali. Les informations proviennent principalement des entretiens, complétées en cela par l'analyse documentaire et trois séances d'observation. Ces informations sont traitées et analysées à travers une analyse de contenu basée sur des grilles d'analyse inspirées du cadre opératoire. La validité des résultats résulte de la triangulation des trois sources d'information et l'inspiration de la démarche d'un certain nombre d'études. Finalement, le retour d'expérience rend compte de certains défis de la présente thèse.

Les chapitres suivants sont consacrés à la présentation des résultats de la recherche. Nous commençons tout d'abord par la présentation des résultats de l'analyse approfondie du portrait de la participation dans les deux communes dans le chapitre 4. Ce chapitre fait ressortir en détail la variation de la participation entre les deux communes. Ensuite, nous exposons respectivement les facteurs contextuels et institutionnels en jeu dans les deux communes (chapitre 5), suivis de celui des facteurs politiques selon le même schéma (chapitre 6). Puis, la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation dans les deux communes est reconstruite et interprétée à partir de leur environnement politique et contextuel (chapitre 7). Finalement, la conclusion revient sur l'ensemble de la recherche et met en perspective les résultats dans le cadre scientifique actuel des études tendant à expliquer la variation de la mise en œuvre de la participation publique au niveau local.

CHAPITRE 4 : LE PORTRAIT DE LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS D'INFORMATION ET DE CONSULTATION PAR LES DEUX COMMUNES À L'ÉTUDE

Cette étude doctorale cherche à comprendre les raisons de la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique entre les communes. En effet, bien qu'elles soient soumises au même mandat institutionnel et dotées d'un même cadre organisationnel général, les communes ont des pratiques différenciées de participation publique. Plus spécifiquement, nous nous interrogeons sur les niveaux différents de mise en œuvre des obligations d'information et de consultation entre les communes III et V de Bamako. Nous avons vu dans les chapitres précédents¹¹⁹ que la loi impose aux communes deux catégories d'obligations de participation publique. La première catégorie est relative à des obligations d'information. La deuxième catégorie porte sur des obligations de consultation. Mais, la mise en œuvre pratique de ces obligations semble variée dans les deux communes. Selon notre cadre d'analyse (tableau 3.5), trois niveaux sont susceptibles d'être présents. Tout d'abord, le niveau de la mise en œuvre sera optimal lorsque la participation est perçue par les dirigeants de la commune comme ressource. Ensuite, ce niveau sera minimaliste quand la participation est perçue juste comme une contrainte, c'est-à-dire comme une formalité administrative. Enfin, le niveau de la mise en œuvre peut tout simplement correspondre à une non-application lorsque les obligations ne sont perçues ni comme contrainte et encore moins comme ressource.

Dans cette perspective, l'objectif de ce chapitre est de présenter le portrait de la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation par les communes étudiées. Les résultats sont exposés en deux temps. Une première partie expose le portrait de la mise en œuvre des obligations d'information par les deux communes (4.1). Conformément au cadre opératoire de la recherche (tableau 3.5)¹²⁰, trois indicateurs nous aident à caractériser ce portrait dans chacune des communes, notamment les obligations d'information mise en œuvre, leur accessibilité à la population et les participants réels aux obligations mise en œuvre par rapport à ceux visés par la Loi 95-034 comme participants potentiels. La deuxième partie dresse également le tableau de la mise en œuvre des obligations de consultation par les deux communes (4.2). Elle suit la même démarche que celle de la première partie en portant le regard sur les mêmes indicateurs. Les différents résultats proviennent principalement des 55

¹¹⁹ Chapitre 2 (2.3).

¹²⁰ Chapitre 3 (3.5)

entretiens réalisés, complétés par l'analyse documentaire, quelques séances d'observation et de recherche documentaire en ligne¹²¹.

¹²¹ Pour le détail des différentes catégories de répondants, voir le chapitre méthodologie (3.3.3). Les entretiens sont complétés par l'analyse de différents documents dans les deux communes. En outre, nous avons observé une séance de la session budgétaire par commune et deux séances de débats publics de quartier dans la Commune V. Des recherches documentaires en ligne ont aussi été effectuées. Pour plus de détails, voir la partie méthodologique au chapitre 3.

4.1 Le portrait de la mise en œuvre des obligations d'information par les deux communes

Cette partie présente les informations recueillies sur le processus de mise en œuvre des obligations d'information par les deux communes. Nos propos commencent dans un premier temps par l'analyse de la mise en œuvre des différentes obligations d'information. Nous portons ensuite le regard sur l'accessibilité pour la population des obligations d'information mises en œuvre. Finalement, nous terminons par une mise en parallèle des acteurs ou catégories de personnes visés par les techniques d'information employées par la commune par rapport à ceux qui sont ciblés par la loi.

4.1.1 La mise en œuvre des différentes obligations d'information

Nous commençons dans un premier temps par la présentation des résultats de la Commune III avant de porter le regard sur ceux de la Commune V dans un second temps. Dans chacune des deux communes, l'état de la mise en œuvre des trois différentes obligations d'information est présenté.

La mise en œuvre des obligations d'information par la Commune III

La première obligation d'information porte sur la publicité des séances du conseil communal (article 26 Loi 95-034). En ce sens, toutes les sessions de la Commune III sont formellement publiques comme le prescrit le code des collectivités. Selon les résultats d'entretiens avec les élus comme les fonctionnaires¹²², deux constats apparaissent. D'une part, ces derniers semblent bien connaître cette obligation de publicité, d'autre part, les sessions sont formellement ouvertes à tous les habitants qui désirent y assister comme le soutiennent nos interlocuteurs :

En dehors des invitations ordinaires, le citoyen a le droit de venir assister chaque fois que le débat n'est pas confidentiel, ils peuvent venir assister. (Fonctionnaire-RF3-M1)

¹²² Nous employons ici le terme « fonctionnaires » pour ceux de la commune. Il y a deux types de fonctions publiques au Mali, à savoir la fonction publique de l'État qui régit les fonctionnaires gouvernementaux et la fonction publique des collectivités territoriales qui régit ceux des collectivités territoriales.

[Les réunions] sont ouvertes à tout le monde et nous appelons même souvent les populations à venir participer. (Élu-RE1-M1)

Cependant, si l'idée qui soutient cette publicité est la possibilité laissée à la population de venir assister aux sessions et s'informer, dans la pratique, cette dernière ne semble pas profiter de cette occasion. En effet, les avis mettent en avant une non-participation de la population aux différentes sessions malgré leur publicité comme le soulignent les fonctionnaires : « je n'ai pas vu un jour des citoyens venir au conseil de notre commune » (Fonctionnaire-RF3-M1).

Excepté ceux qui veulent faire des recherches comme vous [...] on n'a pas une demande formelle d'une quelconque association ou d'une personne à participer à une session (Fonctionnaire-RF2- M1).

Pourtant, cette publicité des sessions semble connue par certains acteurs communautaires. Par exemple, elle est mentionnée par certains chefs de quartier en ces termes : « puisque les sessions sont publiques, tout chef de quartier peut venir comme observateur. » (Acteur communautaire-RLC2-M1)

La deuxième obligation d'information a trait au compte-rendu aux habitants des décisions prises lors des sessions du conseil communal (article 30 Loi 95-034). La loi mentionne que ce compte-rendu peut se faire par affichage ou par tout autre moyen approprié.

Sur ce point, les avis divergent quelque peu. Certains répondants, notamment des élus affirment que cette pratique a bel et bien lieu : « la loi nous fait obligation d'afficher les comptes-rendus de session, donc on affiche [...]. On fait l'affichage immédiatement » (Élu-RE2-M1).

Cependant, les avis des fonctionnaires -chargés de cet affichage- contredisent ce point de vue : ces derniers soulignent même l'absence physique de tableau d'affichage à la mairie :

Au fait, on avait commencé par l'affichage des décisions, vous savez comme les textes le disent, après la session on doit afficher les décisions pour porter à la connaissance des citoyens, ça, c'est ce qui est réglementaire, mais ici très généralement, pour quelqu'un qui fait un petit constat, on ne voit pas de tableau d'affichage (Fonctionnaire-RF2-M1)

[Généralement], l'affichage ne se fait pas. À un moment donné, cela se faisait, on avait un tableau spécifiquement pour cela, mais finalement qui a disparu. Nous étions même en train de penser à refaire un endroit pour mieux afficher. (Fonctionnaire-RF1-M1)

Lors de nos passages à la mairie, nous avons pu constater cette absence de tableau d'affichage. Néanmoins, cette absence de tableau ne signifie pas une impossibilité matérielle d'affichage, puisqu'en d'autres occasions, la commune met ses affiches directement sur les murs. En effet, en l'absence de tableau, nous avons constaté que la commune affichait certains documents sur les murs du bâtiment. Par exemple, dans le cadre du recensement à vocation état civil (RAVEC), les listes des habitants de la commune étaient affichées au mur. Cette opération est menée par le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (MATCL) en relation avec les différentes communes du pays sous le contrôle du gouverneur en ce qui concerne celles de Bamako. Ainsi, la liste des habitants non recensés ou ayant des anomalies sur les noms, la filiation ou l'adresse est publiée afin que ces derniers puissent se rendre auprès de l'équipe de recensement à la mairie pour les corrections nécessaires. Cette opération est assidûment suivie par le gouverneur du district qui rend compte régulièrement au ministère de son évolution. De ce fait, ce dernier tient au respect strict de toutes les étapes, dont la publication des listes à l'attention de la population. Paradoxalement, c'est le même ministère et le même gouverneur qui sont responsables de la décentralisation, notamment du contrôle de la légalité des actes des communes dans le cadre de la tutelle. D'une part, aucun contrôle n'est exercé sur la commune en faveur de l'affichage des comptes-rendus de sessions afin d'informer la population de la gestion communale. D'autre part, la commune est suivie par les mêmes autorités (ministère et gouverneur) pour qu'elle affiche des documents même au mur dans le cadre d'une opération spécifique. Ce constat semble mettre en évidence une certaine hiérarchisation dans l'application des différentes injonctions légales, notamment le rôle de la tutelle (gouverneur) dans l'engagement des communes à respecter les procédures légales comme celles relatives aux obligations de participation publique.

Dans la même perspective de rendre compte les décisions à la population, chaque session du conseil communal, la commune invite les représentants de l'association et de la coordination des chefs de quartier, de la coordination des associations et ONG féminines (CAFO), du Conseil national de la jeunesse (CNJ), du député de la commune et du syndicat des employés de la commune. Ces cinq représentants sont désignés par la commune comme représentants de la « société civile. » Dans ce sens, la plupart des répondants de la commune soutiennent que ces derniers doivent retransmettre à la population les informations reçues à travers les membres de leur organisation respective. Ainsi, l'introduction des procès-verbaux de session mentionne systématiquement la présence de ces représentants. Les élus interviewés mettent également de l'avant cet aspect :

Les chefs de quartier sont représentés à tous les conseils [sessions] à travers leur coordinateur et le président de l'association des chefs de quartier, la société civile est représentée [...], le personnel est représenté à travers le syndicat. (Élu-RE1-M1)

On informe les responsables des associations qui participent aux sessions, de faire des réunions de restitution à leur niveau chacun en ce qui le concerne, donc ce qui fait que la majorité de la population va être informée. (Élu-RE6-M1)

Chaque session [...], nous, on invite les femmes, toutes les organisations féminines, les chefs de quartier qui envoient leur coordinateur, les organisations des jeunes à savoir le CNJ [...], la société civile, les artisans, etc., ils sont présents et on insiste toujours sur la restitution, parce qu'il ne faut pas venir assister seulement à la session et ne rien dire aux autres. (Élu-RE2-M1)

Cette invitation aux sessions est mentionnée par certains acteurs communautaires : « le chef de quartier qui le veut peut assister aux sessions comme observateur, notre coordinateur [chefs de quartier] est invité pour siéger avec le conseil communal [...], mais les autres ne sont pas invités. » (Acteur communautaire-RLC2-M1).

Toujours par rapport au compte-rendu des décisions de sessions aux habitants, un élu évoque une courte expérience d'organisation d'assemblées générales dans les quartiers. Mais cette idée n'est confirmée par aucun autre répondant :

Généralement, les officiers d'état civil organisent des assemblées générales dans les quartiers pour restituer les séances du conseil, mais comme cela nécessite des ressources importantes on a arrêté. (Élu-RE1-M1)

Aussi, la diffusion des comptes-rendus sur les radios locales est évoquée par un autre élu : « à l'occasion des rencontres avec la presse, on parle souvent des décisions qui sont prises » (Élu-RE2-M1). Mais, une fois encore, une telle pratique n'est pas systématique et est même contestée par un fonctionnaire : « en réalité [le compte-rendu] n'est pas envoyé à la radio » (Fonctionnaire-RF1-M1).

La troisième et dernière obligation d'information est relative à l'accès des habitants aux documents communaux (article 33 Loi 95-034).

Cet accès est formellement garanti dans la commune. Nous n'avons pas par exemple rencontré de difficultés particulières pour accéder aux documents tout comme un autre chercheur qui fréquentait la commune lors de nos enquêtes de terrain. Néanmoins, les avis sont partagés en ce qui concerne l'exercice de ce droit par la population. En effet, certains répondants soulignent

la sollicitation régulière des documents par la population : « [à] longueur de journée, les usagers viennent nous voir par rapport aux décisions prises lors des sessions et on leur donne des copies pour cela » (Fonctionnaire-RF2- M1).

D'autres au contraire soutiennent l'absence totale d'une telle sollicitation. L'absence quasi totale de la population aux sessions en dehors de celle invitée ainsi que le faible niveau d'alphabétisation de la majorité de cette population soulevée par certains répondants laisse entrevoir une sollicitation très limitée des décisions communales. Dans la mesure où la population n'est pas informée de la tenue des sessions ni de leur compte-rendu, cette dernière exerce rarement ce droit d'accès comme le relève un autre fonctionnaire : « je n'ai jamais vu quelqu'un venir demander à voir un procès-verbal ou un compte-rendu de réunion » (Fonctionnaire-RF3-M1).

La mise en œuvre des obligations d'information par la Commune V

Dans cette commune, les trois obligations d'information sont mises en œuvre dans les formes prévues par la loi. D'abord, les séances du conseil communal sont publiques conformément à la première obligation. Cette publicité est soulignée par des élus comme par des fonctionnaires :

Toutes les sessions sont publiques [...], on n'a pas fait de sessions à huis clos. (Fonctionnaire-RF2-M2)

La session du conseil communal [...] est publique, chaque fois qu'il [le conseil] siège, c'est public, tous ceux qui veulent assister au niveau de la commune peuvent y participer, mais ils n'ont pas droit à la parole; ils viennent assister. (Élu-RE5-M2)

Ainsi, nous avons pu observer une séance de la session budgétaire de 2014 lors de nos enquêtes de terrain. Cependant, tous déplorent la non-mobilisation de la population pour assister aux sessions. Comme certains le mentionnaient dans la première commune, ici aussi le désintérêt de la population vis-à-vis des sessions est soulevé :

La loi a prévu [...] que les sessions soient publiques [mais], en fait les gens ne viennent pas, il n'y a pas d'engouement. (Élu-RE2- M2).

Les populations généralement ne se mobilisent pas pour venir vers l'information. (Élu-RE3-M2)

Plusieurs causes sont évoquées par les répondants par rapport à cette faible mobilisation de la population. Elles ont trait à la faiblesse des partis politiques qui sensibilisent peu leurs adhérents, le manque de confiance vis-à-vis des élus du fait de la mauvaise gestion et de la corruption, le manque d'investissements concrets, l'analphabétisme, le niveau de développement économique et social, etc. Les élus et les fonctionnaires soulignent ces différents facteurs en réponse à la question, « comment expliquez-vous la faible mobilisation de la population même si on les invite? » :

Quand on leur demande, des fois ils disent, la mauvaise gestion des politiques, c'est-à-dire [ils disent que] quand tu viens, même si on t'écoute, tu dis ce que tu penses, mais on ne tient pas compte de ce que tu dis; donc je peux dire que les gens sont un peu découragés du comportement des différents dirigeants, cela explique un peu. Mais en réalité, même si tu te comportes bien, les gens ne se mobilisent pas aussi si leur intérêt personnel n'est pas menacé. Mais en grande partie, c'est le manque de confiance [envers les] dirigeants qui fait que vraiment la majeure partie des populations ne s'intéresse pas; vous voyez, même au cours des élections [...] les gens ne s'intéressent pas [...], ils s'intéressent un peu aux élections présidentielles et aux législatives, mais les communales, c'est zéro. (Élu-RE4-M2)

Dans le même sens, un fonctionnaire met l'accent sur un paradoxe qui est de nature, selon son avis, à décourager la mobilisation de la population. Pour lui, les autorités communales clament le manque de moyens, notamment le non-paiement des impôts et taxes pour soutenir l'incapacité de la commune à répondre aux demandes de la population, et dans le même temps, cette dernière aperçoit un changement radical dans le train de vie des élus en termes d'enrichissement personnel :

Il y a un manque de confiance entre administrés et administration [...]. Par rapport aux élus, il faut qu'ils se comportent bien, en tout cas il y a le caractère de ces élus qui pose problème. Quand on prend l'exemple d'un élu comme ça, vous allez voir qu'avant qu'il ne soit élu, peut-être qu'il n'avait même pas de mobylette, mais après, il a la chance d'avoir une mobylette, ou bien même il passe directement à une voiture, la tenue; tout cela change et on va voir par-ci par-là qu'ils sont en train de faire des réalisations. Les gens se demandent d'où vient tout cela, mais malheureusement, c'est des gens qui posent des actes dangereux pour avoir ces fonds; quand vous prenez l'exemple du foncier, vous allez voir que facilement, ils peuvent vendre des terrains et même peut-être un espace vert. [...] le citoyen voit comment il [l'élu] est en train de vivre maintenant, en regardant

un peu derrière on sait qu'il y a eu une évolution dans son train de vie. (Fonctionnaire-RF3-M2)

Pour certains acteurs communautaires, notamment un membre d'un comité de développement de quartier (CDQ), la faible mobilisation de la population aux rencontres des autorités communales peut s'expliquer à la fois par la recherche d'intérêts individuels, mais aussi la culture hiérarchique de l'administration malienne vis-à-vis du citoyen et le faible niveau d'éducation de la majorité de la population :

Je trouve que les gens ne viennent pas s'ils ne trouvent pas leurs intérêts, sinon dans certaines circonstances ils viennent [...]. De ma petite expérience, c'est une question d'intérêts. Depuis la période coloniale, l'administration a fait valoir, que c'est, elle le chef, elle n'a jamais fait comprendre à la population qu'elle ne peut faire quelque chose la concernant qu'avec elle. Donc l'administration est toujours restée au sommet. Chez nous notre perception est qu'il est difficile d'accéder à celui qui est haut [c'est-à-dire qui est au pouvoir], donc il faut qu'il descende pour venir vers vous; rarement les chefs descendent, ils restent en haut et la base [la population] reste en bas, ce qui fait qu'il n'y a pas de communication en réalité. Donc, quand on appelle les gens, ils se disent : ha, c'est un problème des chefs, mais quand on dit : venez, on va partager, tu verras du monde. La preuve est que chaque fois qu'il s'est agi de faire des donations aux pauvres [...] à la mairie, même ceux qui ne sont pas pauvres sont présents; mais il suffit de dire aux gens qu'il y a une réunion les concernant, par exemple sur l'assainissement ou autre chose, ils disent : ha, ils [les autorités] veulent nous soutirer de l'argent, ils comprennent les choses comme cela, comme je l'ai dit, l'administration depuis, n'a fait que nous imposer des impôts, donc cela [cette perception] est restée. Bien vrai que nous autres avons été à l'école, nous avons une autre compréhension des choses, mais il faut savoir une fois de plus que la population malienne reste analphabète en grande partie [...], c'est pour cela que les gens ne viennent pas assez quand on les invite aux rencontres. (Acteur communautaire-RLC6-M2)

Ensuite, en ce qui concerne la deuxième obligation d'information relative au compte-rendu des décisions du conseil communal aux habitants, la Commune V procède à leur affichage comme le suggère la loi. En ce sens, les comptes-rendus de sessions sont affichés au siège de la commune ainsi que dans les centres secondaires d'état civil (mairies de quartier) selon les fonctionnaires :

Après les sessions on fait les copies [...] des comptes-rendus et des délibérations qu'on affiche dans les centres secondaires pour rendre compte à la population [...] de ce qui est retenu définitivement après la session pour qu'elle soit informée de cela. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Après chaque session [...] on envoie les copies des délibérations, des procès-verbaux et des comptes-rendus non seulement à la tutelle [...], mais on en affiche également au niveau du centre principal et des centres secondaires. (Fonctionnaire-RF2-M2)

En plus de cet affichage, les radios locales sont mises à contribution pour relier les comptes-rendus de sessions à la population. La commune est couverte par l'ensemble des radios locales du district, mais elle travaille le plus souvent avec deux d'entre elles dont un animateur d'une station fait office de « chargé de communication du maire. » Ce dernier couvre toutes sessions et en fait une synthèse sur la radio :

On est avec la radio Guintan, chaque session, le représentant de cette radio [...] est là, je n'ai pas connaissance qu'une session l'a échappé, c'est possible, mais je n'en ai pas connaissance, et lui il en parle à la radio, même si ce n'est pas de façon détaillée, mais globalement il annonce ça [le compte-rendu] à la radio. (Fonctionnaire-RF3-M2)

Il y a quatre sessions dans l'année et chaque session, la loi dit que la population a le droit d'assister à la session et elle peut même après, attaquer la décision. Maintenant si elle n'est pas informée elle ne peut rien faire [...], comment faire en sorte que les choses ne restent pas dans la salle de délibération, il y a la radio Guintan qui couvre, si c'est dix jours, la radio Guintan est là thème par thème, s'il y a un sujet qui parle de l'assainissement [par exemple], le premier concerné c'est l'adjoint [au maire] chargé de l'assainissement, on fait l'interview [avec ce dernier], il explique le projet s'il s'agit d'un projet ou bien s'il s'agit seulement de faire le compte-rendu [...], on fait des interviews par rapport à ça et on diffuse tout en soignant l'image de la mairie. (Fonctionnaire-RF5-M2)

Puis, comme l'exige la dernière obligation d'information, l'accès aux documents communaux est formellement garanti par la Commune V comme l'attestent les différents avis des élus et des fonctionnaires :

Tout document, toutes décisions prises par le conseil, le citoyen [y] a accès; il peut venir à la mairie s'adresser au maire [...] pour demander le document qu'il souhaite, mais la loi

oblige en tout cas le citoyen lui-même à payer s'il y a des frais pour accéder au document. (Élu-RE3-M2)

Il y a [des habitants] qui demandent même la copie [des documents...], on photocopie alors et on leur donne [...], toute personne qui veut un document auquel elle a droit quand elle vient à la mairie on lui donne. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Dans ce sens, lors de nos enquêtes de terrain, nous n'avons pas rencontré de difficultés particulières pour accéder aux différents documents que nous avons sollicités. Seulement, comme dans la plupart des services publics du pays, une certaine difficulté dans l'archivage est à noter en ce sens que le service responsable de la délivrance des documents a souvent du mal à retrouver de manière chronologique des documents qui sont souvent empilés à même le sol.

D'une manière générale, la publicité des sessions et l'accès aux documents sont formellement assurés dans les deux communes même si la population ne semble pas y recourir suffisamment. Par contre, le compte-rendu est différemment mis en œuvre par les deux communes. La méthode de compte-rendu appliquée par la Commune III consiste à inviter des représentants dits de la société civile. Mais dans la Commune V, ce compte-rendu est assuré par affichage comme le suggère la loi au centre principal de la mairie ainsi que dans les centres secondaires. En plus, une radio locale contribue à ce compte-rendu à travers la diffusion d'une synthèse des décisions prises lors des sessions. À la lumière de cette mise en œuvre plus ou moins différenciée des différentes obligations d'information et du faible recours de la population, il convient maintenant d'analyser davantage l'accessibilité des techniques d'information employées par les deux communes.

4.1.2 L'accessibilité des obligations d'information mises en œuvre

Dans le cadre de la mise en œuvre de la participation publique, Thibault, Lequin et Tremblay (2000, 18) soulignent que « les participants doivent être informés dans un langage et selon des modalités qui leur sont accessibles techniquement, intellectuellement et socialement. » Ainsi, l'analyse de l'accessibilité des obligations de participation mise en œuvre porte sur quatre indicateurs, notamment le lieu, le moment, le langage employé ainsi que la disponibilité de l'information pour la population dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation. Nous présentons le cas de la Commune III dans un premier sous-titre et celui de la Commune V dans un second sous-titre.

L'accessibilité des obligations d'information mises en œuvre par la Commune III

La première obligation d'information mise en œuvre dans cette commune porte sur la publicité des séances du conseil dont l'accessibilité générale pour la population apparaît très limitée dans la pratique. Par rapport à l'accessibilité physique du lieu, les sessions du conseil communal se tiennent dans la salle de délibération de la commune située au 1^{er} étage du siège de la mairie. Une salle rectangulaire qui pourrait difficilement contenir plus de quarante (40) personnes, alors que le conseil communal compte déjà trente-sept (37) membres. Lors de notre séance d'observation de la session budgétaire, nous avons pu nous rendre compte de l'exiguïté de cette salle. D'ailleurs, un élu ne cache pas sa déception par rapport à cet état du siège de la commune :

[La] déception pour moi est que notre commune semble être celle qui a le plus d'envergure, mais c'est comme si nous sommes derrière tout le monde, toutes les autres communes sont logées au sein de leur propre siège qu'elles ont construit, mais nous, nous sommes toujours dans les anciens locaux des chemins de fer; pourtant on gagne de l'argent. (Élu-RE8-M1)

Plus encore, un conseiller de quartier désigne de façon ironique de « couloir » ladite salle de délibération de la mairie pour souligner son inadéquation et la mauvaise volonté des élus d'informer la population :

les sessions [...] sont publiques, mais [...] ce sont des gens [élus] qui ne veulent pas approcher les populations une fois élus, même la semaine dernière il y avait une réunion à la mairie; comment peux-tu convier 20 quartiers [à savoir] les chefs de quartier, la jeunesse et ceci et cela dans une salle exigüe, vous n'avez pas été une fois dans le couloir [salle de délibération] qui est à l'étage de la mairie ? Comment peux-tu appeler 150 à 200 personnes à se réunir là-bas, c'est juste pour que vous introduisiez le débat et que les gens sortent. (Acteur communautaire-RLC4-M1)

Néanmoins, sur le plan de la mobilité, l'accès à la mairie ne pose pas de problèmes particuliers. Elle est située presque au centre-ville et les moyens de transport en commun passent juste en face. Les sessions se tiennent ici en moyenne quatre fois par an¹²³.

¹²³ Selon la Loi 95-034, « le conseil communal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation du maire. Il peut toutefois convoquer le conseil en session extraordinaire lorsque les circonstances l'exigent. Il est tenu de le convoquer à la demande d'un tiers des membres ou de l'autorité de tutelle [le gouverneur pour les communes de Bamako] » (article 18).

En ce qui concerne le moment de la tenue des sessions, nous avons noté que les sessions ont lieu les jours ouvrables entre 10 heures et 14 heures. Par exemple, la séance de la session budgétaire que nous avons observée a lieu un lundi entre 10 heures et 13 heures 45 minutes. L'analyse des procès-verbaux de session laisse apparaître toujours la tenue des sessions les jours ouvrables et pendant les horaires réguliers de travail comme le met en évidence un programme de déroulement de la session : « Programme de travail de la [...] session du conseil communal : [...] vendredi [...] lundi [...] mardi [...] mercredi [...] jeudi [...]. Horaires : lundi au jeudi : de 10 heures à 13 heures. Vendredi de 10 heures à 12 heures » (Extrait d'un procès-verbal de session). Un élu confirme ces moments de la tenue des sessions de la commune en mentionnant que les : « sessions commencent à 10 heures pour finir à 14 heures » (Élu-RE7-M1).

Cela laisse entrevoir une difficulté potentielle de disponibilité chez la population : la plupart des gens se trouvent en effet au travail au même moment. Ainsi, la population pourrait difficilement assister aux sessions même si elle le désirait :

Dans un pays pauvre, [personne ne] va laisser [ses occupations] pour aller écouter les maires, pour quelle raison? [Si] tu pars le matin, qui va te donner le prix des condiments¹²⁴ ? (Expert-RE4)

Je n'ai pas vu une seule fois la population assister à une session. [...] les populations ne viennent à la mairie que si elles ont un problème. (Élu-RE8-M1)

En ce qui concerne le langage, les conseillers sont libres de s'exprimer en français ou en « bambara », la langue locale. Cette flexibilité s'avère importante du fait que le niveau d'instruction des élus est également très disparate en plus de la participation des représentants dits de la société civile, notamment les représentants des chefs de quartier. Les élus insistent sur cette nécessité dans leurs avis : « [entre le] bambara et le français, chacun est libre d'intervenir dans la langue de son choix » (Élu-RE3-M1).

Nos conseils [sessions] tiennent compte des différences de langage, il y a des chefs de quartier qui n'ont pas été à l'école par exemple, donc on a toujours la bonne volonté de parler en bambara, les deux à la fois. (Élu-RE7-M1)

Le dernier indicateur de l'accessibilité porte sur la disponibilité de l'information. Autrement dit, la population est-elle informée de la tenue des sessions et de leur caractère public pour décider

¹²⁴ Généralement, le matin avant d'aller au travail le chef de famille donne l'argent pour la nourriture de la journée pour toute la famille. C'est cet argent qu'on appelle le « prix des condiments. »

d'y assister ou pas ? Aucune réponse ne fait référence à une quelconque diffusion des avis de convocation des sessions à l'attention de toute la population. Cette information est donnée seulement aux participants dits de la société civile qui y assistent. Par ailleurs se pose la question de l'accessibilité des documents de sessions comme l'a si bien soulevé un élu lors de la session budgétaire 2014 que nous avons observée :

Tout se fait ici comme si on veut amener les conseillers à valider le budget, nous n'avons reçu les documents que le vendredi¹²⁵ dernier ce qui ne permet pas une exploitation des documents. (Un élu au cours de la session budgétaire).

Si tel est le cas pour les conseillers communaux, on imagine difficilement que les éventuels participants autres que ces derniers reçoivent les documents dans un délai raisonnable, leur permettant de comprendre les objets soumis aux débats des conseillers.

La deuxième obligation d'information mise en œuvre est relative au compte-rendu des sessions aux habitants. Nous avons souligné précédemment que la plupart des avis, notamment ceux des fonctionnaires mettent en avant le non-affichage des comptes-rendus. Même dans l'éventualité d'un tel affichage comme l'ont souligné certains élus, leur accessibilité serait très limitée selon un fonctionnaire : « le fait qu'on soit dans un pays où la grande majorité est analphabète prouve que [l'affichage] n'est pas un moyen approprié » (Fonctionnaire-RF1-M1).

En ce qui concerne l'invitation des représentants dits de la société civile pour un éventuel compte-rendu de leur part, ce canal fonctionne difficilement avec les chefs de quartier comme le mentionnent certains répondants. En effet, ces derniers sont censés rendre compte aux populations de leur quartier. Or, ce ne sont pas les vingt (20) chefs de quartier qui sont invités, mais leur coordinateur ou le président de leur association. Donc un second niveau de représentation est ainsi créé de fait entre la population et la commune :

Tu peux donner l'information au chef de quartier, mais il n'est pas évident que le groupe cible que tu veux reçoive de l'information. (Agent de projet-RAP2-M1)

Les chefs de quartier viennent pour participer aux sessions, mais ils ne sont pas prêts [...] pour restituer. (Élu-RE5-M1)

Si ce dernier avis peut laisser penser à une participation de l'ensemble des chefs de quartier, cela ne semble pas être le cas. À la question de savoir si ce « sont l'ensemble des chefs de

¹²⁵ En référence au vendredi 24 octobre 2014, la session se tenait le lundi 27 octobre 2014. Sur ce point, il y a lieu de souligner que le code des collectivités précise que la convocation à la session « est remise aux membres du conseil [...] au moins sept (7) jours francs avant la date de la première séance de la session » (article 19 Loi 95-034).

quartier qui prennent part » aux rencontres de la commune, les réponses font valoir une présence plus systématique de leur coordinateur ou du président de leur association :

Il y a souvent des sessions où tous les [...] chefs de quartier prennent part à la session, mais il y a des sessions où c'est le coordinateur des chefs de quartier qui vient et leur rend-compte après. (Élu-RE7-M2)

Même s'ils [les chefs de quartier] ne viennent pas tous, il y a au moins les deux représentants de la coordination et de l'association des chefs de quartier. (Fonctionnaire-RF1-M1)

Par rapport au compte-rendu des représentants des associations, la restitution de l'information se fait difficilement à ce niveau aussi. Certains mentionnent la restitution de leur délégué. Pourtant, quand on demande par exemple si un de leur délégué quelconque a une fois parlé de budget de la commune, la réponse est négative :

[Aux rencontres] de notre coordination [...tous ceux] qui ont participé à des activités rendent compte de leur participation. [Mais] personnellement, je n'ai pas appris de nos délégués une information sur les recettes et les dépenses de la mairie. (Leader communautaire-RLC1-M1)

Cependant, en sa qualité de responsable de quartier de son organisation, notre interlocuteur participe à toutes les rencontres de la coordination. Ceci laisse planer des doutes sur la régularité des comptes-rendus. En ce sens, les répondants de la mairie sont plus sceptiques sur une telle éventualité. Ces derniers mettent plutôt en avant la non-restitution des informations par les représentants des associations qui prennent part aux rencontres de la commune :

Chaque fois qu'il y a une session, les plus proches partenaires de la mairie participent, notamment les présidents des différentes associations [...], mais à ce niveau il y a un déficit de communication, parce qu'eux aussi ne font pas de restitution à leur base, donc c'est eux seulement qui sont informés. (Élu-RE6-M1)

Enfin, l'utilisation des médias notamment, des deux radios locales, est confrontée à la même inefficacité que celle des représentants dits de la société civile. Plus spécifiquement, les deux radios avec lesquelles la commune a noué un partenariat ne sont sollicitées que très faiblement et ont une faible audience auprès de la population du fait de la concurrence avec d'autres radios du district selon un fonctionnaire : « je pense que [...les] radios ne sont pas utilisées très souvent, et les radios que nous avons aussi dans la commune n'ont pas une bonne audience auprès des populations » (Fonctionnaire-RF1- M1).

La dernière obligation d'information mise en œuvre porte sur l'accès aux documents communaux. Ce service est assuré sur place dans la salle de délibération et pendant les horaires de travail. Néanmoins, comme nous l'avons précédemment mentionné, l'exercice de ce droit apparaît limité faute d'information de la population sur la tenue des sessions et de leur compte-rendu. De même, les limites dans la transmission de l'information entre les représentants dits de la société civile et la population ne permettent pas une information adéquate de la population. De ce fait, l'exercice de ce droit se limite peut-être à ceux visés individuellement par une décision ou à des chercheurs comme nous avons constaté sur le terrain.

L'accessibilité des obligations d'information mises en œuvre par la Commune V

Nous avons mentionné précédemment que les trois obligations d'information relatives à la publicité des séances du conseil communal, au compte-rendu des sessions et à l'accès des documents sont mises en œuvre par cette commune. Par rapport à l'accessibilité physique, les lieux concernés sont généralement le siège principal de la mairie et les sièges des centres secondaires d'état civil dans les quartiers (mairies de quartier). Pour assister aux séances du conseil, il faut se rendre dans la salle des délibérations de la mairie située au premier niveau du bâtiment. Cette salle peut contenir près d'une centaine de personnes comme il ressort de l'avis d'un élu : « si on invitait tout le monde ici, nous n'avons qu'une salle qui ne dépasse pas plus de 100 personnes » (Élu-RE3-M2).

Néanmoins, la commune tente d'informer la population de la tenue des sessions. Une copie de la convocation de la session est affichée à la mairie et au niveau de chaque centre d'état civil secondaire :

À la convocation [de la session], on fait la copie, on a cinq centres secondaires et on affiche la convocation dans ces différents centres secondaires aussi bien qu'ici [mairie] pour informer les tierces personnes, parce qu'on dit que tout le monde est habilité à assister à la session [...], c'est pour cela qu'on fait l'affichage dans les centres secondaires pour la convocation. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Dans une même perspective, en réponse à la question relative à l'information des citoyens sur la tenue des sessions, certains répondants soulignent qu'en plus de l'affichage que nous venons de mentionner, la commune donne cette information aux chefs de quartier et même aux

présidents des Comités de développement de quartier selon un élu (CDQ) : « généralement, nous informons les chefs de quartier » (Élu-RE2-M2).

S'il y a des sessions on invite tous les chefs de quartier, leurs conseillers, les présidents des CDQ, on les informe et on leur donne la convocation pour participer à la session, parce que c'est eux qui font le relais de l'information [auprès de] la population. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Ce procédé de diffusion des avis de session est confirmé par un membre de CDQ qui souligne leur information à travers les chefs de quartier et l'affichage:

On peut dire que nous sommes informés officieusement [des dates des sessions] pour être honnête, [...] nos chefs de quartier avec qui nous avons des contacts sont souvent informés de la tenue des sessions, ils sont informés, travaillant avec ceux-ci, nous savons qu'il y a telle session à telle date [...]. Par ailleurs, l'avis est affiché sur les lieux d'affichage public. (Acteur communautaire-RLC6-M2)

Malgré ces efforts, certains fonctionnaires soutiennent une méconnaissance de la population de son droit d'assister aux sessions. En effet, comme nous l'avons souligné dans la section précédente relative à la mise en œuvre des obligations d'information, la population ne se mobilise pas pour assister aux sessions du conseil communal comme l'affirme un fonctionnaire : « ce sont les populations elles-mêmes qui ne savent pas qu'elles doivent venir participer aux sessions » (Fonctionnaire-RF2-M2).

De plus, si les convocations de sessions semblent largement diffusées, elles ne mentionnent pas le caractère public des sessions et n'invitent pas la population à y assister. Pourtant, la commune semble faire un effort de sensibilisation dans ce sens en informant les habitants de la publicité des séances du conseil et de l'accès aux documents communaux lors des différents débats publics :

Lors de nos débats publics, le maire informe la population que toute personne peut avoir accès aux documents dans les normes administratives [...], le maire a multiplié ce message lors des différents débats pour mettre à l'aise la population. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Mais, pour assister aux sessions ou accéder aux documents, les habitants doivent se rendre à la mairie. Cette dernière est située à l'intérieur un peu loin du trajet de passage des moyens de transport en commun. Cela rend un peu difficile son accessibilité sur le plan de la mobilité.

Par rapport à l'accessibilité des comptes-rendus de sessions, nous avons souligné leur affichage à la mairie et dans les centres secondaires en plus de la synthèse que diffuse la radio Guintan. Néanmoins, le faible niveau d'alphabétisation limite l'accès à ces comptes-rendus faits en français et par écrit. Si l'utilisation de la radio peut atténuer l'inaccessibilité liée à l'analphabétisme ou à la difficulté de se rendre dans les lieux d'affichage, la faiblesse de l'audience est aussi évoquée :

Les populations sont informées, mais il y a aussi une méconnaissance de la population qui est là. [...] cela est dû à l'analphabétisme [...] de la population qui n'est pas instruite jusqu'à comprendre certaines choses. (Fonctionnaire-RF4-M2)

[en ce qui concerne] les radios, c'est une petite minorité qui les écoute. (Élu-RE4-M2)

Pour l'accessibilité liée au moment de la tenue des sessions, ces dernières ont lieu les jours ouvrables pendant les horaires de travail. L'analyse des avis de convocation aux sessions et des comptes-rendus de ces dernières démontre que les sessions se tiennent effectivement pendant les horaires de travail :

Le Conseil Communal est convoqué en session ordinaire qui se tiendra dans la Salle des Délibérations de la Mairie du lundi [...] au jeudi [...] à partir de 09 heures. (Extrait d'une convocation du conseil communal)

Comme on peut le constater, cette période ne favorise pas la disponibilité des habitants à venir assister aux sessions. L'accès aux documents est assuré pendant les heures d'ouverture de la mairie, c'est-à-dire les horaires réguliers de travail aussi.

En ce qui concerne l'accessibilité relative au langage employé, les documents sont rédigés en français qui constitue la langue officielle de travail du pays. Mais au cours des sessions, les interventions se font en français et en bambara. Nous avons pu constater cette combinaison des deux langues lors de nos enquêtes de terrain à la faveur de l'observation d'une séance de la session budgétaire. Les comptes-rendus à la radio sont faits aussi en bambara.

Pour la disponibilité de l'information, l'affichage des avis de sessions à la mairie et dans les centres secondaires d'état civil permet à ceux qui fréquentent ces lieux d'être au courant de la tenue des sessions, et d'y assister s'ils le désirent. La transmission des mêmes avis aux chefs et conseillers de quartiers en plus des présidents de CDQ participe de cette diffusion de l'information sur la tenue des sessions surtout que les CDQ regroupent la plupart des associations dans les quartiers : « les CDQ sont composés de jeunes, de femmes et de chefs de famille et constitués par secteur de quartier, ce qui fait que tout le quartier se retrouve dans

le CDQ » (acteur communautaire-RLC6-M2). Dans la même veine, la sensibilisation de la population sur leur droit d'accès aux documents peut inciter ceux qui y sont intéressés à exercer ce droit conformément à la loi.

En somme, dans la Commune III, l'accessibilité générale de la publicité des sessions, de leur compte-rendu et des documents apparaît très limitée en ce qui concerne la plupart des habitants. Par contre, la Commune V semble respecter les obligations légales et tente même d'atteindre la population à travers l'affichage des convocations et des comptes-rendus dans les différents centres de la mairie et l'utilisation de la radio. En ce sens, il apparaît important d'une part de questionner la proportion de populations réelles touchées par les obligations mises en œuvre par la Commune III par rapport à celles prévues par les dispositions légales. D'autre part, il convient de vérifier si les procédés employés par la Commune V permettent à ses habitants d'être informés des différentes décisions communales.

4.1.3 Entre participants réels et participants potentiels à l'information

Dans cette section nous faisons un recouplement entre les acteurs ou groupes d'acteurs visés par l'information dans la Loi 95-034 et ceux réellement ciblés par les communes. Nous suivons la même démarche de démonstration en commençant d'abord par la Commune III, puis la Commune V.

Les participants réels visés par l'information dans la Commune III

Par rapport au public visé par la Loi 95-034, la mise en œuvre des obligations d'information telle que pratiquée par la Commune III ne permet pas d'informer une majorité de ses habitants sur la gestion communale. Selon la loi, la publicité des séances du conseil vise tout habitant de la commune qui désire y prendre part. Or, en dehors des conseillers, la commune ne transmet l'avis de convocation des sessions qu'aux cinq représentants dits de la société civile.

Dans le même sens, le compte-rendu de la session s'adresse à tous les habitants de la commune selon la loi. Ici aussi, la non-restitution de l'information entre les cinq représentants ci-dessus mentionnés et la population fait que le compte-rendu des sessions reste au niveau de ces cinq représentants seulement.

Certains élus mettent en avant la faible mobilisation de la population. Dans ce sens, ils imputent la responsabilité du déficit d'informations à la mairie et à la population qui est même souvent taxée de ne pas s'intéresser à l'information :

Il y a un problème d'information, de communication, un déficit [...] les responsabilités sont partagées à ce niveau, parce que comme je l'ai dit, du point de vue des textes tout est clair, mais ceux-là dont je fais partie qui ont la charge de faire comprendre un peu le contenu de ça à la population, c'est ce qui pose problème, et généralement la population aussi ne se déplace pas pour venir à la source ici, à l'information donc les responsabilités sont partagées. (Élu-RE6-M1)

Dans le même sens, un autre élu souligne que les « citoyens n'aiment pas s'informer » (Élu-RE2-M1).

Ces constats mettent en évidence une vision des obligations d'information qui ne semblent pas perçues par les élus ni comme contraintes légales encore moins comme ressources (Rui 2009). Pour que la population vienne ou s'intéresse aux informations de la commune, notamment des délibérations, encore faudrait-il qu'elle soit informée de la tenue d'une session pour pouvoir y assister ou chercher à voir le compte-rendu. En dehors des conseillers, les personnes ou catégories de personnes invitées aux sessions se limitent aux représentants des cinq (5) organisations déjà citées de la société civile. Donc finalement on tourne en rond, certains acteurs gouvernementaux parlent même de « cercle vicieux » :

On ne sent pas une participation des citoyens dans la gestion de la cité [...], par exemple cette disposition [de la loi qui dit que les] séances des organes délibérants des conseils sont libres d'accès, mais faites un sondage, très peu de gens participent, donc ne connaissent même pas les problèmes de la commune, la collectivité aussi ne fait pas beaucoup d'efforts pour aller aux populations [...]; donc il se trouve que par exemple cela entraîne tellement de problèmes qu'on entre souvent dans le cercle vicieux. Si nous prenons par exemple la question de la mobilisation des ressources [...], vous allez trouver dans certaines localités que le taux de mobilisation est excessivement faible, ce qu'on entend de beaucoup de gens, c'est qu'ils disent pourquoi on paierait, on ne sait pas ce qu'ils font avec [...], ils vont le détourner; [...], et quand on fait un peu l'exercice de mettre les responsables des collectivités en face des populations, ils sortent les chiffres, on ne peut rien faire parce que personne ne contribue, c'est pour cela que je dis qu'on rentre dans un cercle vicieux qu'il faut casser avec la communication, la participation. (Fonctionnaire de l'administration d'État-RFAÉ2)

L'utilisation des médias qui aurait pu suppléer ce déficit d'information est sous exploitée. Les chefs de quartier qui constituent le maillon essentiel du dispositif ne font pas d'assemblées générales de restitution. Pour certains même si ces derniers venaient à le faire, la population ne se mobiliserait pas :

Les chefs de quartier [...], j'ai l'impression qu'eux aussi ne mobilisent pas tellement [la population...], j'ai l'impression qu'ils n'ont pas tellement d'impact, ils viennent assister aux réunions, peut-être après le chef de quartier peut réunir son conseil, mais est-ce qu'au niveau du quartier ils tiennent des assemblées ? J'ai l'impression que ça ne se fait pas tellement. Et souvent même si tu appelles les gens ils ne viennent pas, donc ça les décourage aussi. (Fonctionnaire-RF3-M1)

Ce scepticisme relatif à l'organisation d'assemblée générale dans les quartiers ressort dans les avis des conseillers de quartiers en réponse à la question de savoir si le conseil de quartier tient des assemblées générales avec les chefs de famille et la population :

Non, non, l'assemblée générale c'est sur des sujets importants [...], par exemple une question d'école [...], d'insécurité [...], ou de salubrité [...], mais tout ce qui portent sur la gestion de la mairie on n'est pas informés de cela, les budgets, les parcelles de terrains, on ne parle pas de cela. (Acteur communautaire-RLC4-M1)

L'accès aux documents est formellement garanti pour tous conformément à la loi. Seulement, il ne semble pas profiter à la population du fait des difficultés d'accessibilité évoquées par les répondants que nous venons de souligner dans la section précédente, notamment le niveau d'analphabétisme de la population et la faible diffusion des avis de sessions et de leur compte-rendu.

Les participants réels visés par l'information dans la Commune V

On peut estimer que la Commune V tente d'atteindre le maximum de population possible conformément au code des collectivités dans le cadre de la publicité des séances du conseil, du compte-rendu des sessions et de l'accès aux documents. Néanmoins, comme nous l'avons mentionné, certaines limites demeurent.

Selon le code des collectivités, la publicité des séances du conseil vise tout habitant de la commune qui désire y prendre part, tout comme tout habitant a le droit d'accéder aux documents de la commune. Ces deux obligations visent le public intéressé, mais encore faut-il

que le public soit informé de ces occasions. Dans cette optique, la commune garantit formellement ces deux obligations. Pour amener les habitants à exercer ces droits, elle diffuse les avis de convocations par affichage ainsi qu'à travers les chefs et conseillers de quartiers et les présidents de CDQ. De même, les habitants sont informés de ces droits en leur faveur lors des débats publics. Il y a donc une cohérence entre le public visé par la loi et celui visé par la commune.

Dans le même sens, les comptes-rendus de sessions sont diffusés à l'attention de l'ensemble des habitants de la commune comme le soutient la loi. Dans ce sens, nous avons mentionné que les comptes-rendus sont affichés à la mairie comme le demande la loi. Mais en outre, on les affiche dans les centres secondaires en plus d'une synthèse dans une radio locale. Globalement, l'avis d'un fonctionnaire résume bien les publics visés par la commune :

L'affichage s'adresse au public et les documents sont disponibles pour les demandeurs.

On affiche au centre principal et dans les centres secondaires. (Fonctionnaire-RF1-M2)

Néanmoins, que ce soient les élus ou les fonctionnaires, il y a un sentiment relativement mitigé par rapport au niveau d'information de la population sur les décisions de la commune. La majorité des interlocuteurs relativisent en répondant à la question « pensez-vous que les citoyens sont informés des décisions de la commune? » :

Non, ce serait faux de le dire, parce que tout le monde n'est pas au même niveau d'information et tout le monde ne s'intéresse pas de la même manière à la gestion publique. [...] la citoyenneté n'étant pas suffisamment construite après plus de 25 ans de révolution¹²⁶, il reste beaucoup de choses à faire. (Élu-RE1-M2)

Pour un autre élu, les citoyens ne sont pas informés « à 100%, parce que la population aussi ne s'intéresse pas tellement à la chose publique, parce que des fois on les invite, ils ne viennent pas (Élu-RE4-M2). Néanmoins, selon un fonctionnaire, les citoyens sont informés :

mais il y a toujours lieu de parfaire les choses surtout, une communication, ça ne finit jamais; [...] peut-être la façon de donner l'information peut ne pas être facile à comprendre, parce qu'on peut donner [par exemple] une copie du compte administratif même à un intellectuel ce n'est pas facile pour lui de comprendre ce que c'est, c'est pourquoi je dis qu'il y a lieu de parfaire, sinon déjà la mairie c'est le budget et le compte administratif, si la population est informée de ces deux [documents, le budget et le

¹²⁶ En référence à la démocratisation du pays à la suite des soulèvements populaires ayant conduit à la chute du régime militaire le 26 mars 1991 communément appelé « révolution du 26 mars. »

compte administratif], on peut dire qu'elle est informée, mais suffisamment informée c'est autre chose [...], moi à ma connaissance je dirai que les informations passent. (Fonctionnaire-RF3-M2)

Donc, bien que faisant des efforts, les élus semblent avoir une certaine conscience du déficit du niveau d'information de la population. Mieux, ce déficit n'est pas imputé seulement à la population pour défaut de mobilisation, certains élus pointent du doigt leurs propres responsabilités. Ce constat ressort dans certaines réponses à la même question « pensez-vous que les citoyens sont informés des décisions de la commune? » :

Très sincèrement non, parce qu'à ce niveau les conseillers mêmes ne jouent pas tellement leurs rôles, parce qu'un conseiller communal, il ne s'agit pas simplement de participer et d'assister aux sessions, je crois que nous devons relier les grandes décisions prises au niveau du conseil, mais j'avoue que ce n'est pas le cas et cela est dommage. (Élu-RE5-M2)

Pour un autre élu :

Il y a des difficultés de mobilisation [...], il y a de l'incivisme qui est là, nous pensons que les partis politiques à la base doivent faire [...] la formation de leurs militants [...]; nous sommes censés représenter des partis politiques, dans ce cas, en principe ces partis doivent être informés et doivent pouvoir en ce moment relier l'information à travers les structures du parti, mais malheureusement ça ne se fait pas. (Élu-RE2-M2)

Bref, dans la Commune III, le processus d'information est centré sur les représentants des cinq (5) catégories d'acteurs dits de la société civile avec l'hypothèse que ces dernières transmettent le message à leurs membres et à la population en retour. Or, les obligations d'informations visent l'ensemble des populations de la commune selon la loi. Quant à la Commune V, elle semble avoir une certaine compréhension politique (Tavares et Rodrigues 2013) des enjeux de l'information de la population. Tout en soulignant la faible mobilisation de la population, les répondants font valoir la responsabilité des conseillers communaux et des partis politiques. Les idées de citoyenneté, d'incivisme et de formation de partisans qui ressortent dans plusieurs réponses mettent en évidence cette compréhension politique de la participation. Les tableaux 4.1 et 4.2 présentent la synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations d'information par les deux communes. À la lumière de ces différences entre les deux communes quant à la mise en œuvre des obligations d'information, il est intéressant de se pencher sur leurs processus respectifs de mise en œuvre des obligations de consultation.

Tableau 4.1 : Synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations d'information par la Commune III

Commune	Variables	Obligations d'information	Indicateurs			Source
Commune III	Niveau d'application des obligations d'information : minimaliste		Mise en œuvre des obligations d'information	Accessibilité	Participants réels Vs participants potentiels	-Entretiens avec des élus et fonctionnaires de la commune
		Publicité formelle des sessions	Invitation des représentants, dits de la société civile à assister aux sessions	-Lieu : inaccessible -Moment : inaccessible -Langage : accessible -Information : inaccessible	Cinq représentants société civile Vs Grand public	
		Compte-rendu des sessions	Retransmission de l'information par les cinq représentants invités	-Limitée (pas de restitution au conseil de quartier et à la population)	Cinq représentants société civile Vs Grand public	-Loi 95-034 -Loi 06-023
			L'utilisation des radios locales (probable)	-Lieu : accessible -Moment : accessible -Langage : accessible -Information : inaccessible	Grand public Vs Grand public	
			Les assemblées générales de quartiers (probables)	-Lieu : accessible -Moment : accessible -Langage : accessible -Information : accessible	Grand public Vs Grand public	
		L'accès aux documents communaux	Disponibilité des documents pour les demandeurs	-Lieu : accessible -Moment : accessible -Langage : +/- accessible -Information : inaccessible	Requérant Vs Requérant	-Procès-verbaux de sessions, de débats

Source : Auteur

Tableau 4.2 : Synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations d'information par la Commune V

Commune	Variables	Obligations d'information	Indicateurs			Source
Commune V	Niveau d'application des obligations d'information : optimale		Mise en œuvre des obligations d'information	Accessibilité	Participants réels Vs participants potentiels	-Entretiens avec des élus et fonctionnaires de la commune
		Publicité formelle des sessions	Affichage des avis de sessions à la mairie et dans les centres d'état civil secondaires (quartiers)	-Lieu : +/- accessible -Moment : accessible -Langage : +/- accessible -Information : +/- accessible	Grand public Vs Grand public	
			Remise des avis de session aux chefs de quartier	-Lieu : +/- accessible -Moment : accessible -Langage : +/- inaccessible -Information : +/- accessible	Chefs de quartier Vs Grand public	
		Compte-rendu des sessions	Affichage des comptes-rendus à la mairie et dans les centres d'état civil secondaires	-Lieu : +/- accessible -Moment : accessible -Langage : +/- inaccessible -Information : +/- accessible	Grand public Vs Grand public	-Loi 95-034 -Loi 06-023
			Par radio locale	-Lieu : +/- accessible -Moment : accessible -Langage : accessible -Information : +/- accessible	Grand public Vs Grand public	-Procès-verbaux de sessions, de débats publics
		L'accès aux documents communaux	Disponibilité des documents pour les demandeurs	-Lieu : accessible -Moment : accessible -Langage : +/- accessible -Information : +/- accessible	Requérant Vs Requérant	

Source : Auteur

4.2 Le portrait de la mise en œuvre des obligations de consultation par les deux communes

Conformément à la structure de la section précédente, l'analyse de la mise en œuvre des obligations de consultation par les communes se penche sur trois aspects. Le premier vérifie la mise en œuvre des différentes obligations de consultation, le deuxième aspect est relatif à l'accessibilité des obligations mises en œuvre et le dernier aspect fait un recoupement des participants réels aux activités de consultation par rapport à ceux visés par le code des collectivités (Loi 95-034).

4.2.1 La mise en œuvre des différentes obligations de consultation

Nous commençons par la présentation de l'état de la mise en œuvre des obligations de consultation par la Commune III dans un premier sous-titre. Ensuite, nous exposons la situation de la Commune V dans un second sous-titre.

La mise en œuvre des obligations de consultation par la Commune III

Tout d'abord, l'élaboration participative du PDESC et notamment sa soumission à la consultation des conseillers de quartiers constituent la première obligation de consultation (article 72 Loi 95-034, MATCL et MEF 2009).

Dans la commune, la plupart des avis font ressortir cette élaboration participative de ce document de planification du développement communal. Il apparaît dans ce sens que le PDESC est réalisé à partir des assemblées générales de quartier jusqu'au niveau communal. Une telle éventualité nous semble tout à fait plausible si on sait que le document a été réalisé avec l'appui de l'Organisation néerlandaise pour le développement (SNV) qui intervient dans la commune. L'organisation de ces assemblées de quartier est même mentionnée dans la partie méthodologique du PDESC tel qu'il suit :

[Le] PDESC a été élaboré de manière participative [à travers] un diagnostic participatif, qui s'appuie sur les consultations populaires dans les quartiers de la commune pour

recueillir les perceptions et les avis des populations dans tous les domaines. (Commune III s.d., 6)

Cette élaboration participative est confirmée par des élus et même par d'autres agents de projets non membres de la SNV. Ainsi, l'élaboration du PDESC semble avoir respecté les recommandations du guide relatives à l'implication des acteurs communautaires :

Le PDESC [...], on l'élabore de manière participative en recueillant les attentes à travers les assemblées générales dans les différents quartiers. Donc à partir des quartiers, il y a tout un processus de sélection qui se fait pour aboutir jusqu'au niveau de la commune (Élu-RE1-M1).

Selon un agent de projet, « il y a eu un diagnostic par quartier pendant trois à quatre jours, ils [autorités communales] ont échangé avec toute la communauté pour [...] élaborer leur PDESC » (Agent de projet-RAP2-M1).

Néanmoins, la consultation spécifique des conseillers de quartiers sur le PDESC ne ressort pas dans les avis de nos répondants. Seulement, un fonctionnaire souligne que ces derniers sont invités aux assemblées générales de quartier. Or, en réponse à la question relative à la participation de son organisation à l'élaboration du PDESC, un responsable de quartier d'une des organisations dites de la société civile par la mairie, par ailleurs conseiller de son quartier nous affirme qu'il n'a pas participé à une rencontre relative au PDESC. Cela conforte l'idée d'une non-consultation spécifique des conseils de quartier comme il ressort de l'avis de ce dernier :

Je n'ai pas personnellement assisté à une réunion de ce genre d'abord, pourtant, je suis responsable [de notre organisation dans le] quartier depuis dix ans, et ces derniers temps aussi, je suis conseiller de quartier. (Leader communautaire-RLC1-M1)¹²⁷

Plus généralement, la consultation sur le PDESC dans la Commune III ressemble plus à une recension de besoins par groupes d'acteurs. En ce sens, un chef de quartier note ceci : « pour le PDESC, ce sont nos conseillers communaux [ceux qui viennent de leur quartier] qui nous consultent » (acteur communautaire-RLC2-M1). L'avis d'un agent de projet qui évolue dans la commune va dans le même sens. En réponse à notre question relative au moment, au lieu et aux acteurs invités aux assemblées générales de quartier sur le PDESC, ce dernier mentionne que celles-ci se font : « selon le programme négocié avec la cible [catégorie d'acteur]. C'est la

¹²⁷ Comme ce répondant, certains acteurs locaux cumulent plusieurs fonctions dans des associations et au conseil de quartier ou même au comité de développement de quartier (CDQ).

négociation, par exemple avec les commerçants détaillants, c'est toujours au marché et les soirs, ça se fait par groupe socio-professionnel » (agent de projet-RAP3-M1M2)¹²⁸.

La deuxième obligation de consultation porte sur celle des conseils de quartier et l'organisation d'un débat public sur le projet de budget (article 174 Loi 95-034).

Les constats mettent en évidence une non-mise en œuvre de ces deux obligations dans la Commune III. À leur place, certains élus soutiennent au moins une consultation régulière des chefs de quartier sur le projet de budget :

Chaque année [...], le budget, quand on le fait, c'est avec la chefferie traditionnelle, on collecte les attentes, et en fonction de ces attentes et du PDESC nous faisons un projet que nous soumettons surtout aux chefs de quartier. (Élu-RE1-M1)

Cette perspective ressort dans la réponse d'un chef de quartier à la question : « quand vous étiez conseiller, ou même chef de quartier maintenant, avez-vous été convié pour une réunion quelconque à la mairie par exemple sur le budget ? »

Jamais par rapport au budget, je dis jamais, parce que quand vous décidez tout, vous faites tout le travail du budget et à la fin vous invitez les gens et généralement les documents sont remis sur place et on n'a pas le temps de voir [...], ils font tout le travail et après on nous appelle, cela ne peut pas fonctionner. (Acteur communautaire-RLC3-M1)

Lorsque nous insistions en demandant : « vous voulez dire qu'il arrive qu'ils vous présentent le document fini ? », le chef de quartier réaffirme : « oui, chaque année depuis que je suis là [2011], chaque année ils font cela et chaque fois je proteste. » (Acteur communautaire-RLC3-M1)

Cependant, cette affirmation est vite remise en cause par un fonctionnaire avec même une certaine gêne au regard de sa connaissance de la procédure légale. Dans ce sens, sachant bien que la procédure exige cette consultation, la commune ne la tient pas :

[En] ce qui concerne la consultation des chefs de quartier en matière de budget, vraiment [...] on ne l'a pas fait. Nous savons que cela est une disposition légale, mais on ne le fait pas. (Fonctionnaire-RF2-M1)

¹²⁸ Ce répondant était en région pendant nos recherches de terrain, il nous a fait parvenir ses avis par courriel en avril 2015.

Si consultation ou débat public il y a sur le budget, il se résume comme pour l'information, à l'invitation des cinq (5) représentants des chefs de quartier, des femmes, des jeunes, du syndicat de la mairie et du député à assister à la session budgétaire. Or, cela n'a rien de spécifique pour la session budgétaire, puisque ces derniers sont systématiquement invités toutes les sessions et n'ont même pas droit à la parole.

Pourtant, la commune semblait organiser dans une moindre mesure un débat public dans le passé. En effet, nous avons constaté dans nos recherches documentaires la tenue d'une réunion en 2006 dite avec « la société civile » sur le projet de budget 2007. Le compte-rendu de cette réunion laisse apparaître une sorte de débat public puisqu'il fait ressortir une présentation du projet de budget dans ses grandes lignes et les réactions de quelques participants, notamment le coordinateur des chefs de quartier et une représentante d'une ONG :

« L'An deux mille six et le jeudi douze octobre s'est tenue dans la salle de conférence de la Mairie de la Commune III une réunion avec la société civile sous la présidence [...] de l'] Adjoint du Maire [...], il a fait une brève présentation du projet de budget de l'exercice 2007. » (Commune III 2007¹²⁹)

Cette courte expérience est d'ailleurs confirmée par certains fonctionnaires. Leurs avis montrent que cela se faisait avec les représentants dits de la société civile. D'ailleurs, ils soulignent que cette consultation n'était pas régulière :

[La consultation] ne se fait pas de façon très régulière, mais il nous est arrivé de le faire à travers les chefs de quartier, les CDQ, la CAFO et le CNJ¹³⁰. (Fonctionnaire-RF1- M).

L'arrêt de cette expérience, aussi minimaliste soit-elle par rapport à ce que demande la loi, est lié à la durée du mandat du maire pour certains répondants. En effet, si on constatait un certain dynamisme chez le maire au début, on sent de plus en plus un essoufflement selon un fonctionnaire :

[J'observe...] depuis le premier mandat de l'actuel maire [...]. On a l'impression que de mandat à mandat, il y a une certaine décadence. On a l'impression que les gens [sont] occupés plus par autre chose [...], les choses ne sont pas organisées de telle sorte qu'on puisse suivre de façon schématique toutes les procédures pour aboutir par exemple à l'adoption du budget. (Fonctionnaire-RF1-M1)

¹²⁹ Commune III. 2007. Extrait d'un compte-rendu de réunion

¹³⁰ CDQ : Comité de développement du quartier, CAFO : coordination des associations et ONGS féminines, CNJ : Conseil national de la jeunesse.

Finalement, la dernière obligation de consultation est relative à celle des conseils de quartier en matière d'investissements (article 17 Loi 95-034). Dans la Commune III, la mise en œuvre de la consultation des conseils de quartier dans ce domaine ne ressort expressément ni dans les documents ni dans les discours. L'avis d'un conseiller de quartier est édifiant dans ce sens en évoquant l'aménagement d'une école qui relève de deux quartiers, dont le leur :

Il y a des nouvelles constructions [dans notre école] et nous avons même demandé au chef de l'autre quartier, il nous a dit qu'ils ont aussi constaté ces nouvelles constructions, mais qu'ils n'ont pas été informés des réalisations [...], nous n'avons pas été associés à cela non plus, c'est lors d'une de nos réunions à l'école qu'on est allé trouver une cérémonie d'inauguration. (Acteur communautaire-RLC5-M1)

Sur ce point, c'est beaucoup plus une implication des organisations sectorielles qui ressort. Autrement dit, un groupement ou une corporation sera associé à un processus en fonction de la nature de l'objet en cause. Par exemple, les présidents des associations de santé communautaire (ASACO) sont invités aux rencontres relatives à la santé tout comme la coordination des commerçants est aussi conviée quand il s'agit de questions relatives à la gestion des marchés, etc.

Souvent quand un point de l'ordre du jour concerne la santé on voit le CSCOM, quand ça les concerne ils sont là, mais en général quand ça ne les concerne pas, ils ne viennent pas. (Fonctionnaire-RE6-M1)

Dans cette perspective, certains répondants font valoir que les bénéficiaires des investissements communaux sont informés et impliqués dans le processus de réalisation d'infrastructures.

En ce qui concerne la réalisation des investissements dans les quartiers, les bénéficiaires sont informés et même impliqués dans la réalisation des ouvrages, tout ce qui concerne les bornes-fontaines et autres, ils participent, ils sont impliqués, je dis bien les bénéficiaires. (Fonctionnaire-RF2-M1)

Cependant, ces affirmations semblent plus liées aux interventions de l'ONG WaterAid¹³¹. En effet, cette ONG appuie la commune dans les investissements dans le secteur eau, hygiène et assainissement et exige la participation des bénéficiaires dans ses interventions. L'exemple

¹³¹ Nous reviendrons sur cette expérience dans le chapitre 5 (5.1.3) en parlant du rôle des partenaires techniques et financiers dans la promotion de la participation citoyenne dans les communes.

donné par notre répondant pour soutenir ces affirmations confirme cela quand il évoque ses visites de terrain avec le coordinateur de l'Unité technique des activités de ladite ONG :

Avec le coordinateur [...] j'ai été sur le terrain [...] à chaque réalisation [...], on convie tous les bénéficiaires, tous les acteurs concernés plus la mairie [...]; on se rend compte que non seulement il y a l'information, la participation, l'implication des bénéficiaires dans tout ce que la mairie entreprend au niveau des quartiers. (Fonctionnaire-RF2-M1).

Par ailleurs, un Espace d'interpellation démocratique (EID)¹³² est organisé annuellement en collaboration avec la même ONG WaterAid. C'est une rencontre de restitution publique entre la mairie et la population par rapport aux investissements dans le secteur eau, hygiène et assainissement.

La mise en œuvre des obligations de consultation par la Commune V

Premièrement, dans la Commune V, l'élaboration participative du PDESC avec l'implication des conseillers de quartiers ressort dans nos résultats d'entretiens. Selon un élu « L'ensemble des 8 quartiers de la Commune V ont été consultés dans l'élaboration du PDSEC » (Commune V s.d., 2)¹³³. Cette consultation des quartiers sur le PDESC ressort dans les avis des élus et des fonctionnaires. Tout d'abord, selon certains élus, l'élaboration du PDESC aurait commencé par des consultations de quartier avant l'organisation d'un atelier de planification au niveau communal :

Je vais vous dire par exemple comment on a élaboré notre plan d'assainissement ou même le PDESC, on va toujours vers les populations, il y a huit quartiers administratifs [...], les acteurs sont identifiés [...], c'est eux qui priorisent, bon il y a ça pour l'éducation, il y a ça pour l'assainissement [...], on fait le tour [...des] huit quartiers et on termine toujours par un atelier de planification au niveau communal. (Élu-RE3-M2)

Cette consultation dans les quartiers est soulignée par certains acteurs communautaires. Un conseiller de quartier mentionne que « sur le PDESC, il y a eu une assemblée générale de quartier en son temps » (acteur communautaire-RLC3-M2). L'avis d'un membre de CDQ va dans le même sens : « en son temps, on nous a demandé de donner nos avis par écrit par rapport à ce que la commune doit faire dans les différents quartiers dans un horizon de cinq

¹³² Cette expérience est présentée en détail dans le chapitre 5 (5.1.3).

¹³³ Commune V. s.d. Procès-verbal du débat public d'orientation budgétaire de la Commune V du District de Bamako au titre de l'exercice 2015.

ans, nous avons donné nos points de vue et ensemble nous avons discuté pour élaborer quelque chose » (acteur communautaire-RLC6-M2).

Ensuite, des fonctionnaires se penchent globalement sur la consultation dans les processus d'adoption du budget et du PDESC. Ils mentionnent la consultation des chefs et conseillers de quartiers avant les concertations de quartier :

Pour le budget et le PDESC, ce sont les chefs et les conseillers de quartiers [qui sont consultés] d'abord, après, des assemblées sont organisées dans les quartiers, auxquelles prend part le public après l'information des populations par le crieur public¹³⁴ et l'invitation des associations par le chef de quartier.

Le recoupement de ces avis confirme la tenue des deux étapes, c'est-à-dire la consultation des leaders communautaires et celle des conseils de quartier. Cela laisse entrevoir une démarche participative somme toute relative de l'élaboration du programme de développement communal ainsi que sa soumission à l'avis des conseillers de quartiers.

Deuxièmement, par rapport à la consultation des conseils de quartier et l'organisation d'un débat public sur le projet de budget, toutes les réponses confirment unanimement, la tenue de ces deux étapes par la Commune V. Mieux, le débat public est même organisé à deux niveaux, c'est-à-dire un débat public dans chaque quartier suivi d'un débat public général à l'échelle communale comme nous le fait savoir un fonctionnaire :

On fait les débats de quartier, avant ça, on fait la consultation des conseils de quartier et on fait une assemblée générale [débat public] au Palais de la culture. (Fonctionnaire-RF3-M2)

Dans cette perspective, il convient de souligner le rôle spécifique du secrétaire général et du maire dans l'enclenchement de la mise en œuvre de ces obligations de consultation dans le domaine budgétaire. Tout d'abord, la consultation des conseillers de quartiers et la tenue des débats publics de quartier auraient commencé à l'initiative d'un secrétaire général. Cadre de la tutelle, ce dernier fut sous-préfet et préfet adjoint. À ce titre, il a exercé le contrôle de la légalité des actes des communes pendant longtemps. Ainsi, quand il est arrivé dans la Commune V comme secrétaire général, il aurait tenu à ce que la procédure légale d'adoption du budget soit respectée selon les dires d'un fonctionnaire :

¹³⁴ Une personne qui se déplace de rue en rue munie d'un tambour pour annoncer une rencontre ou une nouvelle aux habitants à la demande du chef de quartier. Cette utilisation du crieur public apparaît généralement limitée aux activités qui se tiennent dans les quartiers. Par exemple, ces derniers ne semblent pas utilisés dans l'information des habitants sur la tenue des sessions.

En réalité, il y a eu des maires qui ont passé ici et qui ne faisaient pas cela [consultation et débat public]. Les débats de quartier ont commencé avec le mandat [du maire sortant] et en ce temps, il y avait un préfet [...] qui était secrétaire général [...]. C'est lui qui a exigé au maire le respect de ce que la loi demande en toutes circonstances, parce qu'il disait que c'était ce qui entrait en jeu [procès-verbaux de consultation] pour compléter les documents de la session budgétaire; et il a même montré au maire que c'est la loi qui exige cela, dès lors jusqu'à ce qu'[il] quitte, on faisait ce travail. Après [son] départ [l'actuel secrétaire général] a pris le relais et a continué sur le même chemin en sensibilisant le nouveau maire qui est venu, en l'informant que les débats par rapport au budget se faisaient au cours du mandat passé, et ce dernier aussi a continué par le même chemin et c'est ce qui nous amène jusque-là où nous sommes aujourd'hui. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Ce récit met en exergue le rôle stratégique du secrétaire général dans le respect des procédures légales, notamment la mise en œuvre de la participation publique dans le processus de l'action publique locale :

À son arrivée, il [l'ancien secrétaire général] a tenu et exigé à ce que, en tout cas au niveau du processus du budget, la consultation des conseils de quartier soit une obligation; même si au cours du temps les gens n'étant pas très habitués, au départ on n'avait pas beaucoup de personnes [...], et également par rapport aux débats publics après avoir arrêté le budget; on appelait encore les conseils de quartier plus les chefs de quartier ou leur représentant pour leur dire [...], pour telle ou telle raison on aurait pu faire ça et ça, mais malheureusement, étant donné que les ressources ne sont pas assez voici ce qu'on a pu retenir dans le budget. (Fonctionnaire-RF2-M2)

Ensuite, cet acquis est consolidé à l'initiative de l'actuel maire par l'organisation d'un débat public à l'échelle communale. Cette innovation vise à réunir l'ensemble des quartiers en un seul lieu pour que chacun puisse être informé des préoccupations de l'autre :

Avec l'ancienne équipe, on faisait les débats dans les quartiers, mais en ce qui concerne le débat public du Palais¹³⁵, il n'y avait pas ça, c'est avec le maire actuel, c'est une proposition venant de lui-même, parce que, comme il n'a pas la chance d'être dans les quartiers [...], il reçoit les procès-verbaux c'est vrai, mais il a dit qu'on pouvait

¹³⁵ Palais de la culture, grande salle de spectacle du gouvernement située sur le territoire de la commune. Cette dernière y organise chaque année le débat public communal sur le budget.

rassembler tous les quartiers ensemble pour que Kalaban*¹³⁶ sache ce que Daoudabougou* a dit ou bien Badalabougou*, ainsi de suite; en tout cas c'est lui qui a proposé et dès lors chaque année on le fait, sinon avec l'ancienne équipe on se limitait aux quartiers. (Fonctionnaire-RF3-M2)

Dans le même sens, certains élus soulignent que cette innovation donne l'occasion à ceux qui n'ont pas pu participer aux débats à l'échelle des quartiers de venir directement exprimer leurs points de vue au débat public communal :

Les grandes décisions sont surtout les questions budgétaires [...] et par rapport à cela, on fait le tour des quartiers, les conseillers sont répartis entre les différents quartiers pour expliquer le budget [...] et prendre en compte les préoccupations aussi au niveau du quartier [...], et l'innovation il y a deux ou trois ans, nous organisons également les débats publics autour du budget [...] le plus souvent au Palais de la culture, et cela aussi permet à la population de comprendre et de donner toujours leurs préoccupations, parce qu'en dehors des quartiers, il y en a qui viennent directement au débat public apporter leurs points de vue. (Élu-RE5-M2)

En ce qui concerne la consultation des conseils de quartier en matière d'investissements par la Commune V, les avis sont partagés. Certains font ressortir la consultation des conseillers ou des chefs de quartier :

Chaque fois qu'il y a des choses, par exemple s'il y a des constructions, des aménagements à faire au niveau d'un ou des quartiers, les chefs ou des conseillers de quartiers sont invités et on les informe à l'avance pour participer aux travaux et donner leurs avis. (Fonctionnaire-RF2-M2)

Dans le cadre de l'assainissement, les populations sont consultées [...]. Généralement, ce sont les chefs de quartier et les CDQ qui sont consultés et les leaders religieux, plus les associations et ONG qui existent et naturellement les partis politiques. (Élu-RE5-M2)

Ces avis ont tendance à généraliser les domaines de consultation et les groupes consultés. Néanmoins, de l'avis de certains chefs ou conseillers de quartiers, leur consultation ne serait pas systématique :

La mairie organise des débats sur le budget, mais quand ils ont l'argent pour le travail, nous ne sommes pas informés. Par exemple, il y a eu la clôture du terrain de football du quartier, j'ai même saisi le maire pour dénoncer notre non-implication. Il y a eu des

¹³⁶ *Ces noms désignent des quartiers.

problèmes autour de ce terrain qui ont même donné lieu à une inspection¹³⁷. (Acteur communautaire-RLC3-M2)

Souvent, on est consulté, les maires nous consultent souvent, mais pas la plupart du temps [...]. Par exemple s'il y a une épidémie dans le quartier ou dans la commune, nous sommes appelés pour prendre des dispositions, mobiliser la population à prendre part aux vaccinations et autres, on est consulté dans ces cas. Si des étrangers arrivent, on nous sollicite aussi [...], mais ils [autorités communales] font beaucoup de choses sans nous consulter. Par exemple, nous avons une maison de quartier ici dont la gestion est pilotée par la mairie [...]. Même si on nous consulte [...], c'est comme s'ils viennent juste nous écouter seulement et faire ce qu'ils veulent après, cela est un exemple qui nous oppose aujourd'hui à la mairie [...], le maire a confié la gestion de l'endroit à un opérateur culturel, le maire a signé un contrat avec ledit opérateur sans nous consulter, sans rien nous dire [...], les associations du quartier ont protesté. (Acteur communautaire-RLC2-M2)

Par contre, le même interlocuteur souligne leur consultation lorsque nous lui avons demandé leur niveau d'implication dans un projet d'assainissement en cours dans le quartier :

Le président du CDQ et certains anciens [...] conseillers [...] ont souligné qu'ils ont été consultés dans ce cadre [...], ils ont été consultés parce qu'ils [autorités communales] n'ont rien à manger dans cela [ce projet]. Il n'y a pas à manger dans ce projet, là où il y a à manger, nous ne sommes pas consultés, mais là où ils ne trouvent pas à manger, ils nous appellent. (Acteur communautaire-RLC2-M2)

D'autres réponses laissent plutôt supposer une consultation sectorielle des acteurs. Autrement dit, les acteurs de l'assainissement sont consultés sur les interventions dans ce domaine et les acteurs économiques par rapport aux actions les concernant. Un fonctionnaire nous résume bien cette méthode :

Dans le domaine [...] de l'aménagement, par exemple pour le marché, les occupants sont consultés; disons que la consultation se fait par corporation en fonction de chaque question. (Fonctionnaire-RF1-M2)

Cette tendance se confirme avec d'autres avis qui donnent davantage de précisions :

¹³⁷ Cette inspection est faite par l'Inspection de l'intérieur, structure centrale « d'inspection et de contrôle [...] des services et organismes des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. » Cette structure relève du ministère de l'Administration territoriale (Loi 96-035 portant création de l'Inspection de l'Intérieur).

Pour les taxes à recouvrer, la commune appelle les différentes couches de métiers à travers la chambre des métiers [...], on fait appel à leurs responsables qui viennent assister à cela, ils font des amendements au conseil qui prend certains [de ces amendements] en compte et laisse d'autres par rapport à la taxe à payer. (Fonctionnaire-RF4-M2)

On a élaboré notre plan d'assainissement [...], et pour parler d'assainissement dans les quartiers, il faut obligatoirement [...] les Comités de rues, les riverains de chaque rue se réunissent en comité de rue; [...] après, il y a les Comités de développement de quartier (CDQ), ça ce sont les secteurs du quartier qui sont regroupés en une seule entité [...], voilà, on les invite, nous invitons aussi la CAFO [...] et le CNJ [...] et toutes autres associations créées dans le cadre de l'assainissement [...]; le RCOTRA, le réseau des communicateurs traditionnels est invité [...] et nous utilisons les radios locales [...], donc voilà un peu comment nous pensons. (Élu-RE3-M2)

Comme on le constate, dans la Commune III, les obligations de consultation mises en œuvre portent sur l'élaboration participative du PDESC. Il n'y a pas de consultation spécifique des conseils de quartier dans ce sens. Dans le domaine du budget, la consultation des conseils de quartier et le débat public ne sont pas mis en œuvre. Aussi, la consultation des conseils de quartier dans le domaine des investissements n'apparaît pas, ce sont plus les organisations sectorielles qui sont consultées dans ce sens. Par contre, les trois axes des obligations de consultation semblent mis en œuvre par la Commune V. Les résultats mettent en avant l'élaboration participative du PDESC. Plus particulièrement, les résultats mettent unanimement en exergue la consultation et le débat public dans le domaine budgétaire. L'impulsion spécifique d'un secrétaire général et du maire actuel dans cette dynamique met en évidence le rôle de ces deux personnalités dans l'ouverture de la commune à la mise en œuvre des obligations de participation publique. Pour approfondir cette analyse de la mise en œuvre des obligations de consultation, il convient de se pencher sur le niveau d'accessibilité de la population aux différentes démarches au sein des deux communes à l'étude.

4.2.2 L'accessibilité des obligations de consultation mises en œuvre

Dans les mêmes perspectives que les obligations d'information, l'analyse de l'accessibilité des obligations de consultation se fonde sur l'accessibilité physique des lieux de consultation, le moment des consultations, le langage employé et la disponibilité de l'information dans le processus de consultation.

L'accessibilité des obligations de consultation mises en œuvre par la Commune

III

Dans la Commune III, la consultation dans le processus d'élaboration du PDESC apparaît comme la seule obligation de consultation mise en œuvre. Selon les informations recueillies dans ce sens, les assemblées générales de consultation de quartier dans ce cadre ont lieu généralement dans les écoles. La plupart des quartiers sont dotés d'écoles qui servent de lieux aussi pour ce genre de rencontres communautaires. Ainsi, la population n'a pas de problèmes particuliers par rapport à l'accessibilité physique. En ce qui concerne le moment, ces assemblées générales de quartier sont organisées les weekends afin de favoriser la participation de la population. Comme dans les rencontres à la mairie, ces assemblées se tiennent pratiquement en langue locale pour faciliter les débats entre les acteurs.

Néanmoins, comme nous l'avons souligné à propos de la publicité des sessions, cette accessibilité est aussi fonction de l'information préalable de la population pour la tenue de l'assemblée. Selon un fonctionnaire, l'organisation des assemblées de quartier est confiée aux chefs de quartier. Si cela apparaît logique sur le plan administratif, ce canal d'information a aussi ses limites. Dans ce sens, nous avons mentionné dans la section précédente l'avis d'un responsable d'association, par ailleurs membre du conseil de son quartier soulignant sa non-participation à de pareilles assemblées. L'avis d'un autre conseiller de quartier en réponse à la question : « avez-vous participé à une rencontre sur le PDESC depuis que vous êtes conseiller ? » va dans le même sens en mentionnant : « non, pas à ma connaissance » (acteur communautaire-RLC5-M1). Les groupes socioprofessionnels pour leur part sont consultés selon leur disponibilité, « par exemple les commerçants-détaillants sont rencontrés au marché en soirée » (agent projet-RAP3-M1M2).

Le PDESC est réalisé de manière quinquennale, et ce en harmonie avec le mandat du conseil communal. La réalisation des actions planifiées est programmée annuellement dans le budget. D'où l'intérêt des consultations budgétaires qui permettent de suivre annuellement la gestion globale de la commune et plus particulièrement le niveau de réalisation des prévisions du PDESC. Malheureusement, la consultation et le débat public ne sont pas mis en œuvre dans ce domaine.

Finalement, les consultations sectorielles des acteurs dans le cadre des investissements se tiennent généralement au siège de la mairie et durant les jours ouvrables la plupart du temps. Le langage utilisé est fonction des interlocuteurs, mais comme on l'a précédemment fait savoir, le français et le bambara sont régulièrement employés dans les rencontres au niveau communal. L'information des acteurs pour ces rencontres apparaît plus accessible puisqu'il s'agit d'acteurs spécifiques et très peu nombreux. Ces consultations sectorielles ont lieu en fonction des activités spécifiques de chaque secteur.

Quant à l'espace d'interpellation démocratique (EID)¹³⁸ sectorielle organisé dans le cadre des activités de l'ONG WaterAid, elle se tient dans la cour de la mairie les jours ouvrables et généralement en matinée. Les intervenants s'expriment en langue locale, parce que la majorité des populations qui y prennent part viennent des quartiers périphériques qui sont privilégiés dans les interventions du secteur eau, hygiène et assainissement en question. L'information des acteurs communautaires pour la tenue de cette activité semble plus accessible, car en plus des invitations spécifiques, la radio est mise à contribution selon un élu :

En général, les invitations ici on les adresse à des organisations qui sont connues au niveau de la collectivité, la société civile, pour le reste on fait une invitation à la radio.
(Élu-RE2-M1)

Cet exercice se limite au secteur eau, hygiène et assainissement; or, il apparaît que la population cherche à interpellier les autorités communales sur d'autres sujets :

On a vu que, forcément lorsqu'on réunit les gens [EID] et qu'ils sont en face des élus, vous verrez qu'ils viennent déjà avec d'autres préoccupations qui ne sont pas celles pour lesquelles ils ont été appelés. [...] Cela [EID] se tient dans la cour même de la mairie chaque année. (Fonctionnaire-RF1-M1)

¹³⁸ Comme précédemment souligné, l'EID est un espace de rencontre annuel entre les autorités communales et les bénéficiaires des investissements de l'ONG WaterAid dans la Commune III, au cours duquel les bénéficiaires posent des questions aux élus qui leur répondent. Nous reviendrons sur cette expérience dans la section consacrée au rôle des partenaires techniques et financiers (PTF) dans la promotion de la participation citoyenne dans les communes dans le chapitre 5 (5.1.3).

Ce constat démontre le besoin qu'éprouve la population à échanger avec leurs représentants contrairement aux avis des élus qui mettent en avant une résistance de la population à venir à l'information.

L'accessibilité des obligations de consultation mises en œuvre par la Commune

V

Dans cette commune, les activités de consultation se tiennent à trois endroits, à savoir la salle de délibération de la mairie, les salles de cérémonies des centres secondaires d'état civil et le Palais de la culture. Les concertations et les débats publics de quartier dans le cadre de l'élaboration du PDESC et de l'adoption du budget ont lieu dans les salles de cérémonies des centres secondaires et au siège de la mairie pour les deux quartiers qui y sont contigus (Torokorobougou et Quartier-Mali). L'accessibilité physique des centres secondaires ne pose pas de problèmes particuliers et les salles de cérémonies apparaissent adéquates au regard du degré de mobilisation de la population. Par exemple, lors de nos séances d'observation des débats publics dans deux quartiers, nous avons pu constater que des places restaient inoccupées. Dans la même perspective, la salle des rencontres du siège de la mairie apparaît adéquate par rapport à sa capacité d'accueil. L'atelier de planification du PDESC et les différentes consultations des conseils de quartier et des organisations sectorielles se tiennent dans cette salle. Cependant, le fait que l'endroit ne soit pas desservi par les transports en commun handicape un peu son accessibilité sur le plan de la mobilité. Quant au débat public communal sur le budget, il est pour sa part organisé au Palais de la culture. Cet endroit est situé à l'angle de deux grands axes de transport en commun et la population peut s'y rendre facilement. Le récit d'un fonctionnaire précise bien ces différents lieux d'organisation des activités de consultation :

Ici [mairie], se tiennent les consultations des quartiers de Quartier-Mali et Torokorobougou, pour les [autres], ça se tient au centre secondaire du quartier [...].
Après on organise le gros débat public au Palais de la culture. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Le deuxième indicateur de l'accessibilité des consultations a trait au moment de leur tenue. En ce qui a trait aux consultations dans le processus budgétaire, il apparaît que deux moments sont privilégiés. D'une part, les consultations des conseils de quartier et les débats publics de quartier se tiennent les jours ouvrables et pendant les horaires de travail comme il ressort de la description faite par un fonctionnaire :

En réalité, on fait les débats publics de quartier en deux équipes, l'année passée on a fait le matin et le soir, soit de 10 heures à 12 heures et de 15 heures au soir, mais cette année on a pris seulement les après-midi à partir de 15 heures parce qu'il y avait un évènement qui était en cours. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Les deux débats publics que nous avons observés se sont effectivement déroulés un mercredi et un jeudi à partir de 15 heures. Étant donné que la journée de travail prend fin à 16 heures, ces moments n'apparaissent pas favorables à une mobilisation générale de la population. D'où cet avis d'un élu qui souligne la faible mobilisation de la population :

La population [...] ne s'intéresse pas à la chose publique [...]. Par exemple les débats publics qui se tiennent dans les quartiers [...], je prends un petit quartier comme Torokorobougou qui fait 14.000 habitants, on les invite ici, tu ne verras que 20 à 30 personnes; à Sabalibougou qui a 20 à 200.000 habitants, vous ne trouverez pas 100 personnes, donc c'est tellement minimum pour que la population d'un quartier puisse être imprégné de ce qui se passe à la mairie, dès fois j'ai eu à faire des passages à la radio, même avec cela les gens disent qu'ils n'ont pas entendu, c'est-à-dire c'est très grave, bien vrai qu'on a la volonté de faire, la population ne s'intéresse pas à la chose publique, sauf s'ils ont des problèmes. (Élu-RE4-M2)

Certains acteurs communautaires notamment au niveau des CDQ conseillent de relativiser cette vision quantitative de la mobilisation de la population au motif que chaque personne présente représente généralement une catégorie d'acteurs :

On a mentionné que la population ne se mobilise pas, et on en a donné certaines raisons [...], mais très généralement aussi, je vous dis quelque chose que beaucoup de gens ne perçoivent pas, même si le nombre n'y est pas, la qualité y est, c'est important, et cela échappe à beaucoup d'observateurs, par exemple, au pointage vous verrez qu'il n'y a seulement que 20 présents, mais chacune de ces 20 personnes ont derrière elles près de 100 personnes, cela vaut un quartier, cela est aussi une raison, mais les gens ne voient que le nombre [...], cela est un aspect qui échappe aux uns et aux autres qu'il faut dire, qu'il faut faire ressortir. (Acteur communautaire-RLC6-M2)

Dans tous les cas, la commune tente de faire passer l'information relative à la tenue des débats sur le projet de budget dans les quartiers bien avant, à travers la remise d'un calendrier de passage des équipes de la mairie aux chefs et aux conseillers de quartiers ainsi qu'aux présidents des CDQ. Ce calendrier mentionne la composition des équipes, la date et l'heure ainsi que le lieu de la tenue des débats selon un fonctionnaire :

[Pour] les débats de quartier [...] on fait un calendrier en fonction des équipes mises en place au sein de la commission, et ce calendrier est donné à chaque chef et conseiller de quartier, à chaque président de CDQ, donc les CDQ aussi ventilent le calendrier en fonction de la date retenue pour chaque quartier. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Pour la consultation sur le budget et le PDESC [...le public prend part] après l'information des populations par le crieur public et l'invitation des associations par le chef de quartier. (Fonctionnaire-RF1-M2)

D'autre part, le débat public communal sur le budget se déroule le weekend en avant midi comme le mentionnent les comptes-rendus des journaux :

Le Palais de la Culture Amadou Hampaté Ba a servi de cadre ce samedi 18 octobre au traditionnel débat public sur le budget communal de la Mairie de la commune V du District de Bamako. (Info@sept¹³⁹)

La mairie de la Commune V de Bamako a respecté une méritoire tradition en organisant samedi un débat public sur son programme d'activités et son projet de budget 2014 au Palais de la culture Amadou Hampaté Ba. (L'Essor¹⁴⁰)

Cette tenue du débat public le weekend semble favoriser une plus grande mobilisation de la population. La liste de présence au dernier débat public fait ressortir la présence de 85 participants.

Le langage employé constitue le troisième indicateur de l'accessibilité des consultations. En ce sens, les différentes consultations de quartier se tiennent en français et en bambara. Les interventions des émissaires de la commune sont systématiquement traduites en bambara ou ils interviennent directement dans cette langue. Le débat public communal se tient de façon similaire avec la traduction systématique par le secrétaire général de la commune ou un modérateur commis à cet effet :

Le maire s'exprime en français et le secrétaire général explique en bambara pour ceux qui ne comprennent pas, il y a aussi le modérateur qui est là, c'est le président du CDQ de Kalaban-Coura à qui on fait appel aussi par rapport à la modération en bambara pour les invités. (Fonctionnaire-RF4-M2)

¹³⁹ Journal Info@sept du 20 octobre 2014. Consulté le 20 octobre 2014. <http://www.maliweb.net/societe/commune-v-du-district-bamako-projet-budget-2015-en-debat-public-587182.html>.

¹⁴⁰ Journal L'Essor du 23 octobre 2013. Consulté le 11 avril 2014. <http://essor.oxadel.com/mairie-de-la-commune-v-le-programme-dactivites-et-le-budget-2014-debattus-publiquement.html>.

Le dernier indicateur de l'accessibilité porte sur la disponibilité de l'information dans le processus de consultation. Pour les consultations de quartier dans le cadre du PDESC, le programme est transmis au chef de quartier qui convoque les associations et déploie un crieur public. Dans le cadre des débats publics de quartier sur le budget, le programme est remis au chef et aux conseillers de quartiers, plus le président du CDQ. Le chef de quartier déploie dans ce cadre aussi le crieur public. Néanmoins, certains élus déplorent l'inefficacité du crieur public surtout dans les grands quartiers à cause de la faiblesse des moyens mis à la disposition des chefs de quartier :

Pour que l'information passe bien, il faut que le crieur public soit dans tous les secteurs, mais si tu lui donnes [un montant peu élevé], il va se limiter à un seul secteur et puis c'est tout, au plus il va devant la mairie et au marché. (Élu-RE5-M2)

Pour les consultations des conseils de quartier ou des acteurs sectoriels où il s'agit des participants désignés, les intéressés sont invités directement par avis écrit. Quant au débat public, il fait l'objet d'invitations individuelles aussi en plus des invitations à travers les responsables des différentes corporations.

D'une manière générale, dans la Commune III, les assemblées générales de quartier semblent les plus accessibles physiquement même si le niveau d'information apparaît limité. Quant aux rencontres sectorielles à la mairie, le nombre limité des acteurs invités à ces rencontres favorise leur accessibilité. La Commune V pour sa part, déploie différentes techniques pour favoriser la mobilisation de la population aux différentes activités de consultation, notamment en allant dans les quartiers, en informant la population en avance et en s'exprimant en langue locale. Néanmoins, l'accès de certaines de ces techniques apparaît limité du fait, notamment des moments choisis (jour et heure). Le débat public sur le budget à l'échelle communale qui est une innovation de la commune en la matière semble tenir compte de cette limite en se tenant les fins de semaine. Au-delà de ces différences dans l'accessibilité aux diverses démarches des deux communes, il importe de chercher à savoir ceux qui participent réellement à ces démarches.

4.2.3 Entre participants réels et participants potentiels aux consultations

Comme dans les sections précédentes, notre présentation se déroule en deux temps. Nous commençons par une mise en parallèle entre participants potentiels et réels à la consultation dans la Commune III. Ensuite suivra une présentation de la même situation dans la Commune V.

Les participants réels visés par la consultation dans la Commune III

Par rapport à la consultation, le code des collectivités vise principalement les conseils de quartier et le grand public en quelques occasions. Or, dans ses pratiques d'information et de consultation, la Commune III semble peu considérer les conseillers de quartiers. Elle semble seulement se focaliser sur les cinq représentants dits de la société civile.

Sur l'élaboration du PDESC, le guide du MATCL recommande l'implication des leaders communautaires, les associations socio professionnelles, le secteur privé, etc. Dans ses assemblées générales de quartier sur son PDESC, il apparaît que la commune vise toujours les mêmes structures invitées à ses sessions :

Les assemblées générales sont organisées par le chef de quartier. Les conseillers de quartiers, les CDQ, les femmes (CAFO) et les jeunes (CNJ) sont invités. (Fonctionnaire-RF1-M1)

Dans ce sens, le chef de quartier lance une invitation publique à travers généralement un crieur public qui passe de rue en rue pour informer la population. Cet emploi du crieur public est confirmé par un conseiller de quartier qui souligne par ailleurs la faible mobilisation de la population:

Le crieur public, c'est notre outil d'information à l'attention du grand public, chaque fois qu'il circule on lui donne 5 000 F¹⁴¹ [...], mais bon les gens ne se mobilisent pas aussi, l'assemblée générale concerne les chefs de famille, mais sur 100 ce sont peut-être 30 qui se présentent. (Acteur communautaire –RLC4-M1).

¹⁴¹ Près de 11\$ (le taux varie de 400 à 490 F CFA pour 1\$ canadien).

Quant aux différentes associations socio-professionnelles, elles sont consultées de façon séparée selon la disponibilité de chaque groupe aux dires d'un agent de projet qui accompagne la commune (agent de projet-RAP3-M1M2).

Pour la consultation et le débat public budgétaire, les seuls acteurs ciblés par la commune sont les mêmes cinq catégories d'acteurs invités à assister à la session budgétaire comme d'ailleurs aux autres sessions communales. Dans le même sens, les consultations dans le domaine des investissements s'adressent plus aux corporations ou groupements sectoriels relativement à leur domaine d'intervention :

Les décisions sont prises au niveau de la commune en commun accord avec tous les acteurs du développement [...]. La preuve en est que la plus grande décision qu'on peut prendre au niveau des collectivités est la délibération, donc quand il y a une session, on fait appel non seulement aux élus, la société civile, c'est-à-dire les chefs de quartier, la CAFO qui regroupe les associations de femmes, le représentant du CNJ, le député élu de la commune; voilà on invite tout le monde. (Fonctionnaire-RF2-M1)

Comme on peut le constater dans ces propos, les participants ciblés pour les décisions en commun accord se limitent aux représentants dits de la société civile. Or, leur invitation à la session budgétaire ou toute autre session se résume à une simple assistance, ne prenant pas part aux débats. Dans cette optique, cette assistance ne peut être assimilée à une consultation.

Pour les activités d'information et de consultation en partenariat avec les ONG, notamment WaterAid, les participants visés sont particulièrement les bénéficiaires. Ces derniers sont ainsi impliqués dans le processus de réalisation des activités, notamment des infrastructures :

Dans la réalisation des ouvrages, tout ce qui concerne les bornes-fontaines et autres, ils [les bénéficiaires] participent, ils sont impliqués, je dis bien les bénéficiaires. (RF2-M1)

De même, ces bénéficiaires prennent part à l'Espace d'interpellation démocratique (EID) communal organisé annuellement :

En fin d'année d'exercice, l'[EID] est organisé et on fait appel aux citoyens de la commune pour leur rendre compte, et ensuite on leur donne la parole pour recueillir leurs commentaires. (RF1-M1)

Les participants réels visés par la consultation dans la Commune V

Cette commune semble globalement viser les mêmes acteurs que la loi dans ses pratiques de consultation même si les conseillers de quartiers apparaissent moins spécifiquement considérés sauf en matière budgétaire. Le code des collectivités (Loi 95-034) impose d'une part la consultation des conseils de quartier sur le PDESC, le projet de budget et les investissements dans les quartiers. D'autre part, il institue le débat public sur le budget. Par ailleurs, le guide d'élaboration édité dans ce sens par les ministères en charge de la décentralisation et de l'économie recommande l'implication des leaders communautaires et autres associations. Dans le cadre de l'élaboration du PDESC, une consultation spécifique des conseils de quartier ne ressort pas dans beaucoup d'avis, cependant il semblerait qu'ils prennent part à l'atelier communal de planification en même temps que d'autres acteurs locaux, notamment les CDQ, la coordination des femmes (CAFO), le Conseil national de la jeunesse (CNJ), les leaders religieux. Par contre, pour le budget, la commune organise spécifiquement une consultation des conseils de quartier comme le relate un fonctionnaire :

[Par rapport au budget], on invite les huit chefs de quartier et les quinze conseillers de chaque quartier pour venir leur présenter le projet de budget d'abord à la mairie. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Pour les investissements, si la commune consulte souvent les conseillers de quartiers, cette étape ne semble pas systématique, ou même ces derniers ne sont informés qu'en cas de contestation d'une intervention de la commune. Selon certains conseillers de quartiers :

Souvent ils [la mairie] font certaines choses sans nous informer, souvent c'est après avoir fait les choses qu'ils nous informent [...]. Dès fois, nous sommes conviés à la mairie [...] comme pour le cas de la maison communautaire [...], ils avaient signé un contrat avec un promoteur culturel sans que la communauté ne soit au courant. (Acteur communautaire-RLC5-M2)

Dernièrement [...] ils nous ont appelés pour justifier l'argent qu'ils ont reçu, c'est-à-dire des ONG et autres partenaires pour aider les quartiers [...], ils nous ont parlé d'une rue aménagée dans le quartier de Baco-djicoroni [...et] une autre auprès de la mairie, tout cela pour dire [...où] l'argent a été dépensé. (Acteur communautaire-RLC4-M2)

Dans ce domaine, ce sont les chefs de quartier, les CDQ et les organisations sectorielles qui apparaissent les plus sollicités selon un élu :

Pour les grands travaux, généralement on appelle les chefs de quartier, les CDQ et certaines associations du quartier pour les informer, et pour qu'ils nous donnent leurs avis par rapport au projet. (Élu-RE4-M2)

Les obligations sur l'implication des leaders communautaires et les associations dans l'élaboration du PDESC et l'organisation d'un débat public sur le budget visent la population dans son ensemble. Dans cette perspective, les consultations sur le PDESC et les débats publics sur le budget dans les quartiers ainsi que le débat public communal sur le budget s'adressent au grand public. Ainsi, la commune « ne fait aucune rencontre sans faire appel aux CDQ, aux chefs de quartier, aux associations, CAFO, CNJ » (procès-verbal d'un débat public). Dans le même sens, le débat public s'adresse à un large public :

[Pour le débat public], on fait des invitations à toutes les couches concernées par le budget. On envoie des lettres d'invitation, notamment aux chefs et aux 15 conseillers par quartier et leur président de CDQ, les différentes couches de métier, les menuisiers, les tailleurs, les soudeurs et ainsi de suite, on leur envoie une quantité d'invitations pour qu'ils informent leurs représentants de venir assister et amender le budget s'il y a lieu, parce qu'on donne la parole à tout un chacun pour exprimer ses vœux et ses souhaits. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Dans la même optique, en nous inscrivant sur la liste de présence lors des débats publics de quartier que nous avons observés, nous avons constaté globalement, la présence du chef de quartier, des conseillers de quartiers, des membres du Comité de développement de quartier (CDQ), des représentants d'associations et de simples chefs de famille. Dans le même sens, l'analyse du procès-verbal du débat public communal fait ressortir la présence des médias, des leaders religieux, des associations, des commerçants, des services techniques étatiques, des chefs de quartier, du secrétaire général de la société civile de la commune et de simples participants.

D'une manière générale, dans la Commune III les activités de consultation ne visent les participants potentiels que lors des assemblées générales de quartier dans le cadre de l'élaboration du PDESC. Pour le reste, elle se limite aux cinq acteurs dits de la société civile ou cible les organisations sectorielles. Les conseillers de quartiers n'apparaissent pas dans leurs démarches. Quant à la Commune V, on constate une certaine cohérence entre les participants réels et les participants potentiels, notamment dans la consultation sur le PDESC et le budget. Néanmoins, la consultation des conseils de quartier sur les investissements ne semble pas systématique. Sur ce point ce sont beaucoup plus les chefs de quartier, les CDQ et les

associations sectorielles qui semblent consultés. Les tableaux 4.3 et 4.4 présentent la synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations de consultation par les deux communes.

Tableau 4.3 : Synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations de consultation par la Commune III

Commune	Variables	Obligations de consultation	Indicateurs			Source
Commune III	Niveau d'application des obligations de consultation : minimaliste et non-application		Mise en œuvre des obligations de consultation	Accessibilité	Participants réels Vs participants potentiels	-Entretiens avec des élus et fonctionnaires de la commune
		Participation des leaders communautaires et associations à l'élaboration du PDESC	Assemblées générales de consultation de quartier Rencontres des associations socio-professionnelles par catégories	-Lieu : accessible -Moment : accessible -Langue : accessible -Information : +/- accessible	Leaders communautaires, associations socio professionnelles, société civile et secteur privé Vs Leaders communautaires, associations socio professionnelles, société civile et secteur privé	-MATCL et MEF 2009. Guide méthodologique d'élaboration des PDESC
		Consultation des conseils de quartier sur le PDESC	Invitation des conseillers aux assemblées générales de quartier	-Lieu : accessible -Moment : accessible -Langue : accessible -Information : +/- accessible	Acteurs communautaires Vs Conseillers de quartier	-DGCT et Lux Dev. 2013. Recueil des textes de base de la décentralisation
		Consultation des conseils de quartier sur le projet de budget	Non effective (probable consultation des chefs de quartier)	-Lieu : accessible -Moment : accessible -Langue : accessible -Information : accessible	Chefs de quartier Vs Conseillers de quartiers	-Loi 95-034 -Loi 06-023
		Débat public sur le projet de budget	Non effectif (consultation dans le passé des représentants dits de la société civile)	-Lieu : accessible -Moment : inaccessible -Langue : accessible -Information : +/- accessible	Représentants dits de la société civile Vs Grand public	-Procès-verbaux de sessions, de débats Publics
		Consultation des conseils de quartier sur les investissements dans leur quartier	Non systématique (consultation des chefs de quartier et associations sectorielles)	-Lieu : accessible -Moment : inaccessible -Langue : accessible -Information : +/- accessible	chefs de quartier et associations sectorielles Vs Conseillers de quartiers	

Source : Auteur

Tableau 4.4 : Synthèse du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations de consultation par la Commune V

Commune	Variables	Obligations de consultation	Indicateurs			Source
Commune V	Niveau d'application des obligations de consultation: optimale		Mise en œuvre des obligations de consultation	Accessibilité	Participants réels Vs participants potentiels	-Entretiens avec des élus et fonctionnaires de la commune -MATCL et MEF 2009. Guide méthodologique d'élaboration des PDESC -DGCT et Lux Dev. 2013. Recueil des textes de base de la décentralisation -Loi 95-034 -Loi 06-023 -Procès-verbaux de sessions, de débats publics
		Participation des leaders communautaires et associations à l'élaboration du PDESC	Assemblées de consultation par quartier	-Lieu : accessible -Moment : +/- accessible -Langue : accessible -Information : accessible	Leaders communautaires, associations socio professionnelles, société civile Vs Leaders communautaires, associations socio professionnelles, société civile et secteur privé	
		Consultation des conseils de quartier sur le PDESC	Invitations des conseillers aux assemblées générales de quartier et à l'atelier communal de planification	-Lieu : accessible -Moment : +/- accessible -Langue : accessible -Information : accessible	Conseillers de quartiers, acteurs communautaires Vs Conseillers de quartiers, acteurs communautaires	
		Consultation des conseils de quartier sur le projet de budget	Réunion de consultation des conseils de quartier sur le projet de budget	-Lieu : +/- accessible -Moment : +/- accessible -Langue : accessible -Information : accessible	Conseillers de quartiers Vs Conseillers de quartiers	
		Débat public sur le projet de budget	Débat public par quartier sur le projet de budget	-Lieu : accessible -Moment : +/- accessible -Langue : accessible -Information : accessible	Grand public Vs Grand public	
			Débat public communal	-Lieu : accessible -Moment : accessible -Langue : accessible -Information : accessible	Grand public Vs Grand public	
		Consultation des conseils de quartier sur les investissements dans leur quartier	Non systématique (consultation des chefs de quartier, CDQ et associations sectorielles)	-Lieu : inaccessible -Moment : +/- accessible -Langue : accessible -Information : accessible	Chefs de quartier, CDQ et associations sectorielles Vs Conseillers de quartiers	

Source : Auteur

* * * *

Globalement, le niveau de la participation apparaît relativement faible dans les deux communes. C'est une proportion limitée d'habitants qui a accès à l'information sur l'action publique locale. La consultation des conseillers de quartiers qui est particulièrement soulignée dans la loi n'est que marginale. La mobilisation des habitants demeure très faible dans les deux communes. Néanmoins, le portrait des deux communes démontre de grandes différences entre elles dans leurs processus de mise en œuvre des obligations d'information et de consultation.

Plus spécifiquement, dans la Commune III, le niveau de mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation apparaît très limité (minimaliste ou non-application). Si la publicité des séances ainsi que l'accès aux documents sont formellement assurés, leur accessibilité pour la population reste très faible. La technique de compte-rendu par l'intermédiaire des cinq catégories d'acteurs apparaît inefficace. La consultation dans l'élaboration du PDESC demeure la seule obligation de consultation mise en œuvre même si les conseillers ne sont pas spécifiquement visés bien qu'étant les acteurs particuliers de la consultation selon la loi. D'ailleurs, la mise en œuvre de la consultation dans ce domaine peut se comprendre par le fait que ce document a été réalisé avec l'appui de l'organisation néerlandaise pour le développement (SNV). Alors que la consultation et le débat public en matière budgétaire restent l'axe primordial de la participation publique, ces étapes restent en marge du processus budgétaire communal. La consultation dans le domaine des investissements semble plus sectorielle et spécifique dans les interventions des partenaires alors que la loi y stipule encore l'avis des conseils de quartier. Ce portrait met en évidence l'inapplication de la plupart des obligations d'information et de consultation dans la commune et l'inefficacité des techniques de substitution adoptées notamment en matière d'information. Mais, paradoxalement les activités d'information et de consultation qu'exigent les partenaires techniques et financiers semblent bien menées à l'image de l'EID avec l'ONG WaterAid ou la consultation sur le PDESC avec la SNV. Les obligations de participation publique venant de ces partenaires apparaissent pour la commune comme des contraintes liées au financement. Par contre, celles imposées par la Loi 95-034 ne semblent pas perçues ni comme contraintes, encore moins comme ressources, d'où une tendance générale à une mise en œuvre minimaliste ou à une non-application.

Dans la Commune V par contre, on constate que les trois obligations d'information sont mises en œuvre. La publicité des séances est soutenue par l'affichage des avis de sessions à la mairie et dans les centres secondaires ainsi que leur transmission aux chefs de quartier.

Le compte-rendu des sessions est assuré par l’affichage et la radio. L’accès des documents est garanti aux demandeurs. La population est régulièrement informée de ces obligations du code des collectivités qui constituent des droits pour elle. Dans la même perspective, deux des trois obligations de consultation des conseils de quartier sont mises en œuvre, notamment la consultation dans l’élaboration du PDESC et l’adoption du budget. La troisième obligation de consultation des conseils de quartier en matière d’investissement ne semble pas systématique comme on vient de le mentionner. Néanmoins, si les avis de convocation aux sessions sont plus ou moins portés à la connaissance de la population, ils ne mentionnent pas le caractère public des sessions et n’invitent pas la population à y prendre part. Globalement, le niveau de mobilisation de la population demeure faible pour les différentes activités d’information et de consultation. Si cela peut amener à questionner l’efficacité des différentes techniques d’information et de consultation employées, il reste que la quasi-totalité des obligations de participation publique est mise en œuvre par la commune d’une manière relativement optimale. Dans ce sens, le débat public communal de cette commune reste une expérience innovante dans le district de Bamako. Cette performance de la Commune V dans la mise en œuvre des obligations de consultation dans le domaine budgétaire est spécifiquement soulignée par un fonctionnaire de l’État :

Je suis passé plusieurs fois [dans les communes] pour des inspections [...]. Dans la restitution d’abord, la Commune V apparemment sur toutes les communes du district est celle qui communique le plus. On a vu dans leurs documents [...] des procès-verbaux de consultations de quartier comme prévues par les dispositions légales [...], des procès-verbaux de restitution [...] aux chefs de quartier et aux conseillers de quartiers, donc on peut dire que c’est la commune qui respecte les dispositions légales en matière d’élaboration de budget; ça, on a vu des preuves. Pour les actions de développement de la commune, si nous prenons par exemple spécifiquement l’assainissement sur lequel j’ai fait une inspection, c’est une commune qui communique et partage beaucoup avec les acteurs [...], le cadre de concertation régulière est mis en place. (Fonctionnaire de l’administration d’État-RFAÉ3)

Pourquoi une telle variation dans la mise en œuvre des obligations de participation publique entre ces deux communes, pourtant situées dans le même district et soumises aux mêmes obligations de la Loi 95-034 ainsi qu’au contrôle d’un même gouverneur chargé d’assurer le respect des procédures légales par elles ? Est-elle fondamentalement liée aux facteurs politiques comme le postule notre hypothèse générale ? Ou relève-t-elle d’une congruence des différents facteurs politiques, contextuels et institutionnels? Une analyse de ces différents facteurs couramment associés à cet objet d’étude permettra d’apprécier leur influence respective.

CHAPITRE 5 : LES FACTEURS CONTEXTUELS ET INSTITUTIONNELS DE LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS D'INFORMATION ET DE CONSULTATION PAR LES COMMUNES

Conformément au cadre d'analyse de la recherche, ce chapitre présente les résultats de l'analyse des facteurs contextuels et institutionnels de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation dans les deux communes maliennes à l'étude. Selon la perspective contextuelle, la taille de la commune influence l'engagement des autorités communales à mettre en œuvre des mesures de participation publique. Pour certains auteurs, une taille petite favoriserait la mise en œuvre de la participation publique dans une commune (Montecinos 2006). Pour d'autres au contraire, c'est la grande taille qui constitue un facteur favorable à cette mise en œuvre (Lyon, Lowery et De Hong 1992). En outre, cette influence de la taille est mise en lien avec la capacité financière de la commune. En effet, certains auteurs conditionnent le succès de la participation dans les petites communes à leur capacité financière (Avritzer 2005). Par ailleurs, l'approche contextuelle suppose que la présence de partenaires techniques et financiers (PTF) dans la commune offre à celle-là des occasions de sensibilisation en matière de participation citoyenne. Nous avons souligné le poids des PTF dans l'appui aux communes à travers la réalisation de projets de développement. Dans ce sens, la plupart de ces PTF emploient des pratiques de participation citoyenne dans leurs interventions.

Quant au facteur institutionnel, il se réfère à l'influence des relations intergouvernementales, notamment celle du contrôle de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par le gouvernement dans le cadre de l'exercice de la tutelle. Pour souligner l'importance de ce contrôle de l'État central à amener les collectivités à respecter les obligations légales, Dembélé note « que la réussite de la décentralisation dépend, dans une large mesure, de l'exercice correct de la tutelle, notamment sur les communes » (2005, 156). Rappelons que ce rôle de veille est assuré dans les communes étudiées par le gouverneur du district de Bamako¹⁴².

Ce chapitre vise à exposer les résultats d'analyse de ces différents aspects contextuels et institutionnels dans les deux communes. Il est structuré en deux parties. La première partie porte sur les facteurs contextuels (4.1). Elle établit les différents aspects de la taille et de la capacité financière des communes d'une part, et l'état de la présence de partenaires techniques et financiers (PTF) d'autre part. La deuxième partie a trait au facteur institutionnel en jeu. Elle se penche sur le contrôle par le gouverneur de la mise en œuvre des obligations

¹⁴² Tel qu'abordé au chapitre 3.2 de cette thèse.

d'information et de consultation par les communes à partir du cas du processus budgétaire. Les résultats sont issus des entretiens avec les élus et les fonctionnaires communaux et ceux des services gouvernementaux, complétés par l'analyse de différents documents au niveau des communes.

5.1 Les facteurs contextuels des communes : Taille et capacité financière, présence de partenaires techniques et financiers (PTF)

L'influence de la taille des communes sur la participation est discutée dans les écrits (Van Eijk 2013). Les uns tendent à prouver que les grandes communes sont des endroits favorables à la participation, les autres défendant au contraire le succès de la participation dans les petites communes (Montecinos 2006). Dans cette veine, la taille des communes est considérée comme un facteur d'influence de la mise en œuvre des obligations de participation publique par les communes¹⁴³. Au regard du lien qu'établissent certains auteurs entre la taille et la disponibilité de ressources pour soutenir la participation (Avritzer 2005), on élargit le regard sur la capacité financière. Plus spécifiquement, au Mali les ressources financières des communes sont généralement très limitées et le taux de mobilisation des ressources fiscales est aussi très faible à cause de l'incivisme fiscal (Touré 2011). En ce sens, certains écrits soulignent que la mobilisation de ces ressources fiscales est liée à « l'existence d'une certaine citoyenneté communale » (Dicko 2004, 92). Dans cette optique, nous faisons l'hypothèse que les communes les plus grandes en superficie et en population et avec des recettes budgétaires faibles sont celles qui sont le plus susceptibles de mettre en œuvre de façon optimale les obligations de participation publique. La vérification de cette hypothèse se base sur cinq indicateurs : la superficie de la commune, le ratio de quartiers viabilisés, la taille et la densité de la population, le montant des prévisions budgétaires et celui des recettes budgétaires réalisées. En ce qui concerne la présence dans les communes de partenaires techniques et financiers (PTF), nous soutenons qu'une telle présence contribue à sensibiliser les autorités communales aux enjeux de la participation qui se traduit par une mise en œuvre optimale des obligations de participation publique. En ce sens, l'analyse est faite à partir de quatre indicateurs. Un premier indicateur porte sur la cartographie des PTF qui informent et/ou consultent la population dans leur processus d'intervention. Le deuxième indicateur a trait au recensement des techniques d'information et/ou de consultation employées par les PTF. Le troisième indicateur se penche sur les élus et les fonctionnaires communaux impliqués dans la mise en œuvre des techniques d'information et/ou de consultation employées par les PTF. Enfin, un dernier indicateur cherche à identifier les populations cibles des techniques d'information et/ou de consultation employées. Pour ce faire, nous avons procédé à l'analyse de plusieurs documents suivants : la monographie, le Programme de développement économique, social et culturel (PDESC) et les comptes administratifs des communes, les résultats du recensement général de la population et de l'habitat réalisé en 2009 (INSAT 2009).

¹⁴³ Voir le cadre opératoire de la recherche au chapitre 2 (tableau 2.1).

5.1.1 La taille des communes

Située sur la rive gauche du fleuve Niger qui traverse le district de Bamako, la Commune III a une superficie de 23 km², soit près de 7% de la superficie de Bamako. Cela fait d'elle la deuxième plus petite des six communes du district. Cependant, elle compte plus de quartiers que les cinq autres communes du district, soit vingt (20) quartiers officiels¹⁴⁴. Néanmoins, deux (2) quartiers ruraux y sont rattachés sans être reconnus officiellement; ainsi, on retrouve une divergence dans le nombre de quartiers dans la commune, soit vingt-deux (22) quartiers dans certains documents : « la Commune III couvre une superficie de 23 km² [...] et est peuplée de [128 666] habitants répartis entre 22 quartiers » (Commune III s.d., 10).

Souvent, un même document mentionne de façon variable vingt (20) et vingt-deux (22) quartiers pour la commune :

La Commune III couvre une superficie de 23 km² [...] et est peuplée de [128.666] habitants répartis entre 20 quartiers [...]. La commune III compte au total 22 associations et GIE [...qui] couvrent presque, l'ensemble des 22 quartiers. (GEDD 2007, 15 et 82)

Même en se limitant aux vingt (20) quartiers officiels, le territoire de la commune est largement viabilisé du fait de l'appartenance de la plupart de ses quartiers à l'ancien tissu urbain du district. En termes donc de ratio de quartiers viabilisés¹⁴⁵, nous rencontrons quinze (15) quartiers viabilisés sur les vingt (20). Ces quinze quartiers relèvent de l'ancien tissu urbain de l'époque coloniale. À ce jour, cinq (5) quartiers restent encore non viabilisés¹⁴⁶. Ils se situent dans la périphérie nord-ouest de la commune :

La Commune III est composée de vieux quartiers vestiges de l'histoire coloniale [...]. Elle est constituée de vingt (20) quartiers, dont cinq périphériques [...]; l'habitat spontané se retrouve dans les quartiers périphériques [... qui] ne possèdent pas de caniveaux [...], plusieurs d'entre eux n'ont pas encore fait l'objet de lotissement. (GEDD 2007, 18 et 94)

Si la Commune III a plus de quartiers que les six autres communes du district, elle reste la moins peuplée en ce qui concerne la taille de sa population. Selon les résultats du dernier

¹⁴⁴ « Le quartier est créé par Arrêté du représentant de l'État [...] dans le district de Bamako » selon la Loi 06-023 du 28 juin 2006. Dans ce sens, ce sont 20 quartiers qui sont formellement reconnus dans la commune.

¹⁴⁵ La viabilisation ou lotissement consiste à l'aménagement du quartier avec généralement des voies d'accès, le raccordement au système d'adduction d'eau moderne et à l'électricité. C'est un processus par lequel l'État procède au lotissement des quartiers informels. Dans ce sens, le coût d'une parcelle aménagée inclue des frais de viabilisation comme le souligne Bertrand : « dès les années 1980, de nouvelles normes de viabilisation des lotissements font tripler les prix des parcelles produites au sud de [Bamako] » (2012a).

¹⁴⁶ Voir la figure 3.2 qui présente la carte de la Commune III (chapitre 3, 121).

recensement général de la population et de l'habitat réalisé (RGPH) en 2009, la Commune III est la commune la moins peuplée à Bamako même si l'on rencontre une légère variation des chiffres en fonction des sources documentaires. D'une part, le PDESC mentionne que « la commune III est peuplée de 128 292 habitants [...]. La densité de la commune avoisine les 5578 habitants/ km² » (Commune III s.d., 10 et 12). D'autre part, l'Institut national de la statistique (INSAT) qui reste la référence en la matière fait état de 128 666 habitants pour la commune, soit une densité de 5 594 habitants/km² en divisant la population totale par la superficie des 23 km². Ainsi, la taille de son électorat a oscillé entre 69 736 électeurs¹⁴⁷ lors des élections communales de 1998 à 71 920 en 2004 et 91 213 en 2009 (MATCL 2004 et 2009, CENI s.d.). En ce sens, elle reste la plus petite circonscription électorale des six communes du district. « La population de la Commune III est cosmopolite, [...] presque toutes les ethnies¹⁴⁸ du Mali s'y côtoient dans une parfaite symbiose » (Commune III s.d., 12). Par ailleurs, le niveau d'alphabétisation de cette population reste faible avec un taux moyen qui s'élevait à seulement 24% en 2010-2011 (Commune III s.d.) par rapport à « 63,7% » pour l'ensemble du district de Bamako en 2009 (Diallo et Cissé 2012, 50).

À l'inverse, la Commune V est une des plus grandes communes du district de Bamako en superficie comme en population. Selon sa monographie « elle couvre une superficie de 41,59 km² » (Commune V 2006, 10). Cela fait d'elle la seconde commune la plus vaste sur les six du district de Bamako. Situé sur la rive droite du fleuve Niger, ce vaste territoire est divisé en 8 quartiers seulement ce qui constitue la deuxième commune la moins subdivisée sur les six de Bamako.

En ce qui concerne le niveau d'aménagement, on note quatre quartiers viabilisés et quatre autres plus ou moins viabilisés selon le programme de développement économique, social et culturel (PDESC) de la commune : « la commune V [...] comprend huit (8) quartiers administratifs dont quatre (4) sont lotis et viabilisés [...] trois (3) lotis,¹⁴⁹ mais non viabilisés [...] et un (1) partiellement loti et viabilisé » (Commune V 2010).

Les quatre premiers quartiers situés sur la partie nord de la commune constituent ceux qui sont viabilisés. Les trois quartiers situés au centre, à l'est et au sud sont lotis, mais non

¹⁴⁷ Selon la Loi 97-008 du 14 janvier 1997 portant loi électorale, « sont électeurs, les citoyens maliens des deux sexes âgés de 18 ans accomplis, jouissant de leurs droits civiques et politiques » (article 18). Cette disposition est régulièrement reprise dans les nouvelles lois électorales jusqu'à maintenant.

¹⁴⁸ Le pays compte près d'une soixantaine d'ethnies majoritairement « Bambara » à Bamako. CEFAN (Chaire pour le développement de la recherche sur la culture d'expression française en Amérique du Nord) s.d. *Mali, l'aménagement linguistique dans le monde*. Consulté le 2 avril 2015.

<http://www.axl.cefana.ulaval.ca/afrique/mali.htm>.

¹⁴⁹ Les quartiers lotis sont ceux dans lesquels les rues sont tracées par les services techniques habilités contrairement à ceux non lotis où les rues sont étroites et restent dans leur état d'occupation précaire.

viabilisés et le dernier quartier situé à l'ouest sur la carte est celui partiellement loti et viabilisé¹⁵⁰.

Par rapport à la taille et à la densité de la population, la Commune V est la deuxième commune la plus peuplée de Bamako avec 413 266 habitants (INSAT 2009)¹⁵¹, soit une densité de 9 937 habitants au km². Avec un électorat de 113 596 électeurs en 1998 pour 147 457 en 2004 et 195 306 en 2009, la Commune V représente la deuxième plus grande circonscription électorale de Bamako (MATCL 2004 et 2009, CENI Mali s.d.). Comme pour notre première commune, « plusieurs ethnies se rencontrent dans la commune V » (Commune V 2006, 10). Le PDESC mentionne la présence de treize ethnies au sein de cette population. Le tableau 5.1 présente la superficie, le nombre de quartiers et de population des six communes du district de Bamako.

Tableau 5.1 : Superficie et nombre de quartiers et d'habitants des communes du district de Bamako

Commune	superficie	Nombre de quartiers	Nombre d'habitants	Densité
Commune I	34,26 km ²	9	334 886	9 775
Commune II	16,81 km ²	11	159 360	9 480
Commune III	23 km²	20	128 666	5 594
Commune IV	37,68 km ²	8	304 526	8 082
Commune V	41,59 km²	8	413 266	9 937
Commune VI	70 km ²	10	469 294	6 704

Source : Monographies des communes, INSAT (2009, 1-2)

Comme pour les autres communes du district, le niveau d'alphabétisation de la population n'apparaît pas très élevé¹⁵². Lors de nos enquêtes, certains fonctionnaires mentionnaient cette faible alphabétisation de la population : « 60 à 70 % de la population [...] ne sont pas instruits jusqu'à comprendre les choses, [à savoir le fonctionnement de la commune] » (Fonctionnaire-RF4-M2).

En somme, la Commune III apparaît comme la deuxième plus petite des six communes de la ville en superficie et la plus petite en population et en électorat avec cependant, plus de quartiers que les autres. Par contre, la Commune V représente la deuxième plus grande

¹⁵⁰ Voir la figure 3.3 qui présente la carte de la Commune V (chapitre 3, 122).

¹⁵¹ Comme pour la Commune III, nous nous référons ici aux chiffres de l'Institut national de la statistique (INSAT). Dans le PDESC de la commune, les chiffres divergent par endroit dans le même document. Par exemple, à la page 3 (249 727 habitants avec 6000 habitants au km²), ou à la page 24 (293 483 habitants pour 6.988 habitants km²).

¹⁵² Contrairement à la Commune III, la monographie et le PDESC de la Commune V ne font pas ressortir les données sur le niveau de revenu et d'alphabétisation de la population.

commune de la ville dans les mêmes domaines avec néanmoins, relativement moins de quartiers que les autres.

5.1.2 La capacité financière des communes

D'une manière générale, la capacité financière des deux communes apparaît limitée au regard de leurs prévisions et de leurs réalisations de recettes budgétaires. Dans la Commune III, l'analyse des différents comptes administratifs disponibles (2003 à 2013) laisse apparaître un grand écart entre les prévisions et les réalisations de recettes budgétaires de la commune. En effet, sur la période 2003-2013, la prévision de recettes budgétaires annuelles (besoins de financement prévu) atteint en moyenne les 1 700 895 063 F CFA¹⁵³. En ce qui concerne les recettes budgétaires réalisées (recettes réellement recouvrées), la commune encaisse annuellement en moyenne sur la même période 948 459 591 F CFA¹⁵⁴. Autrement dit, la commune recouvre dans l'année seulement 55, 76% de ses besoins de financement prévu. En divisant ce montant par le nombre de la population (128 666), la commune enregistre 7 371 F CFA par habitant. Or, il semble que la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation occasionne aussi un coût comme le souligne un élu en réponse à la question de savoir si les activités d'information et de consultation ont un coût pour la commune : « beaucoup de dépenses, et comme le transfert des ressources [de l'État] tarde à être en œuvre, on a beaucoup de problèmes par rapport à ça » (Élu-RE1-M1). Néanmoins, les avis sont partagés par rapport à ce coût. D'une part, la plupart des élus et des fonctionnaires estiment que le coût ne devrait pas constituer un handicap à l'information et à la consultation de la population en réponse à la question : « selon vous les activités d'information et de consultation ont-elles un coût pour la commune ? » :

Oui, nous on assume cela parce que pour que ça marche, il faut une restitution et une information et pour ces coûts-là il n'y a pas de problèmes en tout cas en Commune III ici pour prendre cela en charge. (Élu-RE2-M1)

D'autre part, certaines réponses à la même question mettent plutôt en évidence des difficultés dans le financement desdites activités :

Bon, en principe ces activités devraient engendrer des coûts, mais le décaissement des fonds destinés à ces activités ne se fait pas généralement, parce qu'il y a une

¹⁵³ Soit 3 598 787,77 \$. 1\$ CAD=472,6300 F CFA. Ce taux fluctue généralement entre 400 et 490 F CFA. Consulté le 23 juin 2015. <http://www.bceao.int/-Cours-de-reference-des-principales-.html>.

¹⁵⁴ Les moyennes sont calculées sur Excel sur la base des données des comptes administratifs de la période indiquée.

certaine lenteur administrative qui fait que le maire ne dit pas non, mais ça prend du temps avant que ça ne se fasse, donc finalement ceux qui ont la volonté se découragent. À titre d'exemple, nous avons proposé lors d'une session du conseil communal des rencontres avec la population par rapport à la taxe de développement régional et local [TDRL]¹⁵⁵ pour que les gens puissent payer, parce que cela est une des ressources propres de la commune, donc pour inciter et sensibiliser la population à s'acquitter de cette taxe, on a réuni l'ensemble des chefs de quartier pour les inciter à sensibiliser leurs gouvernés, leur informer que le quartier qui aura payé plus de taxe de développement ait un investissement, notamment le pavage ou le dallage des rues; mais cela n'a pas marché parce qu'on avait même demandé aux élus d'accompagner les chefs de quartier pour faire la sensibilisation et ils ont exprimé des besoins qui ne sont pas satisfaits au point de vue financier, cela bloque les initiatives. (Élu-RE6-M1)

Pourtant, la Commune III apparaît comme une des plus nanties du district, notamment au regard de sa position géographique presque centrale. Située pratiquement au cœur de l'ancien tissu urbain du district, la commune concentre la majeure partie des activités économiques de Bamako en matière d'infrastructures, de marchés et de services (Commune III s.d. 11). En outre, la commune semble avoir un potentiel foncier comparativement aux autres. D'ailleurs, la gestion de ce patrimoine foncier est même souvent source de contestations au sein du conseil communal :

Il y a souvent des désaccords [...] sur la question du foncier, on voit souvent en session du conseil, il faut savoir que la question foncière est sensible, donc il arrive qu'une partie des élus ne soit pas tout à fait d'accord avec le maire sur la façon dont les choses sont gérées. (Fonctionnaire-RF1-M1)

Selon certains agents de projets, cette potentialité économique de la commune amène les autorités à négliger la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation. Ce lien entre la disponibilité de ressources foncières et la timidité des autorités communales à aller vers la population est évoqué en réponse à la question : « pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque pour que la commune applique davantage l'information et la consultation des citoyens ? » :

Personne ne peut faire le travail des élus à leur place, ils savent ce qu'ils doivent faire, ils le savent, peut-être tout le monde est tombé dans ce processus de facilité au

¹⁵⁵ Cette taxe est assise sur les personnes. Chaque commune est responsable de son recouvrement direct auprès des habitants. Or, il semble que son recouvrement contraigne plus les autorités communales à justifier leur gestion. Même si les communes disposent de moyens légaux de contrainte pour amener les gens à payer, les élus s'en méfient par crainte d'un vote défavorable lors des élections, d'où la tendance à la sensibilisation et à l'émulation (Dicko 2004).

niveau de la Commune III. Si je dois travailler [à la] Commune III aujourd'hui, je vais d'abord fermer le volet de la gestion foncière et montrer au maire qu'il y a d'autres ressources que le foncier, parce qu'on a toujours pensé que c'est l'argent facile à mobiliser, faites la comparaison entre les communes du district, les communes dans lesquelles il n'y a pas trop de questions foncières, vous allez trouver qu'elles sont très fortes en termes de mobilisation communautaire, parce qu'en absence de gestion foncière, elles sont obligées d'aller en synergie avec la communauté pour la mobilisation des ressources. (Agent de projet-RAP2-M1)

Pour sa part, la Commune V semble s'inscrire dans cette dynamique de synergie avec les habitants afin de mobiliser des ressources au regard de sa situation financière plus difficile. En effet, elle n'encaisse généralement qu'une faible partie de ses prévisions budgétaires. Ainsi, de 2000 à 2013, en moyenne le montant annuel de la prévision des recettes budgétaires s'élève à 1 940 270 404 F CFA pour un encaissement moyen de 965 054 470 F CFA sur la même période, soit un taux de mobilisation de près de 54,85%¹⁵⁶. Ainsi, une répartition de ce montant par le nombre de la population de la commune (413 266) donne 2 335 F CFA par habitant. Tel que nous pouvons le constater, ce niveau de mobilisation des prévisions de recettes budgétaires laisse peu de marge de manœuvre à la commune pour les investissements dans les quartiers. Or, la faiblesse des investissements apparaît dans les entretiens comme un des facteurs d'aliénation de la confiance de la population envers les élus ainsi que de leur mobilisation dans les activités de participation publique :

Le problème qui se pose actuellement entre les populations et les autorités communales [est qu'] il n'y a pas assez de réalisations [...], on ne leur montre pas le minimum et vous voulez qu'elles continuent toujours à poser les mêmes doléances. Lors du dernier débat de quartier sur le projet de budget [...], certains ont souligné qu'on vienne les fatiguer chaque fois à parler de leurs doléances, chaque année les mêmes choses se répètent, il n'y a rien qui est fait [...]. Partout où nous passons, c'est comme ça, par finir, nous qui sommes de la commission, nous sommes souvent frustrés de voir certaines attitudes lors des débats. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Lors de nos observations de débats publics sur le projet de budget communal dans les quartiers, ce déficit de réalisations concrètes revenait à plusieurs reprises dans les discours des participants comme l'illustrent certains avis en réponse aux autorités communales qui mettent toujours en avant l'insuffisance des moyens :

Les Bambaras disent deux choses : bien dire les choses et bien faire les choses. Vous nous demandez à chaque fois ce qu'on veut, il faut que vous réalisiez au moins

¹⁵⁶ Services des finances de la Commune V. 2014. *Évolution des recettes et des dépenses*.

une chose, mais rien; vous ne pouvez pas vous décharger sur nous, c'est à vous de trouver les solutions. (Participant au débat public de quartier)

Mais quel est le rôle de notre mairie ? Il ne faut pas nous manipuler. Finalement, depuis le début de votre mandat; qu'avez-vous fait de concret ? (Participant au débat public)

Dans ce sens, certains fonctionnaires remarquent la réticence des élus à se présenter devant la population :

Le problème est que les élus semblent avoir peur de rencontrer les populations, dans les consultations, notamment le cas du budget, les agents techniques sont généralement mis en avant. (Fonctionnaire-RF1-M2)

Plus spécifiquement, deux constats se dégagent ici dans la mise en œuvre de la participation publique. Tout d'abord, les obligations d'information et de consultation semblent utilisées comme ressource pour sensibiliser la population au paiement des impôts et taxes :

Moi je dis aux gens : vous dites qu'on n'a pas fait tel aménagement, je dis en contrepartie vous n'avez pas payé vos impôts [...]. La ville a un coût, toute activité humaine a un coût, donc il faut que ce coût soit partagé. (Élu-RE1-M2)

Ensuite se pose le coût de ces activités. Entre autres, nous avons : la prise en charge de frais de transport pour les chefs de quartier et les présidents de CDQ pour les rencontres à la mairie; les frais pour les crieurs publics pour l'information du public et les frais d'organisation lors des concertations ou débats publics de quartier et du débat public communal au Palais de la culture; les frais de missions pour les équipes de la mairie, sans oublier la prise en charge médiatique et le temps que les fonctionnaires consacrent à la préparation et à l'organisation des différentes activités. Cependant, en réponse à la question les « activités d'information et de consultation ont-elles un coût pour la commune? », la plupart des fonctionnaires trouvent que cet investissement reste nécessaire relativement aux conséquences de leur non-application (Fonctionnaire-RF1-M2). Les réponses de certains élus à la même question s'inscrivent dans la même perspective comme le mentionne un d'entre eux :

Au niveau du conseil communal on est 45¹⁵⁷, si vous voulez envoyer quelqu'un en mission, il faut mettre les moyens à sa disposition, on n'est pas payé¹⁵⁸, nous on

¹⁵⁷ La commune a 45 conseillers communaux au regard de la taille de sa population qui dépasse les 200 000 habitants (voir le chapitre 2).

¹⁵⁸ Selon la Loi 95-034, « les fonctions de membre de conseil sont gratuites. Toutefois, un arrêté du ministre chargé des Collectivités territoriales détermine les conditions d'octroi et le taux des indemnités de déplacement et de session des membres du conseil communal ainsi que les indemnités de fonction du maire et de ses adjoints » (article 20).

laisse nos activités pour aller consulter ou participer aux activités de la mairie; s'il y a une telle démarche, il faudrait nécessairement que la mairie mette à la disposition de ses conseillers les moyens qu'il faut pour alors sensibiliser. (Élu-RE5-M2)

Néanmoins, il semble que certains élus s'interrogent sur la plus-value de cet investissement. Selon un fonctionnaire, certains seraient réticents notamment à la tenue du débat public communal qu'ils considèrent comme du « gaspillage. » (Fonctionnaire-RF3-M2)

En somme, de nombreux aspects opposent les deux communes à propos de la taille et de la capacité financière. En superficie, la Commune III est la 2^e plus petite commune sur les six du district alors que la Commune V est la 2^e plus grande. Cependant, au niveau infra-communal, la Commune III est la plus subdivisée de la ville avec ses 20 quartiers contre 8 quartiers pour la Commune V. Sur le plan financier, la Commune III se présente comme celle ayant le plus de potentialités économiques grâce à sa situation géographique au cœur du centre économique de la ville et ses réserves foncières. Cette commune arrive à couvrir ses besoins de financement à hauteur de près 55, 76%. Tout au contraire, la situation financière de la Commune V apparaît moins reluisante. Sa situation géographique¹⁵⁹ dans la seconde zone de peuplement cause une activité économique moins dense et une absence de réserves foncières. Le tableau 5.2 présente la synthèse des données sur la taille et la capacité financière des deux communes.

Outre ces caractéristiques géo-démographiques et économiques, la présence de partenaires techniques et financiers (PTF)¹⁶⁰ employant l'information et la consultation de la population dans leurs interventions constitue un des facteurs d'analyse contextuelle de notre démarche. La section suivante se penche sur la cartographie de la présence de ces partenaires dans les deux communes.

¹⁵⁹ Cette commune est enclavée entre d'autres communes et le fleuve.

¹⁶⁰ Par PTF, on entend les organismes internationaux de développement, les organismes de la coopération décentralisée, les ONG internationales ou locales.

Tableau 5.2 : Synthèse des données sur la taille et la capacité financière des communes III et V

commune	Variables	Indicateurs	
		Titre	Valeur
Commune III	Taille	Superficie	23 km ²
		Ratio de quartiers viabilisés	15/20
		Population	128 666
		Densité population	5 594/km ²
		Moyenne annuelle ¹⁶¹ recette prévisionnelle 2003-2013	1 700 895 063 F CFA
	Capacité financière	Moyenne annuelle recette réalisée 2003-2013	948 459 591 F CFA
		Taux de mobilisation	55,76%
		Recette moyenne par habitant	7 371 F CFA
Commune V	Taille	Superficie	41,68 km ²
		Ratio de quartiers viabilisés	4/8
		Population	413 266
		Densité population	9 937/ km ²
	Capacité financière	Moyenne annuelle recette prévisionnelle 2000-2013	1 940 270 404 F CFA
		Moyenne annuelle recette réalisée 2000-2013	965 054 470 F CFA
		Taux de mobilisation	54,85%
		Recette moyenne par habitant	2 335 F CFA

Auteur : GEDD 2007, Commune III s.d., Commune V 2006 et 2010, INSAT 2009

5.1.3 La présence de partenaires techniques et financiers dans l'environnement organisationnel des communes et la sensibilisation aux enjeux de la mise en œuvre de la participation publique

Selon certains auteurs, le changement organisationnel peut être le résultat d'imitation entre les organisations et cela peut être le cas pour les communes du fait qu'elles ne sont pas des unités isolées (Van Eijk 2013). Dans le domaine de la démocratie participative dans les communes du Mali, une telle imitation semble se manifester à travers la présence de PTF comme occasion d'apprentissage de l'application des mesures de participation publique. Tel que le souligne un expert rencontré lors de nos entretiens :

Les partenaires ont essayé là où ils étaient de pousser les gens à aller vers la mise en œuvre de la participation publique, là où les communes étaient appuyées par les

¹⁶¹ Dans les deux communes, les données financières proviennent de l'exploitation des comptes administratifs des périodes mentionnées.

partenaires, elles ont commencé à l'instituer, quand elles l'ont institué, ça a permis une plus grande mobilisation et adhésion des populations à payer les taxes, à avoir confiance [en] la mairie. (Expert-RE4)

Dans la Commune III, la cartographie des PTF fait ressortir une dizaine d'organismes qui tiennent compte dans leurs interventions de la nécessité d'informer et/ou de consulter la population. Ces différents PTF sont constitués d'organisations de coopération internationale, d'ONG, de coopération décentralisée. Ils interviennent dans le renforcement de capacités des institutions communales ou des acteurs communautaires, la réalisation d'équipements dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement (AEPHA), l'éducation et la santé. Tout d'abord, nous avons les ONG Alphalog et APROFEM¹⁶² qui y ont évolué, mais sont en fin de programme respectivement depuis 2004 et 2007. Présentement, les ONG comme Enda-Mali et WaterAid interviennent dans la commune. La première mène ses activités dans le domaine de l'éducation et la prise en charge des enfants vulnérables et la deuxième dans le domaine de l'eau, l'hygiène et l'assainissement. Comme organisme de coopération internationale, il y a l'Organisation néerlandaise de développement (SNV). Trois autres organismes de coopération internationale qui n'ont pas été mentionnés par nos répondants figurent dans la monographie de la commune, à savoir la Coopération française, Family Care International et Wawi (USAID) (GEDD 2007, tableau 55). Dans le domaine de la coopération décentralisée, nous trouvons le Conseil général des Yvelines et la ville de Maxéville en France. Dans le même sens, la commune vient de démarrer une coopération avec la ville de Caracas au Venezuela. Il semble que tous ces partenaires s'inscrivent dans la dynamique des pratiques d'information et/ou de consultation des populations dans leurs différentes activités. Cinq organismes¹⁶³ ressortent plus souvent dans nos entretiens, à savoir WaterAid, ALphalog, APROFEM, Enda-Mali et la SNV¹⁶⁴ :

Nous avons des partenaires, mais ils ne sont pas beaucoup; nous avons par exemple la SNV, si vous constatez la SNV nous a accompagnés dans l'élaboration du PDESC et de la monographie de la commune également, il y a WaterAid, cette année ils ont mis près de 30 millions à la disposition de la mairie. (Fonctionnaire-RF2-M1)

Plus spécifiquement, un autre fonctionnaire met l'accent sur l'appui matériel et financier de WaterAid et de Enda-Mali (Fonctionnaire-RF1-M1).

¹⁶² Association pour la promotion de la femme et de l'enfant au Mali.

¹⁶³ Nous avons adressé les demandes d'entretien à ces cinq organisations et seul le représentant de l'ONG Enda-Mali n'a pu être disponible malgré nos rappels.

¹⁶⁴ Parmi ces partenaires, il faut souligner que l'ONG APROFEM intervenait aussi en son temps dans la Commune V, notre second cas d'étude. La SNV et l'ONG Enda-Mali continuent de couvrir aussi les deux communes.

La SNV intervient dans les communes depuis 1995 dans les domaines de l'éducation, la santé, l'hygiène et l'assainissement, la mobilisation des ressources des collectivités et le renforcement de capacités, c'est-à-dire la formation. L'ONG APROFEM est pour sa part intervenue dans la commune à partir de 2002 dans le cadre de la mise en œuvre du programme de gouvernance partagée (PGP) de l'USAID. Ses activités portaient sur la promotion de la participation citoyenne et la planification budgétaire. L'ONG Alphalog pour sa part est fortement intervenue dans la commune de 1996 à 2004. De façon générale, elle a mené des activités de réhabilitation du quartier de Samé, un quartier périphérique de la commune dans le cadre de son projet dénommé « Sauvons notre quartier. » En outre, elle a mené des activités dans le domaine de l'assainissement avec les GIE, la promotion des activités génératrices de revenus (AGR) avec les groupements de femmes et de jeunes, l'équipement de centres de santé communautaire avec les associations de santé communautaire (ASACO) et la construction et l'équipement de salles de classe avec les comités de gestion scolaires (CGS). Quant à l'ONG WaterAid, elle accompagne présentement la commune dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement, et ce depuis 2008. Ainsi, l'ONG effectue un appui budgétaire direct à la commune pour la mise en œuvre d'activités de réalisation d'infrastructures, d'appui institutionnel à travers la mise en place de comités de gestion, et de renforcement de capacités. L'ONG met trimestriellement des fonds à la disposition de la mairie. Un programme sectoriel de développement (PSD)¹⁶⁵ extrait du Programme de développement quinquennal de la commune est élaboré. Sur la base donc du PSD et des entretiens avec les chefs de quartier, un programme annuel est établi.

Comme techniques d'information et de consultation de la population, les PTF recensés emploient différentes approches. On enregistre la mise en place de structures de partenariat et d'échanges, l'organisation communautaire de la population, la restitution publique des activités, l'information de la population à travers le canal des chefs de quartier tout en prenant le soin d'informer directement les conseillers de quartiers et les leaders communautaires concernés; l'expression directe des besoins d'intervention par la population et l'organisation d'un espace d'interpellation démocratique (EID).

Tout d'abord, certains organismes privilégient la mise en place de structures de partenariat et d'échanges entre les différents acteurs d'un secteur donné dans le but de favoriser des rencontres entre eux. Cette structure sert aussi à certaines occasions d'espace de restitution publique des activités :

¹⁶⁵ Le PSD est un extrait des projets relatifs au domaine eau, hygiène et assainissement contenu dans le Programme de développement économique, social et culturel (PDESC) de la commune qui est quinquennal.

Au démarrage du programme, on a essayé de faire un diagnostic [...]. Les citoyens n'étaient pas impliqués [...], on a procédé à la] mise en place d'un cadre de concertation [...], ce cadre nous permettait de donner des informations, du moins à eux [la commune] de donner des informations parce que nous on les accompagnait tout simplement. (Agent de projet-RAP2-M1M2)

Ensuite, un aspect substantiel d'un projet a porté sur l'organisation communautaire de la population en vue de sa participation. Ainsi, l'un des mandats fut de regrouper des producteurs, par exemple en filières professionnelles ou de réunir les jeunes professionnels et les femmes en groupements. Le tout fut alors fédéré au sein d'une grande structure communautaire à l'échelle du quartier :

On a organisé les différentes filières professionnelles [...]; pour accompagner le processus [...], la communauté a mis en place une grande structure [...] qui a démarché les administrations pour avoir tous les plans de réhabilitation et pour en même temps faciliter la réhabilitation du quartier dans une gestion plus ou moins transparente; comme c'est le foncier, l'organisation communautaire à la base était appropriée. (Agent de projet-RAP2-M1)

Plus généralement, l'approche consiste à donner des informations aux différents groupes cibles; les GIE, les groupements de femmes ou de jeunes, les ASACO et les CGS pour qu'ils soient en mesure de comprendre l'enjeu et prendre une décision consensuelle. Dans cette perspective, la population est informée et consultée à travers des activités de restitution publique ou en faisant passer les informations non seulement à travers le canal des chefs de quartier, mais en prenant le soin d'informer directement les conseillers de quartiers et les leaders concernés par l'activité en question. Ainsi, un agent de projet souligne que ce processus consiste à informer suffisamment les communautés sur les enjeux d'une question afin de les amener à prendre des décisions entre elles (agent de projet-RAP2-M1).

De même, l'expression directe des besoins d'intervention par les populations elles-mêmes est une autre approche d'information et de consultation avec ces partenaires. Dans le cadre de la réalisation physique d'infrastructures par exemple, l'un de nos partenaires souligne qu'il s'assure tout d'abord que l'endroit prévu à cet effet ne fait pas l'objet de litige. Ensuite, un comité de gestion de l'infrastructure est mis en place au sein du quartier qui assure l'entretien et la maintenance. Dans ce sens, « ce sont les quartiers qui font leurs demandes, et c'est en fonction de ces demandes que [...] les activités sont menées » selon un fonctionnaire (Fonctionnaire-RF2-M1). Pour un agent de projet, « chaque quartier énumère ses besoins [...] et pendant la réalisation il faut la mise en place d'un comité de gestion au

sein du village ou du quartier [...]. Lorsqu'on termine la réalisation, nous faisons [...] la réception [...] avec les populations » (agent de projet-RAP1-M1).

L'organisation d'un espace d'interpellation démocratique (EID)¹⁶⁶ annuel est une autre technique d'information et de consultation pour le suivi des interventions par la communauté. En réalité, c'est l'esprit de l'EID au niveau national qui soutient cette initiative. Constatant le faible niveau d'information et d'implication des populations dans la marche des communes, certains partenaires techniques et financiers intervenant dans le domaine de la décentralisation ont expérimenté cette expérience nationale dans les communes dans lesquelles ils interviennent. C'est le cas notamment du Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACT) de la coopération allemande. Cet exercice est adopté par certaines communes pour présenter annuellement leur bilan à la population. Eu égard au succès de cette expérience et à la faible implication des populations dans la gestion des communes, d'autres partenaires ont emboîté le pas. C'est dans ce sens que WaterAid organise annuellement avec la commune un EID dans le secteur eau, hygiène et assainissement, son domaine d'intervention dans la commune. Cependant, ils prennent soin de circonscrire les débats au secteur eau, hygiène et assainissement seulement afin d'éviter des débordements, car il arrive que des intervenants insistent sur d'autres questions notamment celles relatives au foncier :

Dans le domaine de l'hydraulique [...], nous avons institué ce qu'on peut appeler un espace d'interpellation démocratique au niveau local [...] avec l'ONG WaterAid à la fin de l'année d'exercice, cet espace est organisé et on fait appel aux citoyens de la commune pour leur rendre compte et ensuite on leur donne la parole pour recueillir leurs commentaires. (Fonctionnaire-RF1-M1)

Ce constat a également été souligné par un agent de projet qui soutenait qu'ils (les organisateurs) encadreraient les interventions à l'EID pour éviter les débordements. Selon ce répondant, l'EID « intéresse beaucoup les gens, mais certains pensent que c'est un cadre pour vociférer sur les élus; or, cela n'est pas l'objectif » (agent de projet- RAP1-M1).

À l'issue de l'EID, les recommandations formulées par les intervenants sont analysées et prises en compte dans la formulation des activités. Cette opération rassemble en moyenne 60 participants selon certains agents de projet (Agent de projet- RAP1-M1). Outre l'EID, une revue sectorielle locale du secteur eau, hygiène et assainissement est organisée

¹⁶⁶ Le concept de l'EID au niveau communal résulte de l'EID au niveau national. En effet, en 1994, le gouvernement d'alors décide « d'instituer un forum dénommé "Espace d'Interpellation Démocratique (EID)", au cours duquel les usagers des services publics, de façon directe, prennent la parole pour interpellier les autorités publiques, lorsqu'ils se sont estimés lésés dans l'exercice de leurs droits et libertés » (Médiateur de la République. 2012, 27). Les sessions de l'EID se tiennent annuellement le 10 décembre, journée commémorative de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Médiateur de la République. 2012. *Rapport annuel 2012*. Consulté le 26-01-2015. <http://www.mediateurdumali.com/files/RAPPORT-ANNUEL-2012.pdf>.

annuellement. Elle regroupe l'ensemble des parties prenantes dudit secteur. Son objectif est de faire la situation du secteur en termes de besoins, de réalisations et d'orientation :

Nous faisons ce qu'on appelle la revue sectorielle locale, cela intéresse l'ensemble des services techniques avec les responsables des comités de gestion [...] pour faire l'état des lieux du secteur [...] et voir ce qu'il faut pour combler l'écart pour l'ensemble. (Agent de projet-RAP1-M1)

Les élus et fonctionnaires communaux sont impliqués dans la mise en œuvre de ces différentes activités d'information ou de consultation. Cette implication se manifeste de trois façons : la responsabilisation d'un conseiller communal adjoint au maire en fonction des domaines d'intervention, la désignation d'un fonctionnaire communal d'appui ou même la mise en place d'une structure de gestion au sein de la mairie. Premièrement, les interventions des PTF sont généralement menées sous la responsabilité de la mairie par l'intermédiaire d'un conseiller communal adjoint au maire chargé du domaine d'intervention. C'est ce dernier qui convoque d'ailleurs les acteurs concernés aux différentes rencontres qu'il préside selon un premier agent de projet : « nous travaillons avec l'équipe communale à travers l'adjoint au maire [...], nous essayons de renforcer les capacités de tous les acteurs, créer un cadre même de partenariat entre [les] différents acteurs (agent de projet-RAP1-M1M2). Un second agent de projet confirme cette implication des élus : « tout se faisait en synergie dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage communale, parce que c'est la commune en fait qui est l'élite qui gère tout, je travaillais régulièrement avec la commune pour conduire l'activité » (agent de projet-RAP2-M1).

Deuxièmement, certains partenaires demandent même en plus de l'adjoint au maire, la désignation d'un fonctionnaire communal comme personnel d'appui de référence par rapport à leurs activités :

On envoie [des] documents à la mairie depuis le démarrage d'un projet, si c'est dans le domaine de l'éducation, l'adjoint au maire chargé de cela est aussi directement ciblé, en plus nous savons que les maires [le maire et ses adjoints] ne peuvent pas être chaque fois sur le terrain, donc on leur demande de nous désigner un point focal [personnel d'appui de référence] qui sera régulièrement avec nous. (Agent de projet-RAP2-M1)

Enfin, un des partenaires va jusqu'à la mise en place d'une structure technique de gestion au sein de la mairie avec la mise à disposition de la commune d'un fonds d'intervention. Cette structure composée de conseillers et fonctionnaires communaux dont un fait office de coordinateur technique est chargée de la gestion du fonds sous la supervision du partenaire:

On a mis en place une unité technique gérée par cinq (5) personnes, le 4e adjoint au maire chargé des questions d'assainissement, un coordinateur technique, un animateur, le secrétaire général de la mairie et le comptable pour les questions financières. (Agent de projet-RAP1-M2)

Prenant part au processus d'information et de consultation de la population dans le cadre des activités de participation des PTF, les différents élus et fonctionnaires ainsi impliqués ont l'occasion d'apprendre les enjeux et les logiques de la participation publique et devenir ce que Gourgues (2009) appelle les « avocats » de la participation, c'est-à-dire des promoteurs de la participation au sein de la mairie. Autrement dit, ces élus et fonctionnaires sont alors censés devenir des promoteurs de l'application des mesures d'information et de consultation de la population eu égard à l'expérience acquise dans le cadre des activités des PTF.

La population cible des PTF est constituée par les élus et les fonctionnaires de la mairie, les chefs de quartier, la Coordination des associations et ONG féminines (CAFO), le Conseil national de la jeunesse (CNJ) pour les activités de renforcement de capacités institutionnelles de la mairie. Les services techniques de l'État, les organisations faïtières¹⁶⁷ et les différents réseaux d'acteurs sectoriels sont ciblés en fonction des différents domaines d'interventions. Comme organisations ciblées dans ce sens, nous avons la Fédération locale des associations de santé communautaire (FELASCOM¹⁶⁸), et les Associations de santé communautaire (ASACO¹⁶⁹), les Comités de gestion scolaires (CGS¹⁷⁰), la Coordination des GIE d'assainissement, les commerçants, etc. :

Nous avons des entretiens avec les chefs de quartier pour la programmation annuelle [...], la mise en place d'un comité de gestion au sein du village ou du quartier [...]; nous faisons [...] la réception [...] avec les populations, les PTF, les services techniques et les élus plus les membres de l'équipe technique. (Agent de projet-RAP1-M1)

On appuyait les GIE qui font le ramassage d'ordures [...], dans le domaine de l'éducation il y a les CGS, la santé, les ASACO et pour les femmes avec les associations de femmes [...], dans le développement chaque structure a sa spécificité. (Agent de projet-RAP2-M1)

D'une manière générale, on constate que les autorités communales participent pleinement aux activités d'information et de consultation de leurs partenaires techniques et financiers

¹⁶⁷ Une organisation qui regroupe plusieurs autres organisations de même nature sous la forme d'une fédération. Par exemple, la FELASCOM (fédération des associations de santé communautaire) est la structure faïtière des différentes ASACO (associations de santé communautaire) d'une commune.

¹⁶⁸ La FELASCOM est la structure faïtière des ASACO au niveau communal.

¹⁶⁹ L'ASACO est la structure communautaire de santé au niveau d'un ou de plusieurs quartiers.

¹⁷⁰ Le CGS est la structure communautaire de gestion des établissements scolaires.

(PTF). Cela apparaît comme une occasion de sensibilisation aux enjeux de la démocratie participative pour la commune d'autant plus que des élus et des fonctionnaires sont fortement impliqués dans les pratiques participatives des PTF. En ce sens, certains fonctionnaires soulignent que la commune tente d'élargir par exemple l'expérience de l'« espace d'interpellation démocratique » (EID) de leur partenaire WaterAid à d'autres secteurs de la gestion communale :

Dans le domaine de l'hydraulique [...], nous avons institué [l'EID...] avec l'ONG WaterAid. Bon, on est en train d'élargir cela un peu aux autres domaines parce qu'on [...] déborde sur d'autres questions auxquelles le maire et les autres sont obligés de rendre compte même si au départ ce n'était pas ce qui était prévu. (Fonctionnaire-RF1-M1)

En termes de présence dans l'environnement organisationnel d'occasions favorables à la sensibilisation à la participation publique, nous notons la présence dans la commune de partenaires techniques et financiers qui interviennent selon une dynamique participative en matière d'organisation communautaire, de stratégie d'information et de consultation de la population. La présence de ces structures donne alors à la commune des occasions de sensibilisation dans la perspective de l'application des obligations d'information et de consultation imposées par la loi. Le tableau 5.3 présente la synthèse des données sur la présence dans l'environnement organisationnel de la Commune III des PTF qui offre des occasions de sensibilisation en matière d'information et de consultation des populations.

Tableau 5.3 : Synthèse des données sur la présence dans l'environnement organisationnel de la Commune III de PTF qui emploient des mesures d'information et de consultation de la population

Variables	Indicateurs	
Partenaires employant la participation citoyenne	Cartographie	-ONG: Alphalog, WaterAid, APROFEM, Enda-Mali -Coopération internationale : SNV, AFD, USAID -Coopération décentralisée : Yvelines, Maxéville, Caracas
	Techniques de participation employées	-Mise en place de cadres de partenariat ¹⁷¹ -EID, Assemblée générale, Restitution publique -Rencontres avec les chefs de quartier -Rencontres avec les organisations communautaires
	Élus et fonctionnaires impliqués	-Adjoints au maire selon le domaine, -Fonctionnaires de la commune et/ou de l'État selon le cas
	Population cible	-Chefs de quartier -CAFO -CNJ -Organisations sectorielles selon le domaine : santé, éducation, assainissement et commerce

Auteur : GEDD 2007, Auteur

Néanmoins, malgré cette présence d'occasions de sensibilisation aux enjeux de la participation dans son environnement organisationnel, nous observons une quasi non-application par la commune des différentes obligations d'information et de consultation définies dans la loi (chapitre 4).

Dans la Commune V aussi, la cartographie des PTF démontre la présence d'un certain nombre d'organisations. Cependant, il ressort dans la monographie de la commune que « les actions [de certains] partenaires ne sont pas bien perçues ni par les élus ni par les populations cibles » (Commune V 2006, 91). Autrement dit, certains PTF n'entretiennent pas de relations avec les autorités communales¹⁷². Néanmoins, nous recensons diverses catégories de partenaires qui entretiennent des relations avec les autorités communales : la coopération décentralisée comme avec l'agglomération Évry, Aix-en-Provence et Maxéville en France; les organisations de coopération internationale comme l'Agence française de développement (AFD) et l'Organisation néerlandaise de développement (SNV). La commune compte aussi des ONG telles que AGIR, Enda-Mali et APROFEM.

¹⁷¹ Structure de rencontre et d'échanges entre les parties prenantes d'un même secteur comme l'assainissement par exemple.

¹⁷² Dans cette perspective, l'analyse se focalise sur les organisations employant l'information et la consultation de la population en relation avec l'implication des autorités communales.

Parmi ces partenaires, nous avons eu des entretiens avec les agents de la coopération avec Évry ainsi qu'avec ceux de la SNV, Enda-Mali et APROFEM dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de gouvernance partagée (PGP).

La coopération avec l'agglomération d'Évry remonte à 2010. Elle appuie la commune dans divers domaines, notamment :

Le renforcement de capacités des organes municipaux, l'animation du territoire à travers la redynamisation des CDQ, l'assainissement et la promotion des échanges Sud-Sud, car on est six collectivités, dont la ville de Dakar [Sénégal], la Commune V, la ville de Nouakchott [Mauritanie], la ville d'Évry, l'agglomération d'Évry, constituée de six villes. (Agent de projet-RAP1-M2)

La SNV, Enda-Mali et APROFEM interviennent dans les mêmes domaines que dans la première commune (voir p. 204-205 du présent document). Quant à l'AFD et l'ONG AGIR, elles appuient aussi la commune dans le domaine de l'assainissement.

Dans le domaine de l'information et la consultation de la population, plusieurs techniques sont employées par ces différents partenaires de la commune. Par rapport à l'information, nous rencontrons trois techniques. Premièrement, certains partenaires organisent des activités de formation dans le domaine de la participation publique. En ce sens, la commune a abrité à la fin de l'année 2013 un séminaire international sur la « démocratie participative » dans le cadre de la coopération décentralisée avec Évry selon notre répondant agent de projet-RAP1-M2. La tenue de ce séminaire est confirmée par un fonctionnaire :

L'année dernière en 2013, nous avons fait un séminaire international, c'était sur la démocratie participative [...], ça c'était grandiose, généralement il y a de petits ateliers [...], ça peut être financé par exemple par la SNV ou d'autres partenaires. (Fonctionnaire-RF3-M2)

Deuxièmement, certains partenaires suscitent la mise en place de structures de rencontre et d'échanges. En ce sens, la SNV a accompagné la mise en place d'un cadre de partenariat¹⁷³ dans le domaine de l'assainissement :

Au niveau communal, nous aidons à la mise en place d'un cadre de partenariat et d'échanges pour mieux coordonner les interventions et pour plus de synergie [...]. Quand tu prends la Commune V, il y a un cadre de ce genre dont on a accompagné la mise en place [...], ce cadre regroupe les GIE, les services techniques et c'est présidé par l'adjoint chargé des questions d'assainissement et on se réunit régulièrement. (Agent de projet-RAP1-M1M2)

¹⁷³ Il s'agit d'un espace qui regroupe les acteurs (associations, GIE, PTF) du secteur concerné au niveau de la commune, généralement présidé par un élu.

Dans la même perspective, la coopération décentralisée tente de redynamiser les Comités de développement de quartier (CDQ) qui sont des structures de consultation au niveau du quartier, regroupant les différentes associations mises en place dans le cadre d'un programme antérieur¹⁷⁴, mais dysfonctionnel depuis la fin dudit programme :

[Les] CDQ [...] existaient déjà [...]. Mais le problème d'ici est qu'ils sont créés depuis 10 ans et n'ont jamais été renouvelés. Maintenant, on a pris cela en charge pour les former et actualiser un peu les textes de création [...]. Ils sont devenus comme les autres associations qui sont créées sans activités, et elles finissent par mourir, ce sont des coquilles vides [...]. Ce que j'appelle animation du territoire, dans chaque quartier vous avez un CDQ qui crée le cadre de concertation entre toutes les associations, les ONG, les notables, la chefferie et tout; pour discuter des problèmes réels du quartier. L'avantage de la Commune V est qu'il y a ici les comités de rue¹⁷⁵, mais pas dans toutes les rues, mais seulement dans les plus dégradées. L'idéal serait l'existence de cela dans toutes les rues, comme ça on aurait pu passer des rues au secteur et du secteur au quartier. (Agent de projet-RAP1-M2)

Troisièmement, la réunion avec des acteurs selon leur domaine apparaît comme la technique d'information de la population privilégiée puisqu'elle est plus populaire auprès de la population :

Nous organisons une grande réunion à la mairie avec tous les acteurs pour donner l'information sur l'identification des enfants [qui sont les cibles de nos interventions]. (Agent de projet-RAP2-M2)

[Pour choisir une rue], on a fait la grande réunion ici dans la grande salle pour expliquer notre démarche qui consiste à faire des puisards, mais que le puisard reste en pleine rue et puis qu'on ne saute pas de famille. (Agent de projet-RAP1-M2)

En ce qui concerne la consultation, les techniques peuvent varier en fonction de la démarche des activités. Les constats mettent en avant la participation des organisations communautaires à des rencontres de prise de décisions au niveau communal :

Par exemple, nous [...] on lance le processus de scolarisation des enfants, dans ce cadre on invite les chefs de quartier, les CDQ pour les informer sur l'identification des enfants, mais ce n'est pas [notre ONG] Enda-Mali qui va identifier, mais le service du

¹⁷⁴ Pour rappel, les CDQ ont été mis en place dans le cadre du Programme de développement social urbain (PDSU).

¹⁷⁵ Les comités de rue sont des regroupements de citoyens mis en place par la commune autour des 10 rues les plus dégradées de la commune. Le but était de les doter en petits matériels d'entretien courant des rues (brouette, pelles, etc.). Avec le temps, il est question d'étendre ces comités à toute la commune en vue d'en faire un premier niveau de regroupement des citoyens, suivi des secteurs au niveau méso et du CDQ à l'échelle du quartier.

développement social qui a la capacité d'identifier les familles indigentes ainsi que le service de la promotion de la femme et de l'enfant, ces deux services travaillent directement avec les chefs de quartier et la population pour l'identification des enfants. (Agent de projet-RAP2-M2)

Dans la même veine, la coopération décentralisée avec Évry n'hésite pas à bousculer les habitudes en impliquant les organisations communautaires non seulement dans le choix des rues à aménager, mais aussi dans le processus du choix des entreprises chargées d'exécuter les travaux :

[Pour les puisards], le problème était quelle rue prendre, on était tous dans la grande salle ici parce qu'il ne faut pas prendre cette décision de façon isolée et c'est un élu qui présidait la séance [...]. On tient aux CDQ, les dossiers d'appel d'offre qu'on fait sont faits avec eux, quand j'ai dit à la mairie qu'il faut les faire venir, cela les a surpris, moi j'ai dit qu'ils doivent venir, puisqu'après c'est toute l'ingénierie sociale qui va leur être confiée; [...] ils doivent savoir pourquoi cette entreprise a été choisie et pas telle autre [...], le dépouillement [des offres...] se fait en leur présence. (Agent de projet-RAP1-M2)

Comme on observe, de telles démarches amènent les autorités communales à consulter les acteurs communautaires. En effet, même si les élus ou les fonctionnaires peuvent manifester une certaine méfiance par rapport à la démarche du partenaire, tel que le souligne le répondant précédent, le poids du financement du partenaire les amène à s'inscrire dans la démarche. La réponse de notre interlocuteur à la question « constatez-vous des réticences des élus à cela ? » est sans équivoque sur ce point :

Peut-être, mais moi je suis PTF, il peut avoir des réticences; mais on ne me le dit pas, en tout cas j'ai fait la proposition, le maire a signé l'arrêté, donc ils [les CDQ] étaient dans la commission de dépouillement, ils étaient eux-mêmes surpris parce que c'était la première fois qu'ils assistent à une telle opération. (Agent de projet-RAP1-M2)

En ce qui concerne l'implication des élus et des fonctionnaires dans ces démarches, elle s'apparente à celle que nous avons constatée dans la première commune. Selon les domaines d'intervention, un adjoint au maire est toujours responsabilisé en plus du service technique responsable du secteur. Puisque la plupart des partenaires sont centrés sur l'assainissement qui apparaît comme une problématique majeure de la commune, l'adjoint responsable de ce domaine semble être le plus sollicité :

On travaille avec les cadres, il y a un élu qui est responsable des CDQ [...] et quand on fait des travaux, il est là comme président pour affiner les orientations, les

stratégies et tout, mais après, on travaille avec les cadres, notamment ceux du service de l'assainissement, c'est avec eux qu'on travaille sur les puisards, nous on les met dans une position de contrôle de qualité. (Agent de projet-RAP1-M2)

Ainsi, ce sont les autorités communales qui convoquent et organisent les différentes rencontres que suscitent les partenaires avec les acteurs concernés :

[Pour les rencontres], nous adressons une correspondance au maire pour l'informer de l'organisation de l'activité, et par la suite, la mairie fait une invitation en son nom à tous les acteurs avec l'ordre du jour. (Agent de projet-RAP2-M2)

Cette implication des élus et des fonctionnaires dans les différentes démarches participatives des partenaires peut leur permettre d'être sensibilisés aux enjeux de la participation et favoriser la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation prescrites par la Loi 95-034. Par exemple, parlant de son niveau de formation dans le domaine de la participation, un élu détaille sa collaboration avec les partenaires :

J'apprends [la participation] sur le tas ici, parce que je suis pratiquement le collaborateur de tous les partenaires techniques au niveau de la mairie et cela depuis 2004 [...], ils parlent beaucoup de participation, ils nous forment en cela dans le cadre du renforcement des capacités. (Élu-RE3-M2)

La population cible de ces démarches d'information et de consultation des PTF varie en fonction des domaines d'intervention, telle que mentionnée préalablement. Néanmoins, les informations démontrent que les PTF ciblent particulièrement les groupes institutionnels et organisés, notamment les chefs de quartier, les CDQ et les associations. Si les deux premières catégories d'acteurs sont régulièrement visées dans la plupart des activités, le recours aux associations semble s'opérer de manière sectorielle :

Le choix des acteurs (chefs et conseillers de quartiers, les associations et services techniques) dépend de la thématique à l'ordre du jour. Par exemple, on a organisé un échange il y a deux semaines sur le rôle et la responsabilité des anciens dans la scolarisation des enfants avec les chefs de quartier et tous les présidents de CDQ. (Agent de projet-RAP2-M2)

Dans le même sens, la réalisation des puisards dans le cadre de la coopération avec Évry s'est appuyée sur une association existante qui menait déjà des activités de ce genre dans un quartier. Ainsi, la coopération s'est inscrite dans cette dynamique en cours en apportant son soutien financier :

Quand nous on arrivait [dans le quartier], on a trouvé qu'il y avait une association qui faisait déjà des puisards [...]; ils avaient donc cette dynamique, on a dit qu'il faut

saisir cette dynamique [...], il y avait déjà une initiative qui est là, donc on a approché le président de cette association qui avait d'ailleurs démarché la mairie et c'est ce qui avait motivé le choix [du quartier]. (Agent de projet-RAP1-M2)

L'ONG Enda-Mali procède de la même manière avec les associations concernées par son domaine d'intervention, à savoir celles dont les activités touchent les enfants en situation difficile :

[Quand] on fait des formations par exemple, on peut appeler les associations des maîtres coraniques qu'on va former sur les droits de l'enfant. [...on invite] les représentants des associations qui sont en contact avec les enfants, ceux dont les droits des enfants concernent, mais pas directement la population. (Agent de projet-RAP2-M2)

Globalement, la Commune V est accompagnée par huit PTF qui appliquent l'information et la consultation de la population à travers les chefs de quartier et certaines organisations communautaires. Les différentes démarches semblent offrir aux autorités communales des occasions de sensibilisation dans le domaine de la démocratie participative à travers les activités de formations et l'implication des élus et des fonctionnaires dans la conduite des différentes activités d'information et de consultation. Cependant, comme dans la mise en œuvre des obligations légales de consultation par la commune, les conseils de quartier apparaissent peu dans les démarches des PTF. Au niveau communautaire, ces derniers sont plutôt centrés sur les chefs de quartier, les CDQ et les organisations sectorielles. Le tableau 5.4 présente la synthèse des données sur la présence dans l'environnement organisationnel de la Commune V des partenaires techniques qui informent et consultent la population ou ses représentants dans leurs démarches.

Tableau 5.4 : Synthèse des données sur la présence dans l'environnement organisationnel de la Commune V de PTF qui emploient des mesures d'information et de consultation de la population

Variables	Indicateurs	
Partenaires employant la participation citoyenne	Cartographie	<ul style="list-style-type: none"> -ONG: APROFEM, Enda-Mali, AGIR -Coopération internationale : SNV, AFD -Coopération décentralisée : Évry, Aix-en-Provence, Maxéville
	Techniques de participation employées	<ul style="list-style-type: none"> -Formation à la démocratie participative -Mise en place de cadres de partenariat -Réunions d'information -Réunions de consultation
	Élus et fonctionnaires impliqués	<ul style="list-style-type: none"> -Adjoint au maire selon le domaine, -Fonctionnaires de la commune et/ou de l'État selon les attributions
	Population cible	<ul style="list-style-type: none"> -Chefs de quartier -CDQ -Organisations sectorielles selon le domaine : assainissement, enfance -Services techniques étatiques selon les attributions

Auteur : Auteur

Cette mise en parallèle de la présence des PTF dans les deux communes fait ressortir certaines observations. Dans les deux communes, les différentes organisations présentes promeuvent l'information et la consultation des bénéficiaires dans leurs interventions. Force est de constater que les conseillers de quartiers apparaissent peu dans ces démarches alors que des élus et des agents administratifs sont impliqués dans ces processus de part et d'autre. Cependant, il semble que les autorités communales sont plus engagées dans ces processus dans la Commune V que dans la Commune III comme le mentionne un agent de projet couvrant les deux communes :

Nous on aide à la mise en place d'un cadre de partenariat et d'échanges pour mieux coordonner les interventions et pour plus de synergie [...]. Au niveau de la Commune III, cela n'a pas bien évolué comme en Commune V [...], l'adjoint au maire en charge [...du dossier] dans la Commune V est beaucoup plus engagé pour porter les affaires de la commune. Bon, dans la Commune III [...], il y a des problèmes liés au leadership même du responsable communal chargé de tout cela. On a constaté une certaine mobilisation plus accrue [...] dans la Commune V que dans la Commune III, très souvent, on a constaté une implication très forte dans le suivi même des actions dans la Commune V que dans la Commune III. (Agent de projet-RAP1-M1M2)

Par ailleurs, la démarche de formation en « démocratie participative » au niveau communal par un partenaire de la Commune V n'apparaît pas dans les interventions de ceux de la Commune III.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le fonctionnement des communes est fortement encadré par l'État à travers le système de la tutelle dont l'objet est d'assurer le respect des obligations légales par les communes. Ainsi, dans une perspective institutionnelle, le prochain chapitre cherche à vérifier si le gouverneur du district de Bamako, chargé de la tutelle des deux communes s'assure de la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation dans l'exercice du contrôle de la légalité de leurs actes.

5.2 Le facteur institutionnel en jeu : La prise en compte des obligations d'information et de consultation dans l'exercice de la tutelle des communes

Selon Dembélé, « la tutelle vise non seulement à améliorer la qualité de l'action administrative des collectivités décentralisées, mais également à contrôler la conformité de leurs actions à la loi » (2005, 156). Dans cette optique, la Loi 95-034 donne comme mandat au gouverneur du district de Bamako « de veiller au respect des lois et règlement » par les différentes communes (article 51). En ce sens, nous portons le regard sur la consultation des conseils de quartier et au débat public dans la procédure d'adoption du budget communal. Ce choix repose non seulement sur la régularité de ce processus, mais aussi sur l'attention particulière que semble porter le législateur à ces procédures : « le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget. Pour le budget communal, le débat public doit être précédé d'une consultation des conseils [...] de quartier [...] » (article 174 Loi 95-034)¹⁷⁶. Tout d'abord, nous cherchons à voir si les délibérations budgétaires communales approuvées par le gouverneur respectent les obligations de consultation des conseils de quartier et de débat public. Ensuite, nous vérifions si les délibérations budgétaires communales approuvées sont appuyées par des preuves de la consultation des conseils de quartier et du débat public. Finalement, une dernière partie cherche à savoir si des délibérations budgétaires communales sont rejetées pour non-respect de la consultation des conseils de quartier et du débat public. Les résultats proviennent de nos entretiens avec des élus et des fonctionnaires des communes et des services du gouvernement ainsi que l'analyse

¹⁷⁶ Cette obligation de consultation et de débat public en matière budgétaire est même consolidée en 2012 par la nouvelle Loi 2012-007 qui en élargit le contenu avec l'obligation de restitution du bilan communal lors de la tenue du débat public sur le projet de budget : « ce débat [débat public] doit porter obligatoirement sur les points suivants : l'état de mise en œuvre du Programme de Développement, Économique, Social et Culturel (PDESC); le compte administratif de l'année écoulée; l'état de fonctionnement des organes et des services de la collectivité territoriale; le projet de budget » (article 218 Loi 2012-007).

de différents documents : les procès-verbaux de sessions, les bordereaux d'envoi¹⁷⁷ et les décisions d'approbation des délibérations budgétaires des communes par le gouverneur.

5.2.1 De l'approbation des délibérations communales n'ayant pas respecté l'obligation d'informer ou de consulter les populations

Dans la commune III, l'analyse des procès-verbaux de sessions budgétaires et les réponses données par les fonctionnaires mettent en évidence l'approbation de délibérations budgétaires de la commune n'ayant pas respecté les obligations de consultation des conseils de quartier et de débat public. Comme nous venons de le souligner précédemment, la consultation des conseillers de quartiers et le débat public sont des étapes obligatoires de la procédure d'adoption du budget.

Dans les procès-verbaux des sessions budgétaires, la présence des représentants de certaines structures que la commune qualifie de représentants de la société civile est systématiquement mentionnée. Il s'agit des représentants de l'association et de la coordination des chefs de quartier, de la coordination des associations et ONG féminines (CAFO), du Conseil national de la jeunesse (CNJ), du syndicat des agents de la commune, ainsi que le représentant du député élu dans la commune comme le mentionne un extrait de procès-verbal de session :

Le jeudi vingt-neuf avril s'est tenue dans la salle de conférence de la mairie de la commune III, la 6^e session du conseil communal [...]. Les organisations de la société civile étaient représentées par le coordinateur des chefs de quartier, la CAFO, le Secrétaire général de la coordination des jeunes (CNJ). Le représentant du comité syndical de la mairie a également participé aux travaux. (Extrait d'un procès-verbal de session budgétaire)

Néanmoins, cette représentation s'assimile plus à une mise en œuvre de la publicité des séances du conseil communal en vertu de laquelle tout habitant peut simplement assister aux séances publiques du conseil communal puisque ces derniers ne prennent pas part aux débats comme cela ressort dans l'avis d'un élu : « chaque fois qu'il y a session, les plus proches partenaires de la mairie participent, les présidents des différentes associations participent à titre d'observateurs, ils viennent assister, mais ils n'ont pas droit à la parole » (élu-RE6-M1). Cette simple assistance de ces acteurs communautaires est confirmée par une responsable d'organisation qui note que : « leurs déléguées disent qu'elles ne

¹⁷⁷ Les bordereaux d'envoi servent aux communes de transmettre les documents des sessions budgétaires au gouverneur pour approbation. Le bordereau d'envoi est un document de transmission des courriers entre les services qui mentionne l'ensemble des pièces du courrier transmis. Voir des exemplaires à l'annexe 7.

participent pas aux débats, mais qu'elles écoutent seulement. » (Leader communautaire-RLC1-M1)

Nous avons observé une séance de la session budgétaire lors de nos enquêtes de terrain. Les échanges se sont déroulés entre les conseillers. Nous avons rencontré un représentant de l'une des structures invitées qui n'avait effectivement pas parlé tout au long des débats. Cette présence de représentants dits de la société civile n'est donc pas assimilable à la consultation des conseillers de quartiers qui sont nommément cités dans la loi, et encore moins au débat public qui s'adresse à un grand public au-delà des cinq représentants dits de la société civile. L'avis d'un fonctionnaire est très évocateur sur ce point : « la consultation des chefs de quartiers en matière de budget, vraiment [...] on ne l'a pas fait. Nous savons que cela est une disposition légale, mais on ne le fait pas » (Fonctionnaire-RF2-M1).

Pourtant, malgré cette non-consultation des conseillers de quartiers, et la non-tenue du débat public, les délibérations portant sur l'adoption des différents budgets sont approuvées par le gouverneur. En ce sens, nous avons recensé neuf (9) décisions d'approbation des délibérations budgétaires de la commune, soit de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013¹⁷⁸.

Dans la Commune V aussi, les délibérations budgétaires sont également approuvées par le gouverneur. Les délibérations approuvées respectent la procédure légale de consultation des conseils de quartier et de débat public. Dans les archives de la commune, nous avons recensé cinq décisions du gouverneur portant approbation des délibérations budgétaires de 2010 à 2014¹⁷⁹. Ces décisions font référence au bordereau d'envoi (BE) de transmission des documents de la session sans mention spécifique des différents documents transmis comme on peut le remarquer dans un extrait de décision d'approbation du gouverneur :

Vu le BE [...] du Maire de la Commune V du District de Bamako transmettant les documents de la session ordinaire [...]. Est approuvée, la délibération [...] du Conseil Communal de la Commune V du District de Bamako portant adoption du budget.
(Extrait d'une décision d'approbation)

De ce fait, la prise en compte des différentes étapes spécifiques comme la consultation des conseillers de quartiers et le débat public dans l'approbation ne ressort pas de façon explicite sur la décision. Cependant, au niveau de la commune, les constats mettent en évidence la transmission des documents de session budgétaires avec des preuves de la tenue de la

¹⁷⁸ Voir un exemplaire à l'annexe 8.

¹⁷⁹ Notre but était d'analyser toutes les décisions d'approbation des délibérations budgétaires de 1998 à 2014 des deux communes même si le cadre temporel de la thèse porte sur 1998-2011. Au niveau du gouvernement, on nous a référés aux communes pour ces documents. Ainsi, le nombre des décisions correspond à celles retrouvées dans les archives.

consultation et du débat public. Nous trouvons la confirmation de ces transmissions dans les réponses à la question « est-ce qu'il arrive que la commune joigne aux décisions à transmettre au gouverneur des comptes-rendus de l'information ou de la consultation des citoyens? » :

Oui, par exemple pour le cas du budget, les procès-verbaux de consultation des conseillers de quartiers, des assemblées générales de quartier et du débat public sont joints aux documents à transmettre à la tutelle. (Fonctionnaire-RF1-M2)

Après [les] différents débats de quartier, chaque équipe fait un rapport, c'est-à-dire un procès-verbal de la réunion dont les copies [...] seront soumises à l'appréciation du maire aussi bien que le gouverneur, parce qu'on envoie aussi des copies au gouverneur et le reste des documents de la session budgétaire, voilà, ça se fait comme ça. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Dans cette perspective, nous avons procédé à l'analyse des bordereaux d'envoi (BE) de transmission des documents des sessions budgétaires au gouverneur pour son approbation. Au total, neuf (9) BE ont été recensés. De 2002 à 2005, deux (2) BE transmettant les documents de sessions budgétaires au gouverneur mentionnent les procès-verbaux de débat populaire et un (1) autre ne marque aucun document de consultation ou de débat public. Mais depuis 2007, les BE (six) qui transmettent les documents de sessions budgétaires au gouverneur mentionnent les procès-verbaux de consultation et de débat public.

Comme il est ressorti dans les constats au chapitre 4, la mise en œuvre de la consultation et du débat public est devenue plus systématique depuis 2004 et s'est vue consolider depuis 2009 avec notamment le débat public communal. Ainsi, les cinq délibérations budgétaires approuvées par le gouverneur entre 2010 à 2014 sont accompagnées par les procès-verbaux attestant la tenue de la consultation des conseils de quartier et des débats publics.

En somme, les délibérations budgétaires des deux communes sont régulièrement approuvées. Or, si les délibérations budgétaires de la Commune V sont accompagnées de documents attestant la tenue de la consultation et des débats publics, telle n'est pas le cas de celles de la Commune III. Ainsi, notre second indicateur cherche à savoir davantage dans quelle mesure les autorités de tutelle tiennent compte des obligations de participation publique dans l'approbation des délibérations des communes.

5.2.2 L'approbation de délibérations communales ayant respecté les obligations d'information et de consultation

Au regard des bordereaux d'envoi au gouverneur des documents de sessions budgétaires et des réponses issues des entretiens, il apparaît que les décisions du gouverneur qui approuvent les délibérations budgétaires de la Commune III ne sont pas soutenues par un document attestant la tenue de la consultation des conseils de quartier et du débat public. Nous avons analysé quatre (4) bordereaux d'envoi disponibles¹⁸⁰ qui transmettent les documents des sessions budgétaires de 2012, 2013, 2014, 2015 au gouverneur pour approbation. Ces différents bordereaux d'envoi ne mentionnent aucun document attestant ni la tenue de la consultation des conseils de quartiers encore moins, le débat public. D'ailleurs, les réponses d'un fonctionnaire à la question «est-ce qu'il arrive que la commune joigne aux décisions à transmettre au gouverneur, des comptes-rendus d'information ou de consultation des citoyens? » confirment bien ce constat :

Les documents que nous envoyons [au gouverneur] après la tenue d'une session, généralement il y a le procès-verbal même de la session proprement dite, mais ce qui s'est passé en amont, cela n'est pas transmis. (Fonctionnaire-RF1-M1)

De même un élu mentionne cette non-transmission de preuves matérielles de la tenue des obligations d'information et de consultation au gouverneur. Seulement, cet élu souligne que le gouverneur doit tout de même constater dans les procès-verbaux, la présence aux sessions des représentants de la chefferie traditionnelle, de la société civile et du syndicat des fonctionnaires de la mairie (élu-RE1-M1).

Certains interlocuteurs soutiennent que les listes des participants aux sessions sont transmises au gouverneur. Toutefois, ces listes de présence jointes aux documents transmis, notamment les procès-verbaux ne mentionnent généralement, que les noms des conseillers communaux, mêmes si certains procès-verbaux notent quelques rares fois, les noms d'autres participants : « lorsqu'on envoie les budgets pour approbation, il y a des documents qui l'accompagnent, il y a la liste des participants » (Élu-RE2-M1). Or, même lorsque cette liste mentionne la présence d'autres participants que les élus, elles se réfèrent aux représentants dits de la société civile qui ne font qu'assister comme nous venons de le souligner.

Néanmoins, malgré cette non-transmission de documents attestant la tenue de la consultation et du débat public par la Commune III au gouvernorat, un fonctionnaire étatique

¹⁸⁰ Comme nous l'avons mentionné dans la méthodologie, il y a un problème d'archivage au niveau des communes et du gouvernorat, ainsi les analyses portent sur les documents retrouvés dans les archives.

soutient que ces obligations sont prises en compte dans le contrôle des délibérations budgétaires des communes, mais sans vouloir argumenter. Ainsi, à la question de savoir si le gouverneur tient compte desdites obligations ou, exige des preuves de leur tenue, notre interlocuteur répond par une simple répétition de la procédure légale d'approbation : « oui [...la tutelle] regarde les principes, mais aussi la procédure dont la consultation des conseils de quartier et le débat public » (fonctionnaire de l'administration d'État-RFAÉ4). Certains élus adoptent cette même attitude en répondant à la même question par presque un simple « oui » sans pouvoir expliquer comment cette prise en compte se manifeste : « il en tient compte » (Élu-RE1-M1).

Pourtant, ces affirmations contrastent avec les avis des fonctionnaires et d'autres élus de la commune qui vont dans le sens d'une non-prise en compte de cette procédure de consultation et de débat public dans l'analyse de la procédure budgétaire par la tutelle :

Au fait [...], j'ai l'impression que le gouverneur ne tient pas compte de ce manquement [la non-tenue de la consultation et du débat public]. (Fonctionnaire-RF2-M1)

On envoie les procès-verbaux au niveau de la tutelle [...], à ma connaissance, ils n'ont jamais renvoyé un procès-verbal pour dire qu'ils désapprouvent. (Élu-RE6-M1)

Cette divergence de vues des répondants à propos de la prise en compte des obligations de consultation et de débat public dans l'exercice du contrôle de légalité du gouverneur ressort aussi dans la Commune V. Les différentes réponses à la question « à votre connaissance, est-ce que le gouverneur tient compte des obligations d'information et de consultation dans le contrôle de légalité? » mettent en évidence différentes perspectives.

En se basant sur le principe légal, certains élus et fonctionnaires de la commune estiment que le gouverneur tient compte des différentes obligations d'information et de consultation dans son processus d'approbation des décisions communales. Ainsi, ils soutiennent que ce dernier n'approuvera pas les décisions si les étapes de consultation ne sont pas respectées :

Normalement, il [le gouverneur] doit s'assurer qu'on a fait les débats dans les quartiers, c'est un principe incontournable, on ne peut pas aller au montage du budget sans faire de débats, ça, c'est vraiment utopique; il [le gouverneur] ne va jamais faire l'approbation, voilà c'est clair, il faut passer obligatoirement par le débat public avec les citoyens pour que la tutelle¹⁸¹ puisse approuver, si vous vous cachez

¹⁸¹ Le terme « tutelle » est invariablement employé par les acteurs de la décentralisation pour désigner l'exercice du contrôle de la légalité ou l'autorité qui est chargée de cet exercice, notamment le gouverneur du district de Bamako pour les communes dudit.

pour le faire, il est au courant, il [le gouverneur] ne va jamais approuver. (Élu-RE3-M2)

Chaque fois qu'il y avait [...] des constructions, des aménagements [...]; les chefs du /ou des quartiers sont invités [pour] donner leurs avis. On fait même les procès-verbaux également de ça, tant qu'on ne le met pas, si on envoie à la tutelle, le gouverneur du district en l'occurrence, il nous retourne pour nous dire obligatoirement de requérir l'avis des chefs de quartier ou des conseils de quartier par rapport à cela. (Fonctionnaire-RF2-M2)

Pour d'autres, le gouverneur tente de suivre cette mise en œuvre des différentes obligations de participation publique, mais serait limité par la faiblesse des moyens de ses services : « la tutelle essaie d'en tenir compte, mais elle n'est pas suffisamment équipée et outillée pour faire son travail » (Élu-RE1-M2).

Vous savez [...], le gouverneur, plus le directeur de cabinet et ses deux conseillers; c'est minime par rapport aux six communes du district de Bamako et à toutes les activités de représentation de l'État qu'ils ont, donc le gouverneur et son personnel ne sont vraiment pas en mesure de lire exactement tous les documents des six communes et les suivre exactement comme il faut. (Fonctionnaire-RF2-M2)

Toutefois, il y a des répondants qui mettent tout simplement en avant le dysfonctionnement de la tutelle, à savoir l'exercice du contrôle de la légalité par le gouverneur. Cette tendance souligne que la tutelle ne devient exigeante que lorsque quelqu'un, notamment un conseiller communal dénonce un dysfonctionnement ou une violation des procédures dans la commune. Dans ce sens, le manque de fermeté de la tutelle est soutenu par certains élus : « de mon point de vue, j'ai l'impression qu'il [le gouverneur] ne cherche pas beaucoup à comprendre les choses [...], j'ai l'impression que le gouverneur [hésite] à prendre sa responsabilité » (élu-RE5-M2). Un autre élu nous en dit plus sur cette attitude du gouverneur :

Pour que la tutelle intervienne [pour] le respect des textes, il faut qu'[un] problème arrive à leur niveau, c'est-à-dire que quelqu'un se plaigne, [...dans ce cas], ils peuvent te dire donc il faut faire ceci, il faut faire cela; sinon tant qu'il n'y a pas des cas comme cela [...], ça fonctionne [...]; sinon à ma connaissance, généralement il n'exige pas de faire ceci ou cela, je n'en ai pas vu; c'est-à-dire au contraire, c'est nous qui nous plaignons au niveau de notre tutelle chaque fois qu'il y a des dérapages. (Élu-RE4-M2)

Pour un fonctionnaire, cette attitude non rigoureuse du gouverneur expliquerait l'inapplication des obligations de participation publique par la plupart des communes du district :

Moi je dis que tout est faisable ici à Bamako au Mali, parce qu'en réalité tout le monde a des défauts, mais entre nous communes de Bamako; vraiment pour ce qui est l'application de ça là [débat public], moi je dis que nous sommes la seule commune à pratiquer ça de façon correcte. (Fonctionnaire-RF3-M2)

Dans cette perspective, certains fonctionnaires insistent sur le rôle de la tutelle dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les communes. Pour ces derniers, le gouverneur doit exiger les documents attestant la tenue des consultations et débats publics afin de contraindre les communes à les appliquer :

Normalement, avant que le budget même ne soit approuvé par le gouverneur, il doit avoir les procès-verbaux [des] différents débats publics et des consultations, joints aux documents de la session pour que ça soit approuvé, si tel n'est pas le cas, normalement il ne doit pas approuver le budget, mais il le fait toujours. En ce moment, ceux [les communes] qui amènent le budget ne savent peut-être pas qu'ils doivent tenir les consultations et les débats publics; ou bien même s'ils le savent, ils ne subissent pas de pressions pour les amener à le faire, en ce moment ils agissent à leur manière. Le gouverneur a un rôle important dans cela, parce que quand il décide que le budget ne sera pas approuvé tant que les documents de la session ne seront pas au complet, c'est-à-dire les délibérations accompagnées des documents de consultations et de débats publics, elles [les communes] seront obligées de le faire. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Ainsi, les avis divergent dans les deux communes quant à la prise en compte des obligations d'information et de consultation dans l'exercice du contrôle de légalité par le gouverneur. Aussi, certains soulignent notamment dans la Commune V la nécessité d'un tel contrôle pour une mise en œuvre générale des différentes obligations légales par les communes. Pour approfondir l'analyse de cette prise en compte ou non, nous cherchons à voir s'il arrive que le gouverneur rejette des décisions de la commune pour un éventuel non-respect de la procédure d'information ou de consultation imposée par la loi.

5.2.3 Le rejet de délibérations communales pour non-respect de l'information ou de la consultation

Selon le code des collectivités, l'autorité de tutelle, notamment le gouverneur pour les communes de Bamako constate la nullité des actes des collectivités pris en violation des règles de procédure (article 232 Loi 95-034). Néanmoins, la Commune III n'enregistre pas de rejet de ses délibérations budgétaires pour la non-application de la consultation des

conseillers de quartiers et du débat public. Et pourtant, comme nous l'avons souligné précédemment, la commune n'organise ni ladite consultation ni le débat public dans le processus d'adoption de ses budgets comme l'exige le code des collectivités (article 174 Loi 95-034). Un fonctionnaire note bien ce dysfonctionnement de la tutelle :

[...] à nos jours, on a quand même fait des budgets; et selon le processus, avant l'adoption, le projet de budget doit être soumis à la consultation des chefs de quartier, mais à ma connaissance, aucun de nos budgets n'a été rejeté faute de cette consultation. (Fonctionnaire-RF2-M1)

En répondant à la question de savoir si le gouverneur a l'habitude de rejeter une décision sur la base des obligations d'information ou de consultation des citoyens, certains donnent des avis affirmatifs sans pourtant fournir un exemple qui atteste une telle éventualité, sauf pour reconnaître les mérites du personnel de la tutelle : « cela arrive souvent [...], les meilleurs cadres du Mali on les trouve dans l'administration territoriale [tutelle] » (Élu-RE2-M1).

Pourtant, on ne trouve aucune décision du gouverneur confirmant des cas de rejet dans ce sens. D'ailleurs, cette éventualité est écartée par d'autres interlocuteurs qui mettent plutôt en avant l'inexistence de rejet de décisions de la commune par le gouverneur sur la base des obligations d'information ou de consultation des citoyens tout en formulant une hypothèse d'une possible évolution dans cette perspective, suite à l'arrivée d'un nouveau gouverneur du district en réponse à la même question : « le gouverneur a-t-il l'habitude de rejeter une décision sur la base des obligations d'information ou de consultation des citoyens? » :

Non, pas à ma connaissance, mais je vous avoue que cela peut changer; le nouveau gouverneur [...] nous a fait un rappel et nous invite désormais au respect [...des] procédures budgétaires¹⁸². (Fonctionnaire-RF2-M1)

D'ailleurs, le seul cas de rejet d'une quelconque délibération de la commune par la tutelle que nous trouvons est relatif au rejet du compte administratif de la commune suite à son rejet par le conseil communal. Les réponses affirmatives à la question ci-dessus mentionnée semblent se référer à ce cas comme on peut le remarquer dans la réponse d'un fonctionnaire : « le gouverneur a-t-il l'habitude de rejeter une décision sur la base des obligations d'information ou de consultation des citoyens? » : « si, sur le compte administratif » (Fonctionnaire-RF1-M1). Or, le compte administratif n'est pas soumis à la procédure de consultation de la population en amont. C'est un document qui retrace le bilan financier de la gestion communale sur l'année. Il est établi par le maire, ordonnateur de la

¹⁸² Selon ce répondant, l'actuel gouverneur aurait adressé une lettre à tous les maires pour les inviter au respect de la procédure d'élaboration et d'adoption du budget communal, notamment le délai et l'inscription de certaines dépenses obligatoires. Néanmoins, ladite lettre ne fait aucune mention des obligations d'information et de consultation.

commune pour rendre compte de sa gestion financière : « le compte administratif [...] est un état d'exécution du budget par [...] le maire »¹⁸³ (Fonctionnaire de l'administration d'État-RFAÉ2). À ce titre, après la session du conseil communal qui peut l'adopter ou le rejeter, un compte-rendu est en principe fait à l'attention de la population comme pour toute autre session. D'ailleurs, on a précédemment établi que ce compte-rendu ne se fait pas dans la commune.

Ces constats mettent en évidence la faiblesse des relations intergouvernementales. Si « d'un point de vue théorique, la tutelle vise [...] à contrôler la conformité [des] actions [des collectivités décentralisées] à la loi » (Dembélé 2005, 156); encore faut-il que cette tutelle s'exerce dans la pratique. Nous avons recensé neuf (9) délibérations budgétaires de la commune n'ayant pas respecté la procédure de consultation des conseils de quartier et du débat public, mais approuvées par le gouverneur. Aucune des délibérations budgétaires approuvées n'est soutenue par des documents attestant la tenue de ces étapes. Dans le même sens, aucune délibération budgétaire de la commune n'est rejetée pour cause de non-respect de ces étapes de consultation et de débat public.

Dans la Commune V, il apparaît dans plusieurs avis que la commune n'enregistre pas de rejet de décisions. Les autorités communales semblent bien maîtriser les différentes obligations d'information et de consultation comme on peut le constater dans les réponses d'un élu à la question de savoir si le gouverneur a déjà rejeté une délibération de la commune pour le non-respect des obligations d'information ou de consultation des citoyens :

Non, nous-mêmes, on ne va jamais accepter ça, on sait qu'il faut associer les populations, il faut aller vers les populations, les impliquer pour qu'ils puissent porter les projets, en tout cas depuis que je suis là, on n'a jamais initié quoi que ce soit sans aller voir les populations [...]; nous-mêmes, on ne peut pas aller au montage de notre budget sans aller vers les populations parce que la loi nous oblige et on est obligé de nous soumettre à ça, bon, maintenant est-ce que les procès-verbaux sont acheminés à la tutelle pour qu'[elle] sache comment on a monté notre budget, ça, je ne peux pas répondre, c'est le secrétaire général qui peut répondre, parce que c'est lui qui est chargé de cette phase du travail. (Élu-RE3-M2)

Au-delà de cette perception idéaliste qui met de l'avant le souci du respect de la légalité de la part d'un élu, certains fonctionnaires soulignent une remise en cause de certaines

¹⁸³ Le compte administratif est élaboré en fin d'année et soumis aux conseillers communaux qui l'adoptent ou le rejettent en fonction de leur appréciation de la gestion financière (recettes et dépenses) de la commune par le maire. C'est dans ce sens qu'en 2010, les conseillers communaux ont rejeté en majorité le compte administratif de 2009. Le gouverneur a alors pris une décision pour constater ce rejet des conseillers communaux. En cas d'adoption du document par les conseillers communaux, le gouverneur prend aussi une décision pour approuver cette adoption.

décisions communales pas par le gouverneur, mais par la population suite à leur faible implication :

Le manque de consultation rattrape toujours, par exemple on a voulu changer la vocation d'un espace ce qui a entraîné la réaction de la couche sociale. La même chose est arrivée aussi en voulant transférer un dépôt de transit d'ordures [dans un quartier]. (Fonctionnaire-RF1-M2)

Dans la même veine, lors d'un des débats publics de quartier, nous avons observé une certaine réticence des élus dans la conduite des débats. En effet, à la veille du débat, certaines associations du quartier se sont regroupées au sein d'une commission pour évaluer le niveau de mise en œuvre du PDESC en ce qui concerne leur quartier et proposer de « nouveaux besoins du quartier. » Cette démarche qui paraissait intéressante a tout simplement été décriée par les élus. Ces derniers ont mis en avant leur légitimité électorale, trouvant que des associations ne peuvent se mettre ensemble pour parler des problèmes du quartier au nom de la population, et que le débat public portait seulement sur le contenu du budget.

Le président de cette commission dudit quartier a d'ailleurs pris part au débat public communal pour dénoncer ce comportement des élus de son quartier :

Je lance un appel à tout le monde, cet espace est un cadre de développement [...], je vous salue, Monsieur le Maire [pour le rappel de] l'article 218 du code des collectivités territoriales¹⁸⁴. Lors des débats publics [dans notre quartier], il y a eu des problèmes. Le maire¹⁸⁵ nous a insultés alors qu'il y a une relation de [complémentarité] entre le maire et la population. (Extrait du procès-verbal du débat public communal)

Bref, il n'y a certes pas de rejet de décisions pour un non-respect d'une obligation d'information ou consultation, cependant tout ne semble pas si rose comme vient de le décrire l'élue RE3-M2 précédemment citée (voir p. 227 du présent document). Au total, nous avons recensé 5 décisions d'approbation des délibérations budgétaires accompagnées de procès-verbaux de consultation et de débat public. La commune n'enregistre aucune décision de rejet dans ce sens puisqu'elle respecte lesdites étapes.

Ces résultats dans les deux communes mettent en exergue la non-effectivité de l'exercice du contrôle de la légalité en ce qui concerne les obligations d'information et de consultation. En effet, dans les deux cas, on constate que les délibérations sont approuvées avec ou sans

¹⁸⁴ L'article 218 de la nouvelle Loi 2012-007 qui oblige les communes à organiser le débat public sur le projet de budget que le maire évoque dans l'introduction de ses interventions lors des débats publics.

¹⁸⁵ C'est-à-dire, le conseiller communal responsable du centre d'état civil secondaire du quartier (mairie de quartier).

documents attestant la tenue des obligations d'information et de consultation. Ainsi, la Commune III ne semble subir aucune contrainte de la part du gouverneur devant l'amener à mettre en œuvre les obligations d'information et de consultation. Si le souci du respect de la légalité apparaît dans le discours des autorités de la Commune V, l'exercice du contrôle de cette légalité par le gouverneur ne semble pas être un facteur déterminant dans leur engagement. De toute évidence, le facteur institutionnel relatif au contrôle de légalité semble affecter négativement la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation dans la Commune III. Quant à la Commune V, le souci du respect de la légalité est largement évoqué même si le rôle de la tutelle est discuté. En ce sens, les résultats mettent en avant l'approbation des délibérations des deux communes dépendamment de l'application ou non des obligations de participation publique. Le tableau 5.5 présente la synthèse numérique des données sur l'exercice du contrôle de la légalité dans le cadre de la mise en œuvre des obligations de consultation par les communes dans la procédure d'adoption du budget communal.

Tableau 5.5 : Synthèse des données sur l'exercice du contrôle de la légalité relative à la mise en œuvre des obligations de consultation dans la procédure d'adoption du budget des communes III et V

Variable institutionnelle	Commune	Indicateurs	
		Titre	Valeur
L'exercice du contrôle de la légalité	Commune III	Délibérations approuvées sans preuve du respect de l'information ou de la consultation	9
		Délibérations approuvées avec les preuves de l'information ou de la consultation	0
		Délibérations rejetées pour non-respect de l'information ou la consultation	0
	Commune V	Délibérations approuvées sans preuve du respect de l'information ou de la consultation	0
		Délibérations approuvées avec des preuves d'information ou de la consultation	5
		Délibérations rejetées pour non-respect de l'information ou la consultation	0

Auteur : Auteur

* * * *

Les résultats exposés dans ce chapitre font apparaître un certain nombre de dissemblances entre les facteurs contextuels et institutionnels des deux communes. Sur le plan contextuel, nous observons que la Commune III est géographiquement moins étendue et moins peuplée

que la Commune V. Néanmoins, il apparaît que la Commune III est davantage subdivisée avec ses 20 quartiers que la Commune V qui n'en compte que 8. Aussi, la Commune III semble avoir une capacité financière supérieure à celle de la Commune V. Par contre, si les deux communes sont accompagnées par des partenaires techniques et financiers (PTF), les autorités de la Commune V seraient plus engagées que celles de la Commune III dans les démarches de participation citoyenne développées par lesdits partenaires. En outre, des activités de formation en « démocratie participative » sont recensées dans les interventions des PTF de la Commune V, contrairement à ceux de la Commune III.

En ce qui concerne le facteur institutionnel relatif à la prise en compte des obligations d'information et de consultation dans le contrôle de la légalité des actes des communes par le gouverneur du district de Bamako, ce contrôle n'est effectif dans aucune des deux communes observées. Autrement dit, les délibérations des deux communes sont régulièrement validées par le gouverneur sans vérification de la tenue ou non des obligations d'information et de consultation. Ainsi, la Commune III ne semble subir aucune contrainte de la part du gouverneur pour l'amener à respecter lesdites obligations. Dans ce sens, même si un souci de respect de la légalité apparaît dans les discours dans la Commune V, la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation ne semble nullement liée à une quelconque intervention du gouverneur.

Outre ces deux courants de facteurs (contextuels et institutionnels), notre cadre d'analyse se penche sur un troisième courant, à savoir les facteurs politiques. Il considère que les facteurs contextuels et institutionnels présentés dans ce chapitre sont insuffisants pour comprendre la variation entre les deux communes de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation. Nous estimons que cette variation s'explique davantage par l'environnement politique interne des communes qui fait l'objet du prochain chapitre.

CHAPITRE 6 : L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS D'INFORMATION ET DE CONSULTATION PAR LES COMMUNES

Nous avons montré dans le chapitre 1 que plusieurs facteurs politiques sont associés à la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique. Selon Breux, Bherer et Collin, l'engagement d'une collectivité dans la participation publique peut dépendre « d'un ensemble de facteurs, dont [...] la volonté politique [...] et le contexte politique » (2004, 10). Dans ce sens, certains auteurs soutiennent le rôle déterminant du profil de l'exécutif de la collectivité dans la formation d'une telle volonté politique : « The political profile of the municipal executive influences the nature of instruments adopted to promote citizen participation » (Tavares et Rodrigues 2013, 9).

L'influence du contexte politique fait pour sa part débat. En effet, des auteurs notent qu'un contexte politique stable et moins concurrentiel favorise la tolérance des autorités locales à la participation (John et Cole 1999). Pour d'autres au contraire, c'est un environnement instable et compétitif qui favoriserait l'implantation de processus participatifs : « lengthier stays in power are detrimental to the encouragement of citizen participation » (Tavares et Rodrigues 2013, 20). Selon Van Eijk (2013), la compétition politique favorise la tolérance des partis à l'écoute des citoyens, autrement dit à leur ouvrir des opportunités de participation à l'action publique locale.

Outre le profil de l'exécutif et le contexte politique local, la volonté politique d'ouvrir des espaces de participation publique résulte de la revendication des parties prenantes¹⁸⁶, c'est-à-dire les acteurs concernés par la participation (Yang et Callahan 2007). Dans cette perspective, sont considérés ici comme parties prenantes aux obligations d'information et de consultation, les conseils de quartier, les associations et GIE ainsi que les médias. Du fait de leurs attributions, ces différents acteurs ont un intérêt et un droit à revendiquer l'application des différentes obligations d'information et de consultation.

L'objectif de ce chapitre est d'exposer les résultats d'analyse de ces différents aspects politiques des deux communes. Dans un premier temps, nous nous penchons sur le profil de l'exécutif des deux communes, notamment celui des maires et des secrétaires généraux¹⁸⁷. Dans un deuxième temps, nous analysons le niveau de la compétition politique en cours

¹⁸⁶ Pour rappel, la notion de «partie prenante » est employée ici dans la perspective de Yang et Callahan (2007), à savoir les acteurs ayant la légitimité et la capacité, c'est-à-dire le droit de revendiquer l'application des obligations d'information et de consultation.

¹⁸⁷ Pour rappel, le secrétaire général dans les communes du Mali correspond au Directeur général de la Ville dans le système municipal du Québec.

dans les communes. Finalement, nous vérifions dans une dernière partie si les parties prenantes aux différentes obligations d'information et de consultation revendiquent leur mise en œuvre auprès des autorités communales et en quoi cette revendication influence les pratiques participatives de la commune.

6.1 Le profil de l'exécutif des deux communes

Selon Tavares et Rodrigues, les caractéristiques personnelles du maire et la composition de l'exécutif élu apparaissent déterminantes dans l'engagement d'une commune à ouvrir l'action publique locale à la participation des citoyens : « the mayor's personal traits and the composition of the elected executive express the preferences of local officials regarding participation » (Tavares et Rodrigues 2013, 9). En ce sens, Sidibé souligne dans le cas du Mali que « le degré et la qualité de la participation des populations de la commune restent liés à la volonté et [à la] capacité d'une élite que sont les maires » (2012, 76). Dans la même veine, le secrétaire général de la commune semble aussi incontournable dans le processus de la participation publique du fait de sa qualité de responsable de l'administration communale (article 11 Loi 93-008). Ainsi, conformément à notre cadre opératoire (tableau 2.1), l'analyse porte ici sur le profil du maire et du secrétaire général des communes. Elle suppose que les communes dirigées par un maire et un secrétaire général qui ont des compétences en démocratie participative du fait de leur formation ou de leur expérience professionnelle perçoivent la participation comme une ressource et sont plus susceptibles de mettre en œuvre de façon optimale les obligations de participation publique. Les questions relatives au profil tant du maire que du secrétaire général cherchent à décrire les caractéristiques d'ordre général (âge, formation et expérience professionnelle) et spécifique (leadership politique du maire et professionnel du secrétaire général) des deux personnalités.

6.1.1 Le profil des deux maires de commune

Les caractéristiques générales du maire abordent la catégorie d'âge, le niveau et le domaine d'études, l'expérience professionnelle avant l'élection à la mairie. Quant aux caractéristiques spécifiques, elles sont relatives à son profil et son leadership politique, le nombre de mandats exercés et enfin, sa perception de la participation publique.

Par rapport aux caractéristiques générales, la Commune III est dirigée par un maire relativement âgé. Il se situe dans la catégorie d'âge de 60 à 70 ans. En ce qui concerne le niveau et le profil d'études, il a fait des études supérieures en économie en France et plus spécifiquement en planification. En outre, il a suivi des formations dans le même domaine au Sénégal et aux États-Unis. Ainsi, aux termes de sa formation, il intègre la fonction publique de l'État comme inspecteur des services économiques, un des corps des cadres supérieurs de la haute fonction publique du pays dans le domaine de l'économie. Dans ce sens, comme expérience professionnelle, il est d'abord haut cadre au ministère du Plan, chargé du suivi

des activités de la Banque mondiale dans le pays. À la suite du financement d'un projet par cette même institution internationale dans le domaine de la santé, il est affecté au ministère de la Santé pour suivre ce projet au regard de ses fonctions précédentes au ministère du Plan. Dans cette perspective de gestionnaire de projet, il repart au ministère du Développement rural comme directeur de projet du Programme alimentaire mondial (PAM) jusqu'à sa première élection comme maire de la Commune III en 1998.

Plus spécifiquement, au niveau politique (leadership politique), le militantisme du maire remonte à ses années d'études universitaires en France, où il s'est présenté pour la première fois à un poste électif en 1976, notamment au sein de la fédération des étudiants d'Afrique noire en France, section académique de Rouen. Il est membre fondateur du Parti africain pour la solidarité et la justice (ADEMA-PASJ). D'obédience socialiste, ce parti est membre de l'Internationale socialiste. Le maire est resté toujours membre de ce parti fondé dans les années 1990-1991 jusqu'à nos jours. Ainsi, lors des élections communales de 1992, l'ADEMA¹⁸⁸ obtient le plus grand nombre de conseillers élus, soit onze (11). Mais du fait du jeu des alliances entre les autres listes, le parti n'obtiendra pas de poste au sein du bureau communal¹⁸⁹ comme le souligne un élu :

En 1992, malgré [...le fait que le] parti [ADEMA] avait le plus grand nombre d'élus, soit onze (11), les autres partis se sont coalisés pour [l']exclure [...] pratiquement de la gestion communale. (Élu-RE1-M1)

Cinq années après, au cours des élections de 1998, le parti décide de conquérir la mairie en misant sur la majorité absolue. Dans cette perspective, alors directeur de projet du Programme alimentaire mondial (PAM) au Mali, le parti fera appel à lui pour prendre la tête de sa liste de candidatures. Pour beaucoup, ce choix repose sur son militantisme dans la commune contre le parti unique à son retour de ses études en France :

Il était toujours dans la contestation quant [il est] rentré. [Il s'est] battu pour faire prévaloir l'idée de démocratie [...]. C'est cela qui a fait en quelque sorte qu'au niveau de la commune [...], beaucoup de personnes [...l']ont suivi dans [ses] idées et c'est compte tenu de cela que le parti [...lui] a demandé de venir comme tête de liste parce qu'[il...] pouvait mobiliser le maximum de citoyens dans la commune. (Élu-RE1-M1)

Ainsi, le parti obtient la majorité absolue au sortir des élections communales et il est élu maire. Depuis ce premier mandat en 1998, il est successivement réélu maire, soit trois (3)

¹⁸⁸ Nous employons cet acronyme pour désigner le parti ADEMA-PASJ comme c'est le cas dans le pays.

¹⁸⁹ Dans le système communal malien, le bureau communal est constitué du maire et de ses adjoints dont le nombre varie de 3 à 5 en fonction de la taille de la population de la commune (lois 95-034 et 2012-007). Voir le chapitre 2 (2.1).

mandats aujourd'hui à raison de cinq (5) ans par mandat¹⁹⁰. Il faut ajouter à cela, la présidence de l'Association des municipalités du Mali (AMM)¹⁹¹ qu'il a assurée lors de son second mandat. Pour beaucoup, ce leadership politique repose d'une part, sur sa méthode de gouvernance très axée sur les rapports sociaux¹⁹² et d'autre part, à l'envergure de son parti (ADEMA) sur la scène politique.

Les rapports sociaux apparaissent comme le premier facteur du leadership politique du maire. Par exemple, le maire est jugé très proche des leaders traditionnels, notamment les chefs de quartier et les leaders religieux. Aussi, il entretient des rapports privilégiés avec des groupements comme les femmes. Dans le même sens, le rapport à la famille, c'est-à-dire le fait d'être d'une grande famille connue est souvent mentionnée.

Tout d'abord, le maire semble entretenir des relations particulières avec les chefs traditionnels et les leaders religieux comme le soulignent certains répondants :

Le maire est, à son troisième mandat successif parce qu'il gère la commune [...] en relation étroite avec la chefferie traditionnelle et religieuse. (Élu-RE1-M1)

Politiquement [le maire] est très fort, par exemple dans sa commune tu ne peux pas avoir un chef de quartier et ses conseillers qui peuvent mal parler de lui, il s'appuie beaucoup sur ces gens [...]. Il travaille vraiment beaucoup avec les chefs de quartier, il n'y en a pas un qui peut lui dire non, il les entretient toujours. (Agent de projet-RAP2-M1)

Néanmoins, les relations du maire ne semblent pas aussi enthousiastes avec tous les chefs de quartier. Les avis de certains d'entre eux laissent penser une évolution de leurs rapports et une division entre ceux qui soutiennent le maire et ceux qui semblent prendre leur distance avec lui :

Le maire était proche des chefs de quartier [...] au début. Lors de son premier mandat, le maire et certains de ses collègues ont eu des altercations [...] avec le

¹⁹⁰ Pour rappel, le mandat du maire résulte de celui du conseil communal en sa qualité de conseiller communal. En ce sens, il n'y a pas de limite de mandat. Selon la loi électorale (Loi 06-044), « les conseillers communaux sont élus pour cinq (5) ans [...]. Les conseillers sortants sont rééligibles » (article 189). La limite à cette réélection ne porte que sur les conseillers démissionnaires : « sont inéligibles lors du renouvellement suivant, les conseillers communaux déclarés démissionnaires : pour avoir, sans excuse valable, refusé de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par les lois; [ou] pour avoir manqué à plus de deux sessions dans l'année sans motif légitime » (article 194 Loi 06-044). Cependant, « le maire peut être suspendu de ses fonctions par arrêté motivé du ministre chargé des collectivités territoriales pour une durée qui ne peut excéder trois mois. Il peut être [aussi] révoqué par décret motivé pris en conseil des ministres. Dans les deux cas, il [le maire] est admis préalablement à fournir ses explications écrites. La suspension ou la révocation du maire ne porte pas atteinte à sa situation de conseiller communal. Mais il ne pourrait à ce titre remplacer le maire en cas d'absence ou d'empêchement » (article 42 Loi 95-034).

¹⁹¹ L'AMM est la structure faîtière des élus communaux du Mali et organise chaque année « la journée des communes » présidée par le Président de la République.

¹⁹² Nous entendons par rapports sociaux ici les relations que le maire entretient avec les différents groupes sociaux ainsi que ses interactions individuelles avec la population.

ministre de l'Intérieur à son époque. Il faut reconnaître que c'est nous, les chefs de quartier qui avons médiatisé cette affaire pour les aider, sinon le ministre voulait les suspendre. Les gens disent que nous sommes proches de lui [du maire], sinon en réalité nous ne sommes pas proches du maire, il est faux et il est plus faux que n'importe qui. Il a fait ses trois mandats, ce n'est pas par rapport à ses qualités, non, il a bien fait le premier mandat, il a trompé les gens, mais au deuxième mandat il a commencé à montrer son vrai visage et au troisième mandat il a eu toutes les peines du monde pour se faire réélire puisque les gens sont prêts à tout pour l'argent, il a mobilisé les gens avec l'argent pour se faire élire [...], mais il n'aura pas un quatrième mandat, je lui ai dit cela. (Acteur communautaire-RLC2-M1)

Notre interlocuteur va plus loin en évoquant des promesses faites aux chefs de quartier par le maire pour se rapprocher d'eux avant de tenter de les diviser :

Un moment, il [le maire] a donné une lettre d'attribution de terrain d'habitation à chacun d'entre nous [chefs de quartier], mais même demain moi je n'ai pas encore vu ma parcelle [...], c'est comme s'il voulait nous calmer avec cela [...], il [le maire] a même essayé de nous diviser [...en suscitant] la création d'une association¹⁹³ des chefs de quartier [alors] qu'il y a déjà une coordination. (Acteur communautaire-RLC2-M1)

Cette tentative de remise de parcelles d'habitation semble confirmer les dires du répondant (agent de projet-RAP2-M1) qui mentionnait « l'entretien¹⁹⁴ » des chefs traditionnels par le maire. Selon un conseiller de quartier, la remise de parcelles évoquée concernait les chefs de quartier, les femmes conseillères municipales en plus de cinq (5) parcelles par conseil de quartier (acteurs communautaire-RLC4-M1). Cependant, si les intéressés ont reçu des documents relatifs auxdites parcelles, le maire n'arrive toujours pas à leur montrer les terrains trois ans après.

Néanmoins, la disponibilité du maire vis-à-vis des autorités traditionnelles semble aller au-delà même de sa propre commune. Ainsi, nous avons pu constater que des dignitaires traditionnels d'autres communes le sollicitent comme l'atteste un procès-verbal de rencontre avec certains imams venus d'une autre commune de la ville : « le problème¹⁹⁵ qui vous amène n'est pas impossible. [J'ai] pris bonne note [...].Vous pouviez m'envoyer un émissaire, je pouvais aussi faire le déplacement » (Procès-verbal d'une rencontre du maire avec des imams venus d'une autre commune).

¹⁹³ Il convient de noter que le président de cette association est le chef du quartier de résidence du maire.

¹⁹⁴ Dans le sens de subvenir à leurs besoins.

¹⁹⁵ Ledit problème évoqué portait sur des demandes de parcelles d'habitation.

Ensuite, en plus des chefs traditionnels, les groupements de femmes apparaissent aussi très proches de lui. Dans ce sens, le maire semble porter une attention particulière aux sollicitations de ces groupements. Ce qui lui permet de bénéficier implicitement de l'appui des membres de ces groupements en retour. En ce sens, les avis d'un chef de quartier en disent long sur l'approche du maire avec ces groupements :

Les relations entre le maire et les chefs de quartier ne sont pas aussi que cela, il a fait ses 3 mandats avec le truchement de la CAFO, la coordination des femmes; parce qu'il sait amadouer les gens, par exemple chaque année il donne 500.000 à 600.000 fr aux femmes de la CAFO pour leurs festivités, en plus il donne de l'argent aux groupements religieux comme ceux des imams et autres chaque année pour demander des bénédictions, donc ces gens ne peuvent jamais dire qu'il n'est pas bon; c'est comme ça; sinon les chefs de quartier, il n'est pas avec nous, ça je te le dis, il n'est pas avec nous, c'est comme ça qu'il a eu son 3^e mandat; les femmes, les jeunes et les religieux, sinon tous ceux qui comprennent les choses n'ont pas voté pour lui. (Acteur communautaire-RLC-M1)

Ces relations entre le maire et les groupements de femmes sont confirmées par une responsable de quartier de la CAFO :

Vraiment, nous travaillons avec le maire principal, il n'entreprend rien à l'intérieur de la commune sans nous appeler [...], pour moi il fait cela pour avoir du poids [...], peut-être avoir de l'électorat [...]; c'est un support [...], il nous appuie; chaque fois, qu'[on] passe [...] le voir pour une activité, il [...nous] appuie, de sorte que quand il en a besoin, c'est tout à fait normal que nous partions le soutenir [...]. Pendant les élections [...], il ne nous a pas demandé d'appui à ma connaissance [...], mais on dirait que c'est spontané parce qu'on travaille avec lui déjà, mais il n'a pas dit verbalement : aidez-moi, il ne l'a pas fait. (Leader communautaire-RLC1-M1)

Dans cette tendance au rapport social, l'influence familiale est aussi soulignée par certains répondants. En effet, être d'une grande famille, c'est-à-dire une famille nombreuse ou connue du fait de la notoriété d'un membre de la famille aurait ses avantages. Non seulement les bienfaits propres du maire sont mentionnés comme un facteur de leadership politique dans ce sens, mais aussi ceux de sa famille. Tout ceci serait de nature à renforcer son leadership dans l'arène politique locale :

Pour moi il [le maire] a duré dans cette fonction, il s'est fait connaître par les gens, il a une crédibilité sociale et puis sa descendance est grande et ils [les membres de sa famille] sont nombreux, quand la famille est nombreuse, ses connaissances deviennent encore plus larges, il y a tout cela en plus de tes propres fréquentations,

les gestes de générosité sans être forcément de l'argent. (Leader communautaire-RLC1-M1)

Comme je l'ai dit, le maire, son père a beaucoup fait dans la commune, d'après ce qu'on nous dit ce dernier est beaucoup intervenu pour les gens dans la commune, c'était un grand cadre dans le pays¹⁹⁶, donc il a beaucoup aidé les gens, le maire lui-même traite beaucoup de choses de façon sociale et discrète, par exemple quand tu viens le voir, il te donne de l'argent, soit, il fait quelque chose pour toi qui va te rendre heureux au-delà de l'argent, il arrange beaucoup les gens. (Agent de projet-RAP1-M1)

Cette valorisation du réseau social par le maire qui s'apparente au clientélisme (Keïta 2013) est même mise en avant par certains médias :

Après trois mandats successifs à la tête de la Mairie de la Commune III du District de Bamako [..., le maire] est considéré comme l'homme politique le plus sociable de sa commune. (Journal Le Progrès)¹⁹⁷

Outre ce levier social, le poids du parti apparaît comme le second facteur du leadership politique local. Pour le cas du maire, le poids de son parti ADEMA au niveau local et national constitue le second facteur non négligeable dans son leadership sur la scène locale. En effet, ce parti a dominé la scène politique nationale dès le début du multipartisme dans le pays avec l'élection de son candidat à la présidence de la république de 1992 à 2002. En 2002, il perd la présidence de la République et la majorité des députés à l'Assemblée nationale. Mais en 2004, le parti gagne les élections communales au niveau national, dont quatre (4) des six (6) mairies de Bamako. Il confortera cette position en 2007 en remportant la majorité relative des députés à l'Assemblée nationale et en gagnant les élections communales de 2009 avec cinq (5) mairies sur les six (6) de Bamako :

Le maire est d'un parti qui a été le premier parti le plus ancré au Mali [...], il y a eu la création de plusieurs partis, mais l'ADEMA [le parti du maire] est resté dans l'imaginaire de beaucoup de gens, surtout du côté des personnes âgées; certaines ne savent pas qu'il existe un autre parti que l'ADEMA, cela l'a beaucoup aidé aussi. (Leader communautaire-RLC1-M1)

L'ADEMA est mieux implanté dans la Commune III plus que les autres partis alors qu'on ne vote pas pour [le maire], on vote pour toute une liste [à savoir le parti...], la couleur de la liste. (Agent de projet-RAP2-M1M2)

¹⁹⁶ Le père du maire était un haut cadre du premier régime à l'indépendance du pays.

¹⁹⁷ Journal Le Progrès du 4 mars 2015. Consulté le 10 avril 2015. <http://www.maliweb.net/politique/elections-municipales-en-communes-i-ii-iii-et-iv-du-district-de-bamako-abba-haidara-mamy-sidibe-kader-sidibe-issa-sangare-les-tireurs-de-lombre-837692.html>.

Outre ces deux facteurs relatifs aux rapports sociaux et au poids du parti, la capacité financière est évoquée comme facteur du leadership politique dans la commune. Cela ressort dans les réponses surtout des fonctionnaires à la question : « qu'est-ce qui favorise la présence d'un candidat sur une liste de candidatures? » :

Je dirai qu'il faut être bien connu dans le quartier [...]. En plus de cela, il faut avoir une bonne assise financière [...]. De ma connaissance, ceux qui sont en très bonne position sur les listes sont ceux qui ont une bonne assise financière. Très souvent, dans les petits jeux de concurrence, ce sont ceux qui ont les moyens financiers qui l'emportent le plus souvent sur les autres. (Fonctionnaire-RF1-M1)

Les élus pour la plupart soulignent plutôt la confiance, la capacité de mobilisation et l'engagement dans le parti en réponse à la même question :

Au niveau de notre parti, on a dégagé un certain nombre de critères portant sur l'appartenance au parti et le degré d'engagement [...] au niveau des sous-sections de quartier [...]. Au niveau communal, les différentes sous-sections se réunissent en section, on en avait 15 ou 20 [...], à ce niveau le critère relatif au nombre d'électeurs a prévalu, j'étais le représentant du quartier le plus peuplé, cela a joué en ma faveur; j'étais secrétaire général adjoint, cela a plaidé en ma faveur; je suis membre du bureau exécutif national, cela aussi m'a favorisé [...]; donc c'est ce qui fait que j'ai bénéficié de la 2^e place sur la liste, car cela amène les électeurs de mon quartier à se reconnaître sur la liste à travers mon nom. (Élu-RE6-M2)

Par rapport à la perception de la participation publique, le maire n'ayant pas reçu de formation formelle dans le domaine semble y apprendre de son expérience de gestionnaire et de ses convictions politiques. Fort de son réseau social, il semble avoir une bonne perception de la participation publique comme le souligne un élu :

[Pour le maire, la participation] est une très bonne chose, parce qu'en réalité il souligne que cela permet de mieux dimensionner et adapter les différentes interventions de la mairie. (Élu-RE1-M1)

Comme on le constate, la vision de la participation exprimée ici semble administrative autrement dit, « gestionnaire » (Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Ainsi, la participation apparaît comme un outil de légitimation des interventions communales. Cela semble symptomatique de la non-application ou de la faiblesse du niveau de la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation dans la commune comme il est ressorti dans les constats au chapitre 4.

Le maire de la Commune V pour sa part apparaît comme l'un des plus âgés des six maires du district de Bamako. Il est dans la catégorie d'âge de 70 à 80 ans. Macro-économiste, il est

détenteur d'une licence de sciences économiques, option économétrie, et d'un diplôme d'études spécialisées en économie du développement des universités Paris I et X dans le même domaine entre 1963 et 1972 (CV du maire¹⁹⁸). Ainsi, contrairement à la majorité de sa génération d'alors où l'opportunité de rejoindre la fonction publique s'offrait à tous aux termes de leurs études, le maire semble avoir préféré les projets de développement à la base. En ce sens, il réalise plusieurs études et anime des séminaires dans plusieurs domaines liés au développement communautaire au Mali et dans d'autres pays africains. Par exemple, il réalise des missions de formation dans le domaine de la participation communautaire, entre autres les modalités d'organisation et de participation des comités villageois et la méthodologie de participation villageoise. Dans le même domaine, le maire a réalisé plusieurs études d'évaluation de programmes et projets comme l'exploitation des forêts naturelles avec la participation active des organisations paysannes. Plus particulièrement, il a réalisé plusieurs travaux dans le domaine de la décentralisation, dont l'élaboration de programme de développement d'un cercle et d'une région. Ainsi, il est sollicité pour l'organisation ou l'animation de séminaires portant sur le « capital social » ou la promotion de la « création d'associations de développement. » Fort de cette expérience, il est membre de plusieurs organisations de développement et promoteur d'un bureau d'études et de conseils dans ce domaine.

De façon spécifique, sur le plan politique, le maire est membre fondateur du même parti d'obédience socialiste, le Parti africain pour la solidarité et la justice (ADEMA-PASJ) tout comme son homologue de la première commune étudiée. À ce titre, quand ce parti gagne les premières élections présidentielles démocratiques en 1992, il est nommé ministre de la Promotion de l'initiative privée (1992-1993). Régulièrement élu membre du comité exécutif du parti, il a longtemps cherché à se faire élire à la tête d'une collectivité. Dans cette optique, il essuie quelques échecs dans sa quête du poste de maire de la Commune V et du district de Bamako, lui valant même le titre de « loser » de certains journaux à son accession au poste de maire en 2009 : « [...] élu enfin maire de la Commune V : la fin de la poisse politique pour cet éternel loser » titrait le journal L'indicateur Renouveau 2009¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Nos résultats d'entretien sont complétés ici par des informations qui proviennent du curriculum vitae (CV) de l'intéressé publié dans la note de lancement de l'évaluation de l'aide budgétaire de l'Union européenne au Mali entre 2003 et 2009 en qualité de consultant : Union européenne. 2009. Évaluation des opérations d'aide budgétaire au Mali de 2003 à 2009. Consulté le 30 avril 2015.

<http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDMQFjAE&url=http%3A%2F%2Fiscus.org.uk%2F%3Fwpdmact%3Dprocess%26did%3DNzAuaG90bGluaw%3D%3D&ei=eGNCVY2BLYL7sATFhYC4Dg&usg=AFQjCNGpFrHYgjYth5LSu54wGPGjVMQhJQ&bvm=bv.92189499,d.cWc>.

¹⁹⁹ Le Journal L'indicateur Renouveau du 20 mai 2009. Consulté le 30 avril 2015.

<http://www.maliweb.net/category.php?NID=44803>.

Tout d'abord, en 1998, élu conseiller communal, le maire tente de se faire élire à la tête du district de Bamako contre le choix de sa propre formation politique qui présentait un autre candidat d'ailleurs élu par la suite. Selon des propos rapportés par un journal, cette attitude est même dénoncée par certains de ses camarades du parti qui fustigent ce fait « de se porter candidat au poste de maire central du District, après que le Comité exécutif ait porté son choix sur [un autre...] au cours d'une de ses réunions à laquelle [il] participait » (Soir de Bamako²⁰⁰). À la suite des élections communales de 2004, il cherche encore à se faire élire à la tête du district comme maire, mais un autre cadre de son parti est encore désigné et élu. Ainsi, certains journaux soulignent qu'il serait victime de sa liberté de « ton » au sein du parti :

[Le maire] a échoué dans différentes tentatives pour se faire élire [...] maire [...] du district de Bamako comme en 2004, quand on lui a préféré [un autre]. Il était en fait victime de sa liberté de ton et surtout d'[un cadre] qui ne l'a jamais porté dans son cœur. (Journal L'indicateur le Renouveau)²⁰¹

Finalement après ces échecs au niveau du district, il tente de récupérer la Commune V, une des rares mairies du district qui échappe toujours au contrôle de son parti. C'est ainsi qu'enfin il arrive à se hisser à la tête d'une collectivité en 2009 et étendre du même coup la domination de son parti sur une cinquième commune sur les six du district. Cependant, la partie ne semblait pas gagnée d'avance puisque sa formation politique arrivait en deuxième position en nombre de conseillers derrière celle du maire sortant. Finalement, c'est à la suite de jeux d'alliances qu'il est arrivé à renverser la situation en sa faveur. Néanmoins, le maire ne se contente pas de ce poste d'élu local. Tout semble démontrer qu'il vise une envergure plus nationale. Aussitôt élu, il sollicite la présidence de l'Association des municipalités du Mali (AMM) pourtant détenue par son homologue de la Commune III et candidat à sa propre succession, par ailleurs convoitée par un autre maire, tous trois du même parti ADEMA. Pour une fois, la concurrence au sein du parti tourne en sa faveur et il est élu président de cette structure qui regroupe les élus locaux malgré les recours mêmes judiciaires de son camarade de la Commune III. Ce leadership politique est d'ailleurs associé à son militantisme par certains répondants et même des commentaires dans les journaux. En ce sens, sa persévérance est saluée lors de son élection en 2009 :

À force de courage politique et de persévérance [le maire] vient de prendre sa revanche sur ses adversaires [...]. Par la même occasion, il se refait une santé

²⁰⁰ Le Journal Soir de Bamako du 13 avril 2010. Consulté le 30 avril 2015.
<http://www.afribone.com/spip.php?article25735>.

²⁰¹ Op.cit.

politique et pourra désormais peser dans les rapports à l'ADEMA-PASJ [...]. Comme quoi on n'est jamais mort politiquement. (Journal L'indicateur Renouveau)²⁰²

Cela s'appelle de la persévérance ! [Le maire] a une conviction politique. Malgré tout ce qu'on lui [a] fait endurer à l'ADEMA; il est resté et se bat en bon militant. C'est ça, le vrai homme politique. (Anonyme)²⁰³

Cet itinéraire politique du maire semble mettre en évidence l'influence des relations avec la hiérarchie du parti dans le leadership politique d'un élu. En effet, en réponse à la question de savoir «ce qui favorise la présence d'un candidat sur une liste de candidatures » plusieurs facteurs sont mis en avant : les relations avec la direction du parti, la capacité financière, le militantisme, le rapport social, et la compétence.

Le premier facteur du leadership politique évoqué dans la commune porte sur les relations avec la hiérarchie du parti. Par exemple, écarté par deux fois au profit d'autres collègues du parti dans la course pour le poste de maire central de Bamako, le maire prend sa revanche en se hissant à la tête de l'association des municipalités en lieu et place du président sortant, le maire de la Commune III; candidat à sa propre succession et un autre maire candidat au même poste, pourtant tous, membre du même parti ADEMA :

À moins de deux mois de la mise en place du bureau de l'Association des municipalités du Mali (AMM) [...], l'Adéma-pasj qui dispose de 35% des maires, ne parvient pas à faire le choix entre le président sortant de l'AMM et non moins maire de la Commune III du District de Bamako [...], et [le maire], influent du Comité exécutif de l'Adéma-pasj qui vient d'être porté à la tête de la Commune V du District de Bamako. (Journal Le Républicain)²⁰⁴

Pour départager les trois prétendants au poste de président de l'AMM, le CE [comité exécutif] a mandaté le président du parti pour trancher. C'est ainsi que [ce dernier] a choisi [le maire de la Commune V]. (Journal Soir de Bamako)²⁰⁵

Cette constatation relative à l'influence de la hiérarchie du parti comme facteur du leadership politique est confirmée par un fonctionnaire qui note en plus la capacité financière :

²⁰² Op.cit.

²⁰³ Commentaires d'un anonyme sur le Journal L'indicateur Renouveau du 20 mai 2009. Sur ce point, il faut souligner qu'il est courant de voir les gens quitter leur formation politique pour une autre ou pour en créer à la suite des désignations des candidats aux différentes élections. Ce phénomène qualifié de « nomadisme politique » est très courant sur la scène politique du pays.

²⁰⁴ Journal Le Républicain du 14 octobre 2009. Consulté le 30 avril 2015.

<http://www.afribone.com/spip.php?article22450>.

²⁰⁵ Journal Soir de Bamako du 13 avril 2010. Consulté le 30 avril 2015.

<http://www.afribone.com/spip.php?article25735>

La présence d'un candidat sur la liste dépend de la spécificité de tous les partis politiques. Il y a certaines réalités du pays qui sont vraiment là, qui font que les choses ne sont pas faciles [...]. Ce n'est un secret pour personne [...], au niveau des partis politiques, quand on est en tête de liste, ou si l'on est dans les 7 ou 10 premiers, on peut se dire qu'on a la chance d'être élu. Donc souvent ce n'est pas en fonction de la compétence de la personne en tant que telle, souvent on a vu, les journalistes l'ont décrié plusieurs fois, souvent c'est le plus offrant; celui qui a beaucoup plus d'argent qui arrive à se maintenir en tête de liste ou bien qui est en bonne relation avec le comité exécutif du parti pour avoir la tête; donc, ce qui fait que souvent, il y a certains qui sont en tête de liste pas en fonction de leur capacité de mobilisation des militants; mais plutôt en fonction de sa puissance pécuniaire. (Fonctionnaire-RF2-M2)

Comme il ressort des propos de ce fonctionnaire, la capacité financière est le second facteur du leadership politique que révèlent les réponses. Elle est largement abordée par un élu qui souligne le paiement de montant d'argent en fonction de la position sur la liste :

Ce que la direction du parti peut faire [lors des élections], c'est d'appuyer un peu et cela n'est même pas le cas de tous les partis, sinon généralement c'est ceux qui sont sur la liste de candidatures qui financent les élections; parce que dès fois tu verras qu'il y a des partis qui disent, du 1^{er} au 5^e de la liste deux à trois millions, du 5^e au 7^e un million, ainsi de suite, cela dépend des partis, donc c'est avec cet argent qu'on fait les élections communales, généralement c'est comme ça. (Élu-RE4-M2)

D'autres élus mettent plutôt en avant le militantisme politique qui apparaît comme un troisième facteur de leadership dans la commune. Selon leur avis, l'engagement au sein du parti et la capacité de mobilisation semblent être les facteurs déterminants pour être sur une liste de candidatures lors des élections :

La constitution d'une liste dépend du militantisme politique [...], donc le premier critère c'est l'appartenance à un parti [...], chaque parti a ses modalités et maintenant le critère de base essentiel c'est le militantisme. (Élu-RE1-M2)

Dans cette veine, un autre élu lie son choix à la confiance des militants de son parti du fait de son engagement depuis la création dudit parti :

Je suis membre fondateur de mon parti, nous avons créé l'association pour lutter contre la dictature, je suis resté dans le parti et l'un des leaders du parti dans le quartier, c'est cette chance-là que j'ai eue, donc depuis l'association on était avec les militants [...], depuis lors j'ai bénéficié en tout cas de la confiance des militants à la base depuis jusqu'à ce jour. [...] La population a pu tester mon savoir-faire à partir de

ma [première] élection [...], à mon avis quand la population ne se reconnaît pas dans ce que tu fais; elle s'impatiente et laisse tomber, il faut être humble, modeste et être honnête. (Élu-RE2-M2)

Le quatrième facteur abordé par les répondants porte sur le rapport social comme dans la première commune. Dans ce sens, l'ancrage social est considéré comme le soubassement du militantisme politique et permettrait de mobiliser au-delà de sa propre formation politique selon un élu :

Il faut avoir un ancrage social [...], seul le parti peut attester de cela, seul le parti peut dire, on prend un tel, parce qu'il est capable de nous faire gagner, ce n'est pas parce qu'il a de l'argent, mais il est capable parce qu'il est connu et il est militant, cela veut dire que vous êtes connu et vous mobilisez au-delà du parti. Il ne s'agit pas de mobiliser les militants du parti parce que les militants d'un parti n'élisent pas quelqu'un, l'électorat par exemple vous mobilisez au-delà de votre parti, c'est cela qui fait votre légitimité. (Élu-RE1-M2)

Dans ce sens, certains acteurs communautaires mentionnent qu'il faut « être sociable » afin d'avoir une certaine légitimité :

pour être maire, il faut d'abord plaire aux gens [...], particulièrement au Mali et en Commune V, il faut particulièrement être sociable, à savoir fréquenter les gens, les écouter, partager avec eux, c'est ce que j'appelle, être sociable [...], notamment être présent aux baptêmes des gens, les mariages, les décès, partager le peu de moyens que vous avez avec les autres, c'est ce que j'appelle sociabilité; ainsi, vous avez une facilité à accéder aux gens et ces derniers vous trouvent facile à aborder. (Acteur communautaire-RLC6-M2)

Ainsi, le militantisme dans des associations connues apparaît comme un moyen de constituer un réseau autour de soi. Les propos d'un élu abordent bien cet aspect en réponse à la même question relative aux conditions favorisant le choix et l'élection d'un candidat :

C'est parce que sur le plan social je joue un rôle très important au niveau de mon quartier, disons de la commune. Rien qu'avec les écoles privées, j'en ai trois, je suis en contact direct avec les populations. Je suis le président de l'association des parents d'élèves (APE) de tout le quartier, donc à ce niveau aussi il y a vraiment des opportunités qui me permettent d'être en contact avec la population. Je suis également membre fondateur du centre de santé communautaire du quartier [...]; donc toujours en contact avec la population. En plus de cela, j'avais créé une association [...] pour sensibiliser les jeunes pour qu'ils prennent conscience de la citoyenneté et qu'ils participent aux activités [...], alors c'est tout ça; sinon je n'avais

pas d'ambition politique, mais ce sont les militants mêmes en 2004 qui ont demandé que je sois là, donc c'est eux qui ont décidé. (Élu-RE5-M2)

Finalement, seulement un fonctionnaire effleure le cas de certains partis qui choisiraient leurs candidats en tête de liste sur la base de la compétence. La compétence évoquée dans ce sens semble faire allusion à la compétence technique :

Certains sont en tête de liste [...en fonction de] ce qu'ils peuvent apporter comme contribution financière au parti, ou bien les rapports et les relations avec les gens du comité exécutif [...]. Mais dans certains partis quand même, les candidats en tête de liste sont souvent choisis en fonction du mérite. (Fonctionnaire-RF2-M2)

Par rapport à la perception de la participation publique, les obligations d'information et de consultation semblent apparaître pour le maire comme à la fois une obligation et la base de la légitimité d'un élu. Son expérience de consultant dans le domaine des projets de développement local, notamment l'élaboration et la mise en œuvre de méthodologies de participation communautaires semblent constituer une expérience déterminante dans ce sens :

Pour le maire, la participation est une obligation que l'on n'a même pas besoin d'imposer; les élus sont obligés de rendre compte. Quand vous dites que vous êtes représentant politique d'une certaine population, une fois élu, vous êtes l'élu de tout le monde, vous avez fait des promesses, vous avez un programme que vous avez proposé, donc ce programme il faudrait que vous rendiez compte de votre exécution. Pour lui, c'est le b-a-ba de la légitimité d'un élu. [...Pour le maire] c'est normal, parce qu'il est dit quelque part dans le code des collectivités que les élus doivent rendre compte aux citoyens, et que chaque citoyen de la collectivité peut venir demander ce qui se fait. (Élu-RE1-M2)

Dans cette veine, certains élus soulignent que le maire lie la participation à la maturité politique et surtout il l'utilise comme un moyen de susciter la mobilisation des ressources financières :

La participation est pour le maire une question de maturité politique, il lie cela à la conviction que l'élu se fait de sa fonction. Pour lui, si vous êtes conscients que ce sont des gens qui vous ont élus, que vous voulez les mobiliser pour adhérer à un programme et qu'ils se prennent en charge, vous devez leur rendre compte de ce mandat et surtout ses difficultés. Il dit aux gens : vous dites, on n'a pas fait tel aménagement, mais en contrepartie vous n'avez pas payé vos impôts, il n'y a pas d'argent caché quelque part, les subventions que la commune reçoit de l'État viennent, les dons et les prêts que la commune reçoit des étrangers sont les impôts

des autres; il faut que chacun contribue. Pour le maire, en se portant devant la population; en leur rendant compte, cela leur permet de s'interroger sur leur citoyenneté et de se dire si je suis exigeant avec l' élu, je vais être exigeant vis-à-vis de moi-même. (Élu-RE1-M2)

Aussi, notre interlocuteur souligne que le maire est conscient des difficultés de rendre compte, et met l'accent sur l'apprentissage. Dans cette perspective, il semble espérer un changement des habitudes dans la gestion publique :

L' élu a une légitimité [...], cette légitimité lui impose de rendre compte, et rendre compte n'est pas facile, cela s'apprend, et une fois qu'on a commencé, c'est comme de l'eau qu'on boit, et puis ça permet aux citoyens de respecter les affaires publiques et de se sentir concerné par les affaires publiques. Ce n'est pas seulement une histoire de sa maison, mais il s'agit de la collectivité [...]. Il faut que cela entre dans les habitudes et que tout le monde ait ce comportement à préserver les affaires publiques et de se sentir concerné par elles; c'est pour cela que les élus rendent compte, et maintenant si un élu n'a pas cette volonté politique de rendre compte, cela veut dire que quelque part, il n'est pas suffisamment mûr politiquement. (Élu-RE1-M2)

Souvent si tu regardes nos débats publics, tu as l'impression que quelqu'un va frapper le maire, il y a des gens qui l'attaquent directement, mais il accepte; ça aussi c'est la maturité politique d'un homme, d'un maire. (Fonctionnaire-RF5-M2)

Fort de cette conviction et de son expérience, le maire initie la mise en œuvre du débat public annuel communal rassemblant l'ensemble des quartiers et les différents acteurs locaux autour de la gestion de la commune et plus particulièrement du projet de budget. Cette expérience unique dans les communes de Bamako semble faire la fierté de la Commune V et inspire d'autres communes :

Pour le maire, il faut une participation de la population dans la gestion de la commune, les gens n'ont pas les mêmes perceptions de la loi, j'ai vu des maires qui disent [à propos du débat public] : il veut se montrer le maire de la Commune V; or c'est la loi qui l'exige, j'ai vu le maire de la Commune IV qui m'a dit : voilà ce qui me plaît chez le maire de la Commune V, chaque année il parvient à organiser un débat public, moi aussi je vais organiser. (Fonctionnaire-RF5-M2)

Dans le même sens, le secrétaire général de la Commune VI aurait eu des rencontres avec son homologue de la Commune V pour s'inspirer de cette démarche de débat public communal selon un fonctionnaire :

Le secrétaire général de la Commune VI est passé récemment chez notre secrétaire général pour qu'il lui donne des directives par rapport à ce qu'on fait ici pour essayer de faire la même chose. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Après ce portrait du profil des deux maires, nous nous intéressons au profil de leurs secrétaires généraux, responsables de l'administration communale.

6.1.2 Le profil des secrétaires généraux

En plus du maire, l'analyse du profil de l'exécutif communal s'intéresse au secrétaire général de la commune. Il constitue la pièce maîtresse de l'appareil administratif de la commune. Premier conseiller technique du maire, le secrétaire général occupe une place stratégique dans l'orientation et la conduite de l'administration communale : « le secrétaire général joue un rôle important. Véritable cheville ouvrière, métronome de la collectivité, il est au centre de tout, ce qui explique la multiplicité de ses attributions » (DNCT 2005, 23²⁰⁶).

Selon le guide de gestion du personnel des collectivités territoriales :

En tant qu'agent administratif de la collectivité et conseiller du président, le secrétaire général [...] conseille, appuie et enseigne les membres de l'organe délibérant [conseil communal] relativement à leurs missions [...]. C'est pour cette raison qu'il doit faire preuve de certaines qualités, dont la compétence : maîtrise de tous les textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement de la collectivité. (DNCT 2005, 24-26)

Ainsi, on constate que le secrétaire général joue un rôle primordial dans le bon fonctionnement de la commune, notamment le respect des procédures à travers son expertise et son leadership. Plus particulièrement, il semble le maillon principal de la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation relativement à sa responsabilité dans la préparation des réunions, notamment de consultation, mais aussi dans l'information des habitants des décisions de la commune :

Le secrétaire général [...] est chargé de : préparer les réunions de l'organe délibérant [conseil communal] (rédaction et expédition des convocations, préparation de la salle, etc.) [...], procéder, après les sessions, à l'affichage des comptes-rendus et faire porter à la connaissance des habitants de la collectivité toutes informations sur le fonctionnement des organes ainsi que les décisions prises par l'organe délibérant. (DNCT 2005, 23-24)

²⁰⁶ Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT). 2005. *Guide de gestion du personnel des collectivités territoriales*. La DNCT est maintenant appelée Direction générale des collectivités territoriales (DGCT).

Ainsi, pour certains agents de projets, c'est le secrétaire général qui doit donner de l'élan à l'application des procédures notamment des obligations de participation : « le secrétaire général est la cheville ouvrière de la commune, donc c'est lui qui doit impulser toutes ces notions et le respect de toutes ces procédures au niveau des élus » (Agent de projet-RAP1-M1). Les résultats montrent que le leadership du secrétaire général vis-à-vis des élus combine la plupart des caractéristiques. En ce sens, nous ne faisons pas de distinction entre caractéristiques générales et spécifiques comme pour le maire.

Au niveau de la Commune III, il y a un secrétaire général et son adjoint. L'actuel secrétaire général se situe dans la catégorie d'âge de 40-50 ans. Titulaire d'une maîtrise en droit privé, il est administrateur territorial, c'est-à-dire un cadre administratif supérieur de la fonction publique des collectivités territoriales²⁰⁷. Il a été promu au poste de secrétaire général en 2012 après avoir été assistant de la secrétaire générale sortante pendant près de cinq ans. Il est important de souligner à ce niveau qu'il a passé toute son expérience professionnelle jusqu'à ce jour au sein de cette même institution communale. Sur le plan politique, il n'a pas d'affiliation affichée. Néanmoins, il a été membre de la coordination communale du Conseil national de la jeunesse (CNJ) pendant près de cinq ans. Pour lui, la participation publique constitue une très bonne chose, car cela permet aux citoyens d'être informés de ce qui se passe dans leur commune. Comme formation dans le domaine de la démocratie participative citoyenne, il n'a pris part qu'à un atelier organisé dans ce sens par une ONG.

Il faut souligner que le secrétaire général actuel a succédé à ce poste à une ancienne fonctionnaire de l'État, "Administrateur civil"²⁰⁸ ayant fait valoir ses droits à la retraite en 2012. D'abord déployée au gouvernorat²⁰⁹ de la région de Kayes, cette dernière fut ensuite secrétaire générale de la commune I du district de Bamako avant de venir au niveau de la commune III pour le même poste dans les années 1992. Elle a participé à plusieurs ateliers de formation dans différents domaines de la gestion communale, mais pas spécifiquement dans le domaine de la démocratie participative. Pour elle, la participation publique, notamment le débat public consiste à impliquer les représentants des chefs de quartier, les femmes et la jeunesse, puisqu'il paraît bien difficile de réunir tout le monde au même endroit. On peut constater ici que cette vision de la participation s'apparente à ce que la commune

²⁰⁷ À côté de la fonction publique de l'État relative aux agents relevant de l'administration d'État, il y a une fonction publique des collectivités territoriales qui concerne les agents des collectivités territoriales (Loi 95-022 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales)

²⁰⁸ Cadre supérieur en administration de la fonction publique d'État, le correspondant dans la fonction publique territoriale est dénommé « administrateur territorial. » Avant la loi 93-008/ déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, « le Secrétaire général était toujours nommé par le ministre de l'Administration territoriale. » (DNCT 2005, 21)

²⁰⁹ Le gouvernorat désigne le siège des services du gouverneur de région, responsable régional des services de l'État central.

applique, notamment en ce qui concerne la limitation de la consultation aux cinq représentants des différentes couches sociales citées, dites de la société civile.

Le secrétaire général adjoint est relativement plus jeune (30-40 ans). Il est aussi titulaire d'une maîtrise, mais en droit public et administrateur territorial tout comme le titulaire. En poste depuis un an, il a d'abord été responsable des services administratifs et juridiques de la mairie avant d'être promu au poste de secrétaire général adjoint. Cependant, malgré son âge, il accumule une expérience plus diversifiée dans le cadre de ses stages professionnels. Il est successivement passé par la Direction nationale des collectivités territoriales, puis le trésor public comme stagiaire avant d'intégrer la fonction publique territoriale en 2005 dans la région de Kayes. Dans cette région, il est d'abord secrétaire général d'une commune rurale avant d'occuper le même poste dans la commune urbaine de Kognakary jusqu'en 2012; année de sa mutation au niveau de la Commune III. Apolitique, il perçoit la participation publique comme une obligation réglementaire. Pour lui, l'information est la clé de la réussite et la population a d'abord besoin de comprendre les choses avant quoi que ce soit. Dans cette perspective, il a pris part à différentes rencontres sur la problématique de la gestion participative lors de son passage dans la région de Kayes où une certaine dynamique associative était en cours bien avant la décentralisation. Dans ce sens, à Kognakary, la commune avait mis en place un dispositif de collaboration avec les associations et développé un système de restitution publique annuelle du compte administratif²¹⁰ aux populations de la commune.

Dans cette synthèse du profil des responsables du secrétariat général de la commune, on observe que l'actuel secrétaire général et son adjoint sont relativement jeunes et n'ont pas une grande expérience administrative. Dans le même sens, si l'avant-dernière secrétaire générale avait une certaine expérience administrative, elle n'a pas non plus exercé de fonctions de contrôle de légalité comme la plupart de ses homologues d'alors qui venaient de l'administration territoriale²¹¹. Ainsi, il semble que le secrétariat général a moins de leadership pour assurer l'orientation des élus, notamment le respect des procédures légales comme le souligne un agent de projet :

Normalement, le secrétaire général doit venir de l'administration territoriale pour lequel les élus ont du respect, mais avec la fonction publique des collectivités, les maires désignent eux-mêmes leur secrétaire général, la plupart de ces derniers

²¹⁰ Le compte administratif est un document établi suivant la contenance du budget par le maire, ordonnateur du budget de la commune à la fin de chaque année budgétaire et qui décrit « les crédits ouverts et les prévisions des recettes; les crédits disponibles pour les engagements, les crédits disponibles pour les mandats; les dépenses réalisées et les recettes réalisées » (article 263, Loi 2012-007). Il est soumis à l'adoption du conseil communal qui vérifie sa concordance avec le compte de gestion établi par le comptable public.

²¹¹ L'administration territoriale est employée ici dans le sens de l'exercice des fonctions de sous-préfet, préfet adjoint et de préfet dans lesquelles on exerce la tutelle (appui-conseil et contrôle de légalité) des communes.

ignorent leurs droits vis-à-vis des élus et il faut reconnaître aussi que le niveau [des secrétaires généraux] n'est pas très bon. Il y en a qui sont là seulement pour faire ce que le maire demande [...] alors que c'est la locomotive de la commune, normalement c'est lui qui doit orienter les élus. (Agent de projet-RAP1-M1)

Au regard de leur faible expérience par rapport aux élus du bureau communal, ces experts semblent avoir du mal à faire adhérer les élus à leur vision. Certaines propositions générales en faveur de la participation de la population apparaissent dans les procès-verbaux de sessions sans être appliquées. Ainsi, un fonctionnaire propose lors d'une session la nécessité de :

faire la restitution publique des comptes administratifs, sensibiliser la population pour le paiement de la taxe de développement, créer un cadre de concertation afin d'instaurer un climat de confiance entre élus et population. (Extrait du procès-verbal de session du budget 2014)

Le leadership du secrétaire général semble constituer un facteur de différenciation entre les communes comme il apparaît dans la réponse à la question : « selon vous, pourquoi certaines communes appliquent-elles les obligations d'information et de consultation et d'autres non ? » :

Comme je viens de le dire, dans l'élaboration du budget communal par exemple, il y a des procédures. C'est une question d'organisation au sein même de la commune, comme on le dit le secrétaire général est la cheville ouvrière de la commune, donc c'est lui qui doit impulser toutes ces notions et le respect de toutes ces procédures au niveau des élus, mais si cela n'y est pas les élus pensent que quand c'est fin prêt on vient [...]. Il y a d'abord un cadre de concertation, on doit réunir tous les chefs de quartier et l'ensemble des acteurs de la commune [...] sur la base des termes de références faites par le secrétaire général, ensuite on doit restituer le compte administratif de l'année passée. Mais ce sont des étapes qui n'ont jamais été respectées. (Agent de projet-RAP1-M1)

En ce sens, un fonctionnaire admet la responsabilité du secrétariat général dans cette non-application des obligations d'information :

Comme les textes le disent, après la session on doit afficher les décisions [...], mais ici [...] on ne voit [même] pas de tableau d'affichage [...]; moi personnellement j'impute cette responsabilité pas seulement au maire, mais à nous les agents administratifs et surtout au niveau du secrétariat général, parce que tout compte fait, même si on n'a pas de tableau d'affichage, on peut afficher sur les murs, en tout cas,

faire de telle sorte que la population ait quand même connaissance des informations; cela est une lacune qui relève de nous. (Fonctionnaire-RF2-M1)

En somme, la Commune III est dirigée par un maire relativement âgé qui détient un diplôme supérieur en économie et est un ancien haut cadre de la fonction publique de l'État et d'une organisation internationale. Son leadership politique repose sur ses rapports sociaux et le poids de son parti. Il apparaît que le maire n'a pas de connaissances formelles dans le domaine de la démocratie participative même s'il en connaît les effets sur l'efficacité des actions de la commune du fait de son expérience. Une conception de la participation qui apparaît plus managériale (Vigoda 2002, Tavares et Rodrigues 2013) comme il ressort dans l'avis de l'élu-RE1-M1 (voir p. 239 du présent document). Quant au secrétaire général et son adjoint, ils sont relativement jeunes (30-50 ans). Tous les deux sont titulaires de diplômes supérieurs en droit avec cependant une expérience professionnelle moyenne. Si l'ancienne secrétaire générale qu'ils ont remplacée venait de l'administration d'État, elle n'a pas non plus exercé directement les fonctions de contrôle de légalité des collectivités contrairement à ses homologues d'alors des autres communes qui étaient des anciens cadres de la tutelle. Aucune de ces trois personnalités ne dispose de compétences particulières en démocratie participative. Leur faible expérience administrative semble faire qu'ils ont une légitimité limitée en face d'un maire à qui ils doivent d'ailleurs leur poste²¹². La faible compétence du maire et du secrétaire général en démocratie participative semble handicaper l'effectivité de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation. Même si le secrétaire général et son adjoint ont une compréhension légale de ces obligations, ils paraissent peu légitimes et peu crédibles face à un maire, plus âgé et plus expérimenté dans le domaine de la gestion publique. En ce sens, ils ne semblent pas en mesure d'amener le maire au respect des procédures légales comme l'exigent leurs fonctions.

Tout au contraire, la Commune V semble mieux outillée. Le secrétaire général actuel se situe dans la catégorie d'âge de 50 à 60 ans. Il est détenteur d'une maîtrise en droit et administrateur des collectivités territoriales. D'abord secrétaire général de la commune de 2000 à 2005, il est remplacé à ce poste en 2005 par un cadre de l'administration territoriale entre 2005 et 2010²¹³. Pendant cette période, il prend la tête des services administratifs de la mairie jusqu'en 2010 où il est à nouveau nommé secrétaire général de la commune. Il est important de souligner qu'avant la mairie, le secrétaire général a travaillé dans un centre de recherche comme assistant de recherche dans le domaine de la participation communautaire aux projets, notamment la méthode active de recherche et de planification

²¹² Selon la Loi 93-008, le secrétaire général est nommé par le maire (voir dans le même sens les avis du répondant Agent de projet-RAP1-M1, p. 249-250).

²¹³ Nous reviendrons sur cette période dans les pages suivantes.

participative (MARP) : « autrement dit, la maîtrise d'ouvrage social qui repose sur trois piliers, à savoir identifier les acteurs d'un projet, leur donner la parole, et leur attribuer un rôle » (Fonctionnaire-RF1-M2). Avec son expérience d'assistant de recherche dans ce domaine, le secrétaire général prend la direction de certains projets de développement comme coordinateur avant d'arriver finalement à la mairie en 2000. Fort de cette expérience, le secrétaire général note qu'une non-implication de la population dans les activités de la commune rattrape toujours. Dans cette perspective, il prône même un renforcement de la Loi 95-034 pour amener les communes à appliquer les obligations de participation imposées :

Pour le secrétaire général, les obligations actuelles ont besoin d'être précisées davantage [...] pour amener les communes à les appliquer. Il pense que leur faible application peut s'expliquer par la formule actuelle qui semble générale et laisse trop d'initiative aux communes. (Fonctionnaire-RF1-M2)

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'actuel secrétaire général a été remplacé par un cadre de l'administration territoriale entre 2005 et 2010. Il convient de noter que jusqu'à un certain moment, le secrétariat général de la plupart des communes de Bamako était dirigé par des administrateurs civils, c'est-à-dire des cadres du ministère en charge de la décentralisation. Dans ce cadre, le secrétaire général arrivé dans la Commune V en 2005 a fait toute sa carrière dans l'administration territoriale²¹⁴. À ce titre, l'intéressé a tout le temps exercé les activités de tutelle sur les communes. Autrement dit, il conseillait les communes dans le sens du respect de la légalité comme sous-préfet et contrôlait sous la responsabilité du préfet la légalité des actes des communes comme préfet adjoint. Ainsi, c'est lui qui semble avoir enclenché la mise en œuvre des obligations de consultation dans la Commune V, notamment dans le domaine budgétaire lors de son passage comme nous l'avons mentionné au chapitre 4.

On constate qu'en plus d'un maire expérimenté et consultant dans le domaine du développement communautaire, le secrétariat général de la Commune V a un certain leadership. D'une part, son administration fut dirigée par un secrétaire général expérimenté dans le domaine de l'application des procédures légales de fonctionnement des communes; d'autre part, l'actuel secrétaire général a de solides connaissances dans le domaine de la participation communautaire. Au regard de l'apport spécifique de l'ancien secrétaire général et du maire dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation dans la commune, le leadership de l'exécutif semble faire la différence. Plus particulièrement l'influence du leadership du maire et du secrétaire général dans le respect des procédures

²¹⁴ Les administrateurs civils constituent le corps des cadres supérieurs de l'administration générale. Dans l'administration territoriale, ils commencent généralement par les fonctions de sous-préfet, préfet adjoint, préfet, conseiller et directeur de cabinet du gouverneur, puis gouverneur pour certains d'entre eux. Ils sont chargés d'assurer la tutelle (appui-conseil et contrôle de la légalité) des collectivités, notamment les communes.

légales telles que les obligations de participation publique, est mise en évidence par un fonctionnaire dans sa réponse à la question « qu'est-ce qui fait la différence entre les communes dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation ? » :

Non seulement il y a le niveau, mais il y a la vision politique du responsable qui est vraiment là. Il y a des communes aussi qui ont bénéficié de l'expérience des administrateurs civils classiques que l'État a mis à leur disposition [...], c'est ce qui fait la qualité, des administrateurs civils ayant travaillé au moins 10 ans au niveau de l'administration publique, à ce niveau il y a des choses que ces derniers ne permettent pas. À un moment, il y en avait un dans la Commune I, un dans la Commune IV et un autre dans la Commune V, ce n'est pas du tout la même chose que les autres communes, il y a l'expérience qui est vraiment là, tout un bagage qui permet vraiment au secrétaire général de comprendre et de décortiquer toutes les lois, le code des collectivités qui devient un peu leur Bible, leur Coran pour faire les choses [...]. Donc il y a cela aussi, les maires là, ils sont politiques, ils ne voient souvent que le côté politique. (Fonctionnaire-RF2-M2)

Néanmoins, comme le souligne ce fonctionnaire dans la dernière partie de sa réponse, les maires « sont politiques ». Ces derniers semblent généralement guidés par les enjeux politiques dans leurs choix. Dans ce sens, il apparaît intéressant de voir ce qui se joue dans l'arène politique locale des deux communes, et son lien avec le niveau de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation.

6.2 La compétition politique en cours dans les deux communes²¹⁵

Plusieurs auteurs mentionnent l'effet de la situation politique locale sur l'engagement des autorités locales dans un processus de participation publique. Pour certains, une situation politique stable et moins compétitive peut favoriser l'engagement des élus dans un processus participatif : « whether one party is in power over a long period [...], leaders may be secure in their power [...], a secure leader may have more freedom to develop capacity-generating policies » (John et Cole 1999, 101). Dans ce sens, Tavares et Rodrigues notent qu'un exécutif majoritaire favorise l'engagement des autorités locales dans la participation publique: « in fact, the larger the margin of victory, the more likely it is that political participation tools are adopted [...] executive majorities allow elected officials to engage in innovation in terms of seeking citizen participation » (2013, 20). Pour d'autres au contraire,

²¹⁵ Dans ces deux dernières parties (6.2 et 6.3), nous procédons par section spécifique par commune en raison du volume d'informations récoltées.

plus le niveau de la compétition est élevé, plus les partis sont enclins à ouvrir le processus décisionnel aux citoyens :

When citizens' support is more evenly distributed among the different parties, parties have to compete more for citizens' votes. It is expected that they are more willing, then, to listen to citizens' demands and have incentives to open up decision-making processes, especially after elections. (Van Eijk 2013, 6)

Ainsi, notre hypothèse de l'influence de la compétition politique postule que la volonté politique de l'exécutif communal de mettre en œuvre ou pas les obligations de participation publique sera aussi fonction du niveau de la compétition politique sur la scène locale. Pour analyser ce niveau du jeu politique en cours dans les communes, nous nous intéressons principalement à la situation des partis politiques enregistrés dans chacune des communes, ceux représentés au sein de leur conseil communal ainsi que dans leur bureau communal²¹⁶ et, finalement le niveau de mobilisation des électeurs des deux communes.

6.2.1 La compétition politique dans la Commune III

Le premier indicateur de l'analyse de la compétition politique a trait au nombre de partis politiques enregistrés dans la commune. Il est intéressant de souligner sur ce point que cent soixante-cinq (165) partis politiques sont officiellement enregistrés auprès du gouvernement du Mali à la date du 7 octobre 2013 (Direction générale de l'administration du territoire, 2013)²¹⁷. Selon des élus de la Commune III, la plupart de ces partis sont présents dans leur commune : « presque tous les partis sont dans la commune, au moins une centaine » (Élu-RE1-M1).

Néanmoins, pour mettre en lumière la compétition politique, nous nous focalisons plus spécifiquement sur les partis politiques²¹⁸ ayant pris part aux élections communales de 2009²¹⁹. Dans cette optique, la Commune III enregistre vingt et une (21) listes de candidatures, dont une liste d'alliance entre deux partis politiques (Gouvernorat du district de Bamako 2009²²⁰), soit un total de vingt-deux (22) partis politiques en compétition. Sur ce

²¹⁶ Le conseil communal constitué de l'ensemble des conseillers communaux est l'organe délibérant (conseil municipal) et le bureau communal est constitué du maire et de ses adjoints est l'organe exécutif (bureau exécutif).

²¹⁷ Direction générale du territoire. 2013. Répertoire des partis politiques. Consulté le 21 janvier 2015. http://www.matcl.gov.ml/PDF/ListePP_07_10_2013.pdf.

²¹⁸ Cela prend en compte les différentes listes de candidatures indépendantes, car ces dernières prennent part au jeu politique local sans être formellement déclarées comme partis politiques.

²¹⁹ Ces élections sont les dernières organisées au niveau communal. Le mandat de cinq (5) ans des conseils communaux a pris fin en 2014, mais il est prorogé faute d'élections à cause de la crise sécuritaire que connaît le pays depuis 2012.

²²⁰ Gouvernorat du district de Bamako. 2009. *Liste des candidatures par commune du district de Bamako pour les élections communales de 2009*. Bamako

point, la commune vient en avant-dernière position sur les six du district en termes de nombre de listes de candidatures lors de ces élections locales de 2009.

Sur les 22 partis politiques ayant pris part à la compétition électorale, notre second indicateur se penche sur ceux ayant pu se faire représenter au conseil communal. Dans ce sens, il faut noter qu'à l'issue des élections, et conformément à la loi électorale; seulement 7 listes de candidatures ont pu obtenir des conseillers communaux sur les 21 au total, soit 14 sièges pour l'ADEMA-PASJ, 7 sièges pour l'URD, 5 sièges pour le RPM, 3 sièges pour le CNID, 3 sièges pour la liste des indépendants ATD, 3 sièges pour les indépendants du Mouvement citoyen²²¹ et 2 sièges pour la liste des indépendants ACP (MATCL 2009b).

Au total donc, les partis politiques (4 partis politiques sur les 18) obtiennent 29 des 37 sièges, et les listes indépendantes (3 listes sur les 4), 8 sièges. Le tableau 6.1 présente la situation des listes de candidatures politiques et indépendantes et le nombre de sièges obtenus lors des élections communales de 2009.

²²¹ Le Mouvement citoyen qui était un groupement indépendant de soutien au Président de la république d'alors s'est éclaté en plusieurs partis politiques à partir de 2010 (PDES, SYNOUMA, UMAM, PS).

Tableau 6.1 : Situation des listes de candidatures politiques et indépendantes et le nombre de sièges obtenus lors des élections communales de 2009 dans la Commune III

N° d'ordre des listes de candidatures	Partis politiques	Nombre de sièges obtenus
1	ADEMA	14
2	URD	7
3	RPM	5
4	CNID	3
5	MPR	0
6	UDD	0
7	MIRIA	0
8	PSP	0
9	MPLUS RAMATA	0
10	REDD	0
11	CDS	0
12	SADI	0
13	PARENA	0
14	PCR	0
15	UMP	0
16	URP	0
17	Alliance US RDA – MJT (Mali Jon Ton) ²²²	0
Sous-total : 17	18	29
	Listes indépendantes	
1	A.T.D (Alla Ka Tinè DEME)	3
2	Indépendants Mouvement Citoyen Commune 3	3
3	ACP SIGUIDA NYETA	2
4	JAMA JIGI	0
Sous-total : 4	4	8
Total général: 21	22	37

Source : Gouvernorat du district de Bamako 2009, MATCL 2009b

Comme on peut le constater, l'ADEMA-PASJ est sans conteste le parti politique dominant sur la scène communale avec près de la moitié des sièges obtenus par les partis politiques même s'il n'obtient pas la majorité absolue au conseil communal. Pour rappel, une liste de candidatures doit réunir au moins 5% des suffrages exprimés pour prétendre à la répartition des trente-sept (37) sièges de conseillers. Cette domination du parti du maire est mentionnée par un fonctionnaire : « quand on essaye de voir la configuration du conseil, on se rend compte que c'est l'ADEMA qui est le mieux implanté, donc c'est l'ADEMA qui est le parti dominant dans la commune » (fonctionnaire-RF2-M1).

²²² Cette liste est constituée de deux (2) partis politiques, à savoir l'US-RDA et le MJT.

Néanmoins, si cette domination de la scène politique locale par l'ADEMA reste sans conteste au sein du conseil communal, elle semble se fragiliser ces derniers temps sur le terrain comme le souligne un autre fonctionnaire en réponse à la question relative au parti le plus implanté dans la commune :

Je dirai que c'est l'ADEMA [qui est le plus implanté], mais aujourd'hui il serait difficile de se prononcer, puisque de la dernière élection communale à nos jours, il y a eu une certaine déliquescence au niveau du parti, donc ce n'est pas sûr qu'elle soit aujourd'hui la première force politique au niveau de la commune, sinon au début du mandat, tel était effectivement le cas. (Fonctionnaire-RF1-M1)

En effet, si le parti a largement dominé la scène politique depuis 1992, il connaît des difficultés depuis la crise sécuritaire et politique de 2012 qui l'a vu perdre aux élections présidentielles et législatives. On sent un basculement de l'électorat vers le parti du nouveau Président de la République, c'est dans ce sens que certains s'interrogent aujourd'hui sur le poids réel du parti sur la scène politique nationale et locale. En effet, le « nomadisme politique » que nous avons précédemment mentionné fait que les hommes politiques semblent toujours basculer dans le camp du parti du Président de la République.

Le troisième indicateur de la compétition politique porte sur les partis représentés au bureau communal. En effet, la suite logique des élections est la mise en place du bureau communal composé du maire et de ses adjoints au nombre de cinq dans la commune.

En la matière, puisqu'aucun parti n'a obtenu la majorité absolue, c'est le jeu des alliances qui détermine la suite. Dans cette perspective, l'ADEMA-PASJ fort de ses quatorze (14) élus, écarte l'URD, son vis-à-vis direct; pour s'associer au RPM (5 élus), au CNID (3 élus) et aux listes indépendantes ATD (3 élus) et le Mouvement citoyen (3 élus). La coalition totalise alors 28 conseillers élus, soit plus que la majorité absolue qui est de 19 conseillers. Cependant, l'alliance a son prix, notamment pour la constitution du bureau. Ainsi, l'ADEMA gagne le poste stratégique de maire et celui de 3^e adjoint, le RPM prend le poste de 1^{er} adjoint, le CNID, celui de 2^e adjoint; les indépendants ATD prennent le poste de 4^e adjoint et enfin; les indépendants du Mouvement citoyen, celui de 5^e adjoint. Comme on peut le constater, l'URD bien qu'étant la deuxième force politique au regard des résultats (7 élus) se trouve écarté du bureau communal.

Pourtant, certains élus soutiennent que c'est l'idée de faire représenter toutes les forces politiques qui a prévalu lors de la mise en place du bureau :

Par rapport au bureau, ce sont des négociations qui ont été engagées avec l'ensemble des partis pour constituer une liste parce que c'est ce que je dis [...], c'est

le sens de la proportionnelle; et la proportionnelle suppose réellement que tout ce qui a une représentativité puisse participer aux décisions. (Élu-RE1-M1)

Toutefois, la mise à l'écart du deuxième parti ayant recueilli le plus de conseillers montre plutôt que c'est la réalité politique du terrain qui semble avoir fait prévaloir les arrangements politiques plus que l'idée de représentativité de toutes les forces politiques comme le fustige un autre élu :

Je regrette [...] le système malien avec les alliances avec le diable [...]. Au sortir des élections, l'ADEMA a eu 14 élus [...]; avec l'ancien régime, l'ADEMA et le maire du district [conseiller communal ADEMA de la Commune III] avaient beaucoup d'audience, donc il [l'ADEMA] a pu engranger beaucoup de partis amis; notamment le parti de l'ex-Président de la République [...], donc ils ont formé le bureau communal en [...nous] écartant [...] malgré notre démarche envers eux pour leur dire que pour le bien du développement local qu'il faudrait que tout le monde soit là-dedans [dans le bureau communal] pour faire une gestion collégiale, mais la politique étant ce qu'elle est; il y a le jeu de l'autruche. (Élu-RE6-M1)

Au total donc, cinq (5) partis et groupements politiques sont représentés au sein du bureau communal sur les sept (7) qui sont représentés au conseil communal. Pour compléter cette cartographie du jeu politique local dans la commune, nous analysons le niveau de mobilisation des électeurs. Dans cette optique, nous faisons une moyenne des taux de participation électorale des trois (3) élections communales tenues pendant notre période d'étude (1998-2011), soit 2009, 2004 et 1998. En ce sens, le taux moyen de la participation électorale aux trois dernières élections communales est de 32,05% dans la commune alors que cette moyenne est de 22,9% pour l'ensemble des six communes de Bamako. Dans le même sens, la commune enregistre le taux le plus élevé de participation électorale au cours de ces élections communales dans le district de Bamako. Le tableau 6.2 présente le taux de la participation électorale aux trois dernières élections communales dans les six communes du district de Bamako.

Tableau 6.2 : Synthèse du taux de la participation électorale aux élections communales de 2009, 2004 et 1998 dans les communes du district de Bamako

Commune	Année d'élection	Nombre d'électeurs inscrits	Nombre de votants	Taux de participation	Taux moyen de participation des trois élections
Commune I	2009	175.692	40.573	23,09%	21,22%
	2004	138.782	32.107	23,13%	
	1998	109.384	19.094	17,46%	
Commune II	2009	117.988	33.603	28,48%	25,77%
	2004	93.960	26.267	27,96%	
	1998	106.987	22.345	20,89%	
Commune III	2009	91.213	32.506	35,64%	32,06%
	2004	71.920	25.221	35,07%	
	1998	69.736	17.763	25,47%	
Commune IV	2009	156.846	30.783	19,63%	17,64%
	2004	129.158	21.400	16,57%	
	1998	168.671	28.198	16,72%	
Commune V	2009	195.306	30.336	15,53%	19,12%
	2004	147.457	29.563	20,05%	
	1998	113.596	24.746	21,78%	
Commune VI	2009	212.124	44.626	21,04%	21,59%
	2004	160.280	38.223	23,85%	
	1998	148.400	29.500	19,88%	
Taux moyen des six communes :					22,9% ²²³

Source : MATCL 2009b et 2004, CENI s.d.

Sur le plan électoral, il est important de souligner la spécificité du système d'enregistrement des électeurs au Mali. En effet, si dans certains pays ces derniers sont appelés à s'inscrire de façon volontaire sur les listes électorales, cette inscription est automatique au Mali pour tous les citoyens âgés de 18 ans et plus. Chaque année au dernier trimestre de l'année, les services du ministère de l'Administration du territoire procèdent à une révision des listes électorales, en y ajoutant systématiquement tous les citoyens ayant atteint 18 ans à partir des registres d'état civil, en procédant à la radiation des personnes décédées ainsi qu'à la correction des différentes erreurs sur les noms ou les adresses. Pour certains, cette inscription automatique serait de nature à diminuer le taux de la participation électorale du fait que tous les inscrits ne sont pas forcément motivés à aller voter. C'est pourquoi de plus en plus, des voix s'élèvent en faveur de « l'inscription volontaire [...], on pense que celui qui

²²³ Ce taux moyen des six communes est obtenu en divisant le total des moyennes des six communes par six.

s'inscrit volontairement est plus enclin à se déplacer pour voter » (Traoré et Diaby 2011, 37-38).

La configuration politique du conseil communal et du bureau communal que nous venons de décrire est différemment commentée quant à son effet sur la mise en œuvre des obligations de participation publique. D'une part, certains élus et fonctionnaires soutiennent que cette configuration n'affecte pas les relations avec la population du fait d'une tendance au consensus après la mise en place du bureau selon un élu : « la configuration actuelle fait disparaître totalement le fait partisan, parce que chacun est collectivement comptable de tout ce que le bureau fait » (Élu-RE1-M2). Dans le même sens, un autre élu souligne la recomposition des alliances avec le temps :

Notre chance, on a un maire qui a quand même trois mandats en tant que maire, il a beaucoup d'expériences, ensuite vous savez dans des cas comme cela, les gens vont au-delà des partis, des affinités; les premiers temps, les gens se disent, on est une majorité [...]; mais après il y a une recomposition prudente [...], c'est-à-dire au début on tient compte de la majorité, mais après ça se recompose, par exemple celui qui vient de quitter le bureau tout de suite [Élu-RE6] est d'un parti non membre du bureau [...], mais finalement on s'entend mieux avec quelques-uns d'entre eux. (Élu-RE2-M1)

Mais pour un autre élu, le consensus n'est que le fruit d'un jeu d'intérêts²²⁴. En effet, même les élus de l'opposition semblent s'allier aux maires afin d'avoir des faveurs selon les propos d'un élu :

Je suis déçu du fonctionnement de la mairie, parce que je pensais avant d'être élu qu'on y venait pour voir comment aider nos populations, mais quand tu y rentres, tout revient au maire [...], un simple conseiller ne peut rien faire, finalement cela m'a découragé; même aux élections prochaines je ne vais plus m'engager [...]. Par exemple, les conseillers avaient rejeté le compte administratif du maire, mais après ils ont signé; vous savez pourquoi ? Il a donné quelque chose aux gens [...]. On dit que les décisions de la mairie doivent être prise en fonction des délibérations du conseil, mais j'avoue [...], que tu dises quelque chose ou pas rien ne change, et même quand tu dis quelque chose tu deviens ridicule [...]. Je m'associe à toi pour avoir une place dans la mairie [...], par exemple une place où on donne les terrains,

²²⁴ Le même phénomène a lieu au niveau de l'État entre 2002 et 2012 où Amadou Toumani Touré (ATT) est élu président de la République en deux mandats successifs comme candidat indépendant. Ce dernier a alors « initié une forme consensuelle de gestion du pouvoir » en s'appuyant « sur les partis, qui [...] bénéficient en retour d'un accès aux ressources étatiques » (Baudais et Chauzal 2006, 61 et 67).

ou responsable de quelque chose pour rentabiliser ce que j'ai investi pour me faire élire, mais pas pour avoir des bénéfices pour la population. (Élu-RE8-M1)

Néanmoins, des fonctionnaires ajoutent même que la configuration minoritaire qui conduit à la constitution d'un conseil communal et d'un bureau communal de plusieurs partis permet une bonne diffusion de l'information :

Le fait qu'il ait plusieurs partis non seulement dans le conseil communal, mais aussi au sein du bureau permet de mieux partager l'information selon ma considération [...]. Là où un seul parti parvient à avoir la majorité, tu trouveras que c'est ce même parti qui constitue le bureau communal et les autres sont marginalisés, ce qui fait que souvent il y a un sentiment de découragement qui est là de la part des autres. Mais s'il y a une combinaison [...], il va avoir une certaine harmonie dans la gestion des affaires communales [...]. Ici dans la Commune III, le maire a fait de telle sorte qu'il n'y ait pas de marginalisation [...]. La preuve est que si tu fais un sondage, la mairie est beaucoup plus sollicitée, sinon appréciée dans ce sens par rapport aux autres. (Fonctionnaire-RF2-M1)

D'autre part, certains avis font valoir que la configuration politique du bureau faite d'alliances entre les partis ne favorise pas une adhésion de la population à la commune. Selon un élu, une partie de la population ne se reconnaît pas dans les autorités locales :

Comme deuxième parti de la commune ayant obtenu plus de conseillers (7), la population a bien voulu donner son suffrage à notre parti, mais le bureau a refusé; les partis qui n'ont eu que 3 conseillers se sont retrouvés adjoints [...]; quelque part, c'est une insulte à la population, c'est pourquoi il y a souvent des désobéissances à l'endroit de la mairie parce que les gens ne se reconnaissent pas en elle. (Élu-RE6-M1)

Comme on le constate, le parti du maire apparaît le mieux implanté dans la commune. L'arène politique est demeurée presque stable avec les trois mandats successifs du maire avec une domination de son parti. Avec la majorité relative des conseillers et le pouvoir de distribution des ressources, le maire semble arrivé à affaiblir le niveau de la concurrence politique au sein du conseil. En ce sens, au regard de la culture politique de la commune largement marquée par les rapports sociaux qu'il maîtrise, le poids du parti qui apparaît dominant et les ressources de la mairie dont il détient; le maire ne semble pas éprouver de besoin sur le plan politique de recourir à la participation des citoyens en vue de légitimer ses actions auprès de la population. Le débat semble tourner ici à l'avantage de ceux qui soutiennent que dans un contexte de majorité ou de stabilité politique, l'exécutif subit moins de pression pour chercher à légitimer ses décisions auprès des citoyens (Thomas 2010);

contrairement à ceux qui postulent que la majorité ou la stabilité politique favorise l'engagement de l'exécutif communal dans des innovations institutionnelles, comme l'adoption d'outils de participation publique (John et Cole 1999).

6.2.2 La compétition politique dans la Commune V

La Commune V est l'une des communes où la compétition politique est la plus élevée dans le district de Bamako. Aucune formation politique n'est arrivée à avoir la majorité absolue au cours des trois dernières élections communales qui ont conduit à l'élection de trois maires différents. Comme dans la section précédente, l'analyse porte sur la situation des partis politiques enregistrés dans la commune, ceux représentés au sein du conseil communal ainsi qu'au bureau communal et, finalement le niveau de mobilisation des électeurs de la commune.

Par rapport à la situation des partis politiques enregistrés dans la commune, il y aurait « près d'une trentaine » de partis politiques implantés dans la commune selon un fonctionnaire (Fonctionnaire-RF1-M2). Mais, pour mettre en exergue le niveau de la concurrence politique locale en cours dans la commune, nous portons le regard sur les formations politiques qui ont pris part aux dernières élections communales, à savoir celles de 2009. Au cours de ces élections, la commune a enregistré 21 listes de candidatures dont 3 listes d'alliances constituées chacune de 2 partis politiques et une liste de candidatures indépendantes. C'est la seule commune à Bamako qui enregistre une seule liste de candidatures indépendantes qui vont de 4 à 7 listes dans les autres communes. Au total, ce sont 24 formations politiques qui ont pris part à la compétition électorale. En ce sens, la commune occupe le milieu du tableau parmi les six communes de Bamako.

En ce qui concerne les formations politiques représentées dans le conseil communal, seulement 5 sont arrivées à placer des conseillers parmi les 24 formations politiques entrées en compétition pour les 45 sièges de conseillers de la commune. Ainsi, à l'issue des élections, l'URD qui est le parti du maire sortant et de tendance libérale a obtenu 14 sièges; l'ADEMA, le parti de l'actuel maire, 12 sièges; le CNID, 7 sièges; le MPR, 7 sièges et le RPM²²⁵, 5 sièges soit un total de 45 sièges. Le tableau 6.3 présente la situation des listes de candidatures politiques et indépendantes et le nombre de sièges obtenus lors des élections communales de 2009 dans la Commune V.

²²⁵ Le parti de l'actuel Président de la République élu en 2013.

Tableau 6.3 : Situation des listes de candidatures politiques et indépendantes et le nombre de sièges obtenus lors des élections communales de 2009 dans la Commune

V

N° d'ordre des listes de candidatures	Partis politiques	Nombre de sièges obtenus
1	URD	14
2	ADEMA	12
3	CNID	7
4	MPR	7
5	RPM	5
6	BARICA et PSDM* ²²⁶	0
7	BDIA	0
8	CODEM-URP*	0
9	PARENA	0
10	PCR	0
11	PDM	0
12	PDR	0
13	PHMDH	0
14	PSP	0
15	REDD	0
16	Regroupement UFD-PPP*	0
17	UDD	0
18	UMP	
19	UPD	0
20	US-RDA	0
Sous-total : 20	23	45
	Listes indépendantes	
1	Espoir Commune V	0
Sous-total : 1	1	0
Total général: 21	24	45

Source : Gouvernorat du district de Bamako 2009, MATCL 2009b

Au regard de ces résultats, l'URD apparaît comme le parti dominant de la scène politique communale. Cependant, cette emprise du parti sur la scène politique de la commune apparaît relative. En réponse à la question « selon vous, quel est le parti le plus implanté dans la commune? », les avis divergent. Pour certains fonctionnaires, c'est « l'ADEMA », le parti le plus implanté (Fonctionnaire-RF1-M2). Pour d'autres élus, la situation semble se renverser en faveur de l'actuel parti présidentiel, le RPM :

Des dernières élections à nos jours, le RPM a gagné les élections présidentielles dans la commune, les législatives²²⁷ aussi; [...] c'est pourquoi je dis que le RPM a

²²⁶ *Ces listes constituent des alliances entre deux partis politiques.

renversé la tendance des dernières élections [jusqu'à] maintenant. Probablement, beaucoup diront que le peuple a voté pour la personne du président, mais j'avoue que les élus [du RPM] ont travaillé pour implanter davantage le parti. (Élu-RE3-M2)

Pour ce qui est du nombre de partis représentés au bureau communal, puisqu'aucun parti n'a obtenu la majorité absolue des 45 sièges, soit 23 conseillers; les différentes formations politiques rentrent dans une stratégie d'alliance. C'est dans ce sens que 3 partis à savoir l'ADEMA, le RPM et le MPR se sont regroupés pour constituer le bureau communal sur les 5 présents au conseil communal comme le mentionne un fonctionnaire :

La mise en place du bureau est une question d'alliance, après les élections quand tu n'as pas la majorité absolue, tu es obligé de chercher le complément avec un autre parti, c'est là où tout est conçu [...], tout dépend des négociations, on a un cumul de trois partis comme bureau communal : l'ADEMA, le RPM et le MPR; et deux qui sont dans l'opposition, le CNID et l'URD. (Fonctionnaire-RF3-M2)

Ainsi, les partis membres de la coalition majoritaire se répartissent les différents postes du bureau communal en fonction du poids d'influence de chacun des membres comme le résume un élu :

Les trois partis, l'ADEMA, le MPR et le RPM se sont réunis, parce que l'ADEMA avait 12 élus, le MPR 7 et le RPM 5 ce qui fait 24 élus, complétés par un transfuge du CNID soit un total de 25 élus, et c'est avec cette majorité que le bureau est fait. Au regard de ses 12 conseillers, l'ADEMA a eu les postes de maire et de 1^{er} adjoint, le MPR les 2^e et 4^e adjoints et le RPM les postes de 3^e et 5^e adjoints et pour les signataires dans les différents quartiers [responsables des mairies de quartier] on a essayé de mettre chaque membre de la coalition dans son quartier. (Élu-RE4-M2)

D'une manière générale, cette procédure de constitution du bureau²²⁸ est différemment commentée par les élus selon qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, notamment en ce qui concerne ses effets dans le processus de prise de décisions au sein du conseil communal. Pour les uns, il s'agit de jouer la carte de la loyauté vis-à-vis de la coalition :

Nous avons toujours notre majorité qui a mis en place le bureau, c'est cette majorité qui continue même dans la salle, c'est clair; mais je dois vous dire, à la fin de notre mandat tout le monde se retrouve, il n'y a plus d'opposition. (Élu-RE3-M2)

²²⁷ Le RPM a gagné les élections législatives en alliance avec le parti ADP-Maliba au second tour contre la liste de l'alliance ADEMA-PASJ / CNID-FYT / RJP.

²²⁸ Comme nous l'avons souligné, ce jeu d'alliance ne sera plus possible en ce qui concerne le poste du maire puisque la nouvelle Loi 2012-007 exige que le maire soit élu sur la liste du parti ayant obtenu le plus grand nombre de conseillers ou de suffrages (article 50).

Mais contrairement à cette perspective harmonieuse, d'autres élus soutiennent la fragilisation de la coalition liée à un déficit de collaboration entre les membres du bureau :

La coalition ne fonctionne pas, je le dis parce que le bureau ne se réunit pas [...]. Mais, si l'on s'impose d'une manière, les gens ne vont pas comprendre; dans notre société chacun interprète à sa manière, certains pourront dire, voilà, ils sont contre le maire; [en plus] c'est presque fini [...], il ne faut pas que sur toute l'étendue du territoire qu'on dise que ça ne va pas dans la Commune V. (Élu-RE4-M2)

Plus que cela, des élus trouvent que le jeu d'alliance crée une majorité mécanique qui entérine toutes les décisions même quand elles sont dénoncées par les autres partis. En ce sens, les enjeux politiques semblent toujours l'emporter :

Vous savez [...] une autre faiblesse de notre démocratie [...est le système de formation du bureau communal]; pour l'élection du maire, il y a un jeu, ceux qui acceptent de se retrouver constituent un bloc [...]; les décisions se prennent à la majorité; eux ayant la majorité, quelle que soit la décision qu'ils veulent imposer; nous, nous avons beau crier, ça ne sert à rien, c'est la majorité mécanique pour imposer leur point de vue, même si ce n'est pas une bonne décision malheureusement ça passe, et on a beaucoup de cas pareils. (Élu-RE5-M2).

Enfin, dans le domaine de la participation électorale, la Commune V est la deuxième commune qui mobilise le moins d'électeurs parmi les six communes du district de Bamako. En effet, le taux moyen de participation électorale des trois dernières élections communales est de 19,12% dans la commune alors que la plus forte moyenne enregistrée est de 32,06% dans la Commune III (tableau 6.2 précédent).

D'une manière générale, nous constatons que sur les 24 formations politiques ayant pris part à la compétition électorale de 2009, seulement 5 sont représentées au conseil communal pour 3 au bureau communal. Même si aucune liste de candidatures n'a la majorité absolue des sièges, le parti ayant obtenu plus de conseillers (URD) n'est pas représenté au bureau communal. Pour certains répondants, cette configuration politique du conseil communal et du bureau communal n'affecte pas la participation publique comme le mentionnent certains élus en réponse à la question « la configuration politique de la commune a-t-elle un effet sur votre façon d'appliquer ou de ne pas appliquer l'information ou la consultation des citoyens ? » :

Non, vous savez une fois que vous êtes élu, c'est sur votre travail qu'on va vous juger. Donc c'est à vous de réunir une majorité capable de porter votre politique, une majorité au niveau du conseil communal comme une majorité dans la population pour faire partager les difficultés et les réussites; parce que vous avez beau dire, il y a

30% qui se disent, c'est votre problème, ça ne nous intéresse pas, mais il suffit de mobiliser les 70% et leur dire : c'est votre affaire et vous devez vous intéresser à ça, et peu importe la couleur politique; c'est ceux qui sont alors dans une posture idéologique qui ne tiendront pas compte de cela; c'est une infirme minorité qui dit non; quel que soit la cause je ne travaillerai pas avec le maire, je ne serai jamais d'accord avec lui, ça c'est une infirme minorité parmi les conseillers et parmi la population. (Élu-RE1-M2)

Cette vision de réunir «une majorité au niveau du conseil communal, comme [...] dans la population » semble guider la volonté de mettre en œuvre les obligations d'information et de consultation de l'actuel bureau communal comme il ressort dans certaines réponses à la question « qu'est-ce qui amène la commune à appliquer les obligations d'information et de communication alors que tel ne semble pas être le cas dans toutes les communes ? » :

La réponse est [...] que cette équipe veut communiquer, c'est pourquoi je dis qu'en réalité cette nouvelle équipe a fait des efforts pour la communication, parce qu'avec l'ancienne équipe on faisait les consultations dans les quartiers, mais quand cette équipe [est entrée en] fonction, leur stratégie a été d'initier une grande rencontre où tous les 8 quartiers peuvent se retrouver, c'est là que l'idée du débat public du Palais de la culture est venue. Mais moi je sais qu'il y a des communes de Bamako qui ne font même pas les débats de quartier. (Fonctionnaire-RF3-M2)

Comme on peut le constater, l'équipe actuelle semble utiliser la participation de la population comme une ressource (Rui 2009), car tout est mis en œuvre pour rendre l'action communale visible auprès de la population :

Depuis l'arrivée de cette équipe en 2009, le maire a instruit [...qu'on] essaye par tous les canaux de communication d'informer la population de tous les actes que la mairie pose à leur bénéfice, que cela soit visible, soit au niveau de la télévision ou de la radio et même dans la presse écrite [...], il y a 4 sessions dans l'année, et la radio Guintan couvre chaque session [...], on fait des interviews par rapport à ça [au sujet de la session], et on diffuse cela tout en soignant l'image de la mairie. Il y a d'autres activités [au cours desquelles on] parle de participation, le maire trouve que c'est obligatoire que la population participe à la prise de décisions, chaque année au mois d'octobre il appelle la population [...] pour organiser le débat public sur le budget de la commune [...] avec les mêmes presses, les radios, les deux chaînes de télévision publiques et Africable [une chaîne de télévision privée]. Quand tu prends les cérémonies, toutes les cérémonies que la mairie organise que ce soient les dons aux réfugiés, l'accueil des partenaires techniques et financiers ou des ministres au niveau

de la mairie [il y a] un budget pour faire la couverture médiatique. (Fonctionnaire-RF5-M2)

Dans cette perspective, en réponse à la même question relative à l'effet de la configuration politique du conseil communal sur la mise en œuvre de la participation publique, certains élus soulignent que les enjeux politiques peuvent se manifester au sein du conseil, mais pas dans les relations avec la population :

Quand on va vers les populations, je ne porte jamais l'habit d'un parti politique, une fois qu'on est élu, on est élu communal [...]. On est très conscient que les contradictions entre nous ne doivent pas s'étaler devant la population [...], on peut avoir des points de vue différents, mais quand c'est la majorité qui adopte une position les autres se rallient pour qu'on puisse appliquer, c'est très important. (Élu-RE3-M2)

Pour d'autres élus, le faible impact de la configuration du bureau communal sur les relations avec la population s'explique davantage par le fait que les élus et même la population se rangent généralement derrière la coalition au pouvoir, c'est-à-dire le nomadisme politique précédemment mentionné :

L'URD a eu 14 conseillers parce que le maire sortant étant de ce parti, mais une fois que ce dernier est battu, ceux qui ont voté pour le parti basculent du côté du maire entrant; c'est une question d'intérêts [...]; mais puisqu'ils suivent leurs intérêts, il arrive un moment où ils ne voient pas cet intérêt arrivé. (Élu-RE6-M2)

D'autres élus et fonctionnaires pour leur part mettent en avant l'effet négatif de cette constitution du bureau communal par des alliances sur les relations entre la commune et la population dans leur réponse à la même question relative à l'effet de la configuration du conseil communal et du bureau communal sur l'information ou la consultation des citoyens :

Ce problème s'est posé pour les problèmes de taxes, au cours d'une session du conseil communal on avait voulu que tous les élus s'impliquent dans le recouvrement des taxes en informant la population, parce que chacun de nous loge dans un quartier et peut aider la mairie à faire passer le message; mais ceux qui sont de l'opposition n'ont pas fait le travail; parce que pour eux c'est une rentrée d'argent pour la majorité qui va pouvoir au moins réaliser des investissements qui vont leur profiter après auprès de la population. Cela a fait que l'information n'est pas bien passée; ou bien même si l'information passe, ils essayent de dénigrer cela en disant que ce n'est pas la peine de payer, c'est-à-dire décourager les gens [...]. Donc vraiment la configuration a eu des effets, parce que ceux qui ne veulent pas que vous

réussissiez vont faire tout pour décourager la population à ne pas aller dans votre sens, donc ce sont des problèmes comme ça qui se posent. (Élu-RE4-M2)

Cette situation est confirmée par un fonctionnaire qui souligne qu'« il est arrivé que le bureau communal soutienne l'augmentation de la taxe sur les commerces, mais [que] les conseillers de l'opposition de mèche avec certains commerçants s'y sont opposés » (Fonctionnaire-RF1-M2). Pour un autre élu, cette composition par alliances du bureau communal fait que les militants des partis de l'opposition s'estiment écartés de la gestion de la commune et ne se mobilisent plus :

[La composition du bureau communal] joue beaucoup, parce que les militants des partis qui ne sont pas aux affaires [dans le bureau communal] n'apprécient pas ceux qui sont à la commande, et ils ne participent pas de façon engagée, disons déterminante aux activités engagées par les autorités communales. Au niveau de la base, tu as beau expliquer, ils ne vont pas aller, je te donne un cas, un exemple frappant, lors des consultations sur le budget, sur une population de plus de 60.000 habitants dans mon quartier, vous n'avez pas plus de 20 à 30 personnes qui viennent; et dans les autres quartiers c'est pareil, nulle part on ne va au-delà de ça, parce que les militants des autres partis considèrent que ce n'est pas leurs affaires [...]. Avec la nouvelle loi²²⁹, nous pensons que ce problème est peut-être résolu, mais il faut toujours expliquer encore aux militants et aux populations. (Élu-RE5-M2)

Globalement, le niveau de la compétition politique apparaît instable et très élevé dans la Commune V. D'une part, elle a connu trois maires différents lors des trois dernières compétitions électorales, d'autre part, les trois bureaux communaux issus de ces compétitions électorales étaient minoritaires. Dans ce sens, deux conséquences semblent apparaître au niveau de la mise en œuvre de la participation publique. D'une part, même si les avis divergent, certaines réponses que nous venons de mentionner mettent en évidence l'utilisation de la participation publique par les autorités communales comme une ressource de légitimation de l'action communale. D'autre part, des réponses mettent en exergue des exemples précis de démobilisation de la population par l'opposition sur la base d'enjeux politiques. Mais, l'influence de ces enjeux politiques au sein du conseil communal sur la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation ne semble pas un processus à sens unique. La population, notamment les acteurs communautaires et les médias qui sont des parties prenantes desdites obligations du fait de leurs attributions peuvent revendiquer leur mise en œuvre.

²²⁹ Il s'agit de la Loi 2012-007 (article 50) qui institue désormais l'élection du maire sur la liste de candidatures ayant obtenu la majorité relative des conseillers élus contrairement au système d'alliance qui était possible avec la Loi 95-034.

6.3 La revendication de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les parties prenantes

En analysant l'engagement des autorités locales dans la mise en œuvre de la participation publique, certains auteurs (Devas et Grant 2003, Yang et Callahan 2007) mettent en avant la revendication des parties prenantes²³⁰ de la participation publique, notamment les organisations à but non lucratif et les médias locaux. Au regard de leurs mandats respectifs, les acteurs locaux comme les conseils de quartier, les associations et GIE ainsi que les médias ont un certain intérêt à être informés et consultés sur l'action publique communale. Ainsi, il s'agit de voir si ces acteurs demandent d'une manière ou d'une autre à la commune la mise en œuvre de leur droit d'être informés ou consultés. Dans cette perspective, nous soutenons que les communes qui enregistrent le plus de conseils de quartier, d'associations et groupements d'intérêt économique (GIE), et de radios locales sont plus susceptibles de mettre en œuvre de façon optimale les mesures de participation publique. Ainsi, nous analysons six indicateurs portant sur le nombre des conseils de quartier, des associations et de GIE enregistrés dans la commune, ceux qui sont impliqués dans les activités de la commune, les publications des médias sur la commune (journaux et radios). En ce sens, nous avons procédé à l'analyse de la loi relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers, les résultats du recensement général de la population et de l'habitat de 2009, du registre des associations et GIE des communes. Cette analyse documentaire a été complétée par des résultats d'entretiens et d'une recherche documentaire en ligne (voir chapitre 3, méthodologie).

6.3.1 L'influence des conseils de quartier, des associations et GIE et des médias dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par la Commune III

Tout d'abord, le premier indicateur de la présence de parties prenantes est relatif au nombre des conseils de quartier que compte la commune. Il révèle le niveau de représentation des populations. Comme nous avons souligné dans le chapitre 2, la commune est tenue de consulter les conseils de quartier dans la plupart de ses interventions, notamment dans la programmation du développement communal, l'adoption du budget et les investissements. La Commune III est divisée en vingt (20) quartiers dont chacun est administré par un chef

²³⁰ Pour rappel, l'expression « partie prenante » est employée pour désigner les organisations communautaires et les médias qui sont intéressés par la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation (Yang et Callahan 2007).

assisté d'un conseil. Pour rappel, le nombre de conseillers de chaque quartier est fonction de la taille de sa population. Dans cette perspective, 19 quartiers ont chacun 15 conseillers, un seul quartier a 13 conseillers. Le cas de ce dernier quartier (20^e sur le tableau 6.4 suivant) semble une erreur puisqu'il compte plus de 3 000 habitants nécessaires aux 15 conseillers. Selon un fonctionnaire de la commune, ce quartier a introduit une demande auprès du maire et du gouverneur pour la correction de cette anomalie. De la même manière, le 12^e quartier sur le tableau qui enregistre 15 conseillers aurait dû en avoir 11 au regard du nombre de ses habitants. Bref, la commune totalise 20 quartiers administrés par 20 chefs de quartier pour 298 conseillers de quartiers. Le tableau 6.4 présente le nombre d'habitants et conseillers des quartiers de la commune.

Tableau 6.4 : Le nombre d'habitants et de conseillers des quartiers de la Commune III

Nom du quartier	Nombre d'habitants	Nombre de conseillers de quartiers
1- Badialan 1	5 546	15
2- Badialan 2	5 805	15
3- Badialan 3	8 085	15
4- Bamako-Coura-Bolibana	2 885	15
5- Bamako-Coura	8 456	15
6- Centre commercial	10 947	15
7- Darsalam	9 446	15
8- Dravéla	6 498	15
9- Dravela Bolibana	4 228	15
10- Kodabougou	2 965	15
11-Koulouba	10 832	15
12- Koulouniko	1 049	15
13- N'tomikorobougou	14 398	15
14- Nyomirambougou	4 386	15
15- Ouolofobougou	2 422	15
16- Ouolofobougou Bolibana	10 798	15
17- Point-G	5 192	15
18- Samé	6 246	15
19- Sirakoro Dounfing	3 537	15
20- Sogonafing	4 945	13 ²³¹
Total	128.666	298

Source : INSAT 2009, Gouvernorat du district de Bamako 2015²³²

²³¹ Ce quartier aurait dû avoir 15 conseillers comme les autres. Selon la Loi 06-023 du 28 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers, le nombre des membres du conseil est respectivement de 11 conseillers pour les quartiers de moins de 1 500 habitants, 13 conseillers pour ceux de 1 500 à 3 000 habitants et 15 conseillers pour ceux de plus de 3 000 habitants (article 30). On peut même constater dans le tableau que le 19^e quartier ayant plus de 3 000 habitants, mais moins peuplé a les 15 conseillers.

Si les conseils de quartier constituent la cible principale des obligations de consultation instituées par la Loi 95-034, ils ont peu de visibilité au niveau de la commune. Les autorités communales semblent plus focalisées sur les chefs de quartier comme il apparaît dans les réponses à la question : « à votre avis, quel rôle jouent les conseils de quartier dans votre décision d'appliquer ou de ne pas appliquer l'information et la consultation des citoyens? » :

Les chefs de quartier constituent le dernier maillon de l'administration, tout ce que la mairie entreprend dans un quartier, nous passons par eux; pour l'information par exemple, ce sont les chefs de quartier qu'on sollicite. (Élu-Re6-M1)

Les conseils de quartier sont en quelque sorte le dernier maillon de l'administration. Ils constituent le relais pour faire passer l'information au niveau des quartiers. Si nous prenons par exemple l'opération de recensement en cours présentement, les chefs de quartier jouent un grand rôle [...] en termes de mobilisation [...]. Ce sont les chefs de quartier qui sont proches de la population et qui font passer le message. (Fonctionnaire-RF1-M1)

Comme on le constate, bien que notre question soit centrée sur les conseils de quartier, les réponses n'insistent que sur le rôle des chefs de quartier comme relais d'information.

D'ailleurs, même dans ce domaine de l'information, ce rôle de relais semble peu efficace comme nous l'avons observé dans la mise en œuvre des obligations d'information. Cela se confirme dans les réponses d'un fonctionnaire à la question : « avez-vous l'impression que la chaîne d'information de la population à travers les chefs de quartier fonctionne ? » :

Je dirai en quelque sorte que c'est le verre à moitié plein et à moitié vide, parce que je me demande si les chefs de quartier ont effectivement tous les moyens pour pouvoir exercer cette mission au niveau des quartiers. (Fonctionnaire-RF1-M1)

Dans la même optique, d'autres fonctionnaires évoquent le problème de légitimité lié à la contestation de la désignation de certains chefs de quartier :

Souvent, les chefs de quartier sont choisis, il y a des gens qui sont d'accord parce que ce n'est pas l'avis de tout le monde qu'on demande [...]. À l'époque de la mise en place des conseils de quartier, on avait mis des critères comme être notable du quartier, on avait même posé le problème des femmes [...]. Il y a eu des frustrations même lors de ces choses, parce que je me rappelle que dans certains quartiers on était obligé de repasser parce que la première fois, ça n'avait pas marché afin de leur donner le temps de se mettre d'accord; donc vous voyez que souvent le chef de

²³² Gouvernorat du district de Bamako. 2015. *Décision n°0424 / GDB. CAB. Entérinant la désignation des membres des conseils de quartier de la Commune III du district de Bamako*. Bamako, le 16 février 2015.

quartier n'est pas unanime, donc tant qu'il y aura des cas comme ça, il y aura du mal à réunir la population. (Fonctionnaire-RF3-M1)

Cette même contestation se constate entre les chefs de quartier au sujet du choix de leur coordinateur. Pour certains chefs de quartier, il y a un problème de légitimité du coordinateur qui n'arrive pas à avoir l'adhésion de tous ses collègues :

Le coordinateur même sait qu'il ne peut pas s'entendre avec [...] certains chefs de quartier, donc souvent pour certaines réunions on invite certains chefs de quartier et on n'invite pas d'autres, c'est extraordinaire, il y en a qui refusent l'invitation du coordinateur parce qu'ils ne le reconnaissent pas, c'est grave, et l'administration [communale] est au courant de cela, même le gouverneur le sait [...]. Le coordinateur même dans son propre quartier est contesté, donc est-ce que celui qui n'arrive pas à se faire entendre dans son propre quartier peut prétendre gérer toute la commune [c'est-à-dire l'ensemble des chefs de quartier de la commune]. (Acteur communautaire-RLC3-M1)

Par rapport à ces désaccords autour de la chefferie, d'autres chefs de quartier mentionnent l'inefficacité des autorités administratives qui n'arrivent pas à traiter les dossiers malgré la clarté des textes²³³ en la matière :

Je crois sincèrement que ce sont les agents de l'État même qui ne veulent pas que les choses se fassent bien à mon humble avis; sinon les textes sont clairs, quand je prends l'exemple de la désignation des chefs de quartier, je suis avec trois autres camarades désignés comme chefs de quartier depuis 2011 et 2013. Conformément au texte, l'intérim dure un an, après l'intéressé est confirmé ou il est remplacé, mais ni l'un ni l'autre cas n'a été envisagé par l'administration, personnellement j'ai écrit 3 à 4 fois [...], la mairie d'abord, le gouverneur après, puis l'association des chefs de quartier de la commune. C'est seulement en 2014 que le maire a écrit au gouverneur pour demander notre confirmation [...], mais les différents gouverneurs qui sont passés ont fait fi de cela, et cette situation demeure [...], on a été voir le député de la commune qui nous a fait des promesses sur le dossier [...]. Moi, je pense que les autres sont en train de souffrir à cause de moi, parce qu'au départ, on n'avait voulu m'empêcher [d'être le chef du quartier] au profit d'un autre, mais il s'est trouvé que dans le quartier on sait qui nous sommes tous les deux, donc sur 15 conseillers, 14

²³³ Selon l'Arrêté 08-0269/MATCL-SG du 04 février 2008, « la désignation du chef de village, de fraction et de quartier se fait selon les coutumes et les traditions reconnues dans chaque localité [...]. Le chef de quartier est nommé par décision du représentant de l'État dans le district de Bamako [gouverneur] après avis du conseil communal concerné » (article 2). En cas de révocation, de démission ou de décès d'un chef de quartier, un nouveau chef est nommé « à l'issue d'un intérim dont la durée ne peut dépasser six (6) mois pour la révocation et la démission; douze (12) mois pour le décès. Dans tous les cas, l'intérim est assuré selon les règles coutumières ou à défaut par un conseiller [de quartier] désigné par ses pairs » (article 6 arrêté 08-0269/MATCL-SG cité).

ont voté pour moi, depuis je continue à faire le travail, mais sans décision. (Acteur communautaire-RLC3-M1)

Selon un conseiller de quartier, le processus de désignation au niveau de ces chefferies est de plus en plus politisé si on prend l'exemple des conseillers de quartiers. Ainsi, ces processus de désignation semblent affectés par des enjeux de positionnement politique comme il ressort dans ses propos :

Le conseil de quartier est apolitique, mais chacun de son côté a une main cachée, c'est-à-dire, chacun a un support politique, par exemple un appartient à un parti [A] et l'autre à un parti [B], personne ne veut voir l'autre consolider sa position dans le quartier et cherche à se déstabiliser vise versa, c'est ce jeu-là, parce que les personnes autour desquelles il y a eu des problèmes [ici] sont de l'ADEMA [ancien parti présidentiel], donc la jeunesse avec la complicité de certaines personnalités dans le quartier ont essayé de les bousculer, je vois que ce sont les gens de l'ADEMA qui ont été écartés. (Acteur communautaire-RLC4-M1)

Si les conseillers sont rarement sollicités par la commune dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation, bien étant des participants potentiels, leurs avis montrent que certains d'entre eux ont connaissance desdites obligations d'information et de consultation comme le mentionne un conseiller : « on peut dire que nous sommes informés du fait que la mairie doit nous informer et nous consulter parce que nous avons le recueil des textes²³⁴. Tous les conseillers disposent de cela depuis notre ancien mandat, on a fait la copie aussi pour les nouveaux conseillers » (acteur communautaire-RLC4-M1). D'autres conseillers au contraire ne semblent pas informés desdites obligations : « je suis à mon deuxième mandat, et je n'ai jamais appris que le chef et les conseillers de quartiers devraient être informés du budget de la commune » (acteur communautaire-RLC5-M1)

Mais lorsqu'on leur demande ce qu'ils pensent du fait que la loi oblige la commune à les informer de ses délibérations et à les consulter sur les interventions dans leur quartier, ils trouvent cela normal. Pour le premier conseiller ci-dessus cité :

C'est une bonne chose, vu que les maires sont nos représentants, c'est nous qui les mettons à ces postes [à la mairie], donc même si la loi ne les obligeait pas, ils doivent s'obliger eux-mêmes de le faire, c'est comme nous aussi, qui sommes les représentants des chefs de famille [...], mais dans beaucoup de quartiers aussi l'information est bloquée au niveau du conseil, c'est-à-dire entre le chef de quartier et les conseillers. (Acteur communautaire-RLC4-M1)

²³⁴ Parmi les conseillers de ce quartier figure un jeune cadre du MATCL qui a mis ledit recueil à leur disposition, sinon tel n'est pas le cas de tous les quartiers. MATCL (ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales). 2008. *Recueil des textes sur les villages, fractions et quartiers*. Bamako.

En ce qui concerne le second conseiller précédemment cité qui mentionnait leur méconnaissance des obligations d'information et de consultation, il trouve ces dernières tout à fait naturelles :

C'est ce qui est quand même normal, par exemple toi tu es le chef de cette famille²³⁵, est-ce que je dois venir faire quelque chose ici sans vous avertir ? Cela est-il normal ? C'est la même chose, parce que le quartier relève de son chef assisté par ses conseillers, donc si tu veux intervenir dans un quartier, tu dois signifier cela au chef du quartier qui va réunir ses conseillers. (Acteur communautaire-RLC5-M1)

Finalement, la culture sociale et administrative marquée par la hiérarchie apparaît comme un facteur qui handicape toute possibilité de revendication auprès des autorités communales de la mise en œuvre desdites obligations d'information et de consultation. Lorsqu'on demande si les conseillers ont l'habitude de demander à la mairie d'appliquer les obligations d'information et de consultation, les intéressés mentionnent :

Tu sais, nous sommes dans une société où les considérations sociales priment, cela veut dire quoi, on laisse passer beaucoup de choses, et on accepte beaucoup de choses sur lesquelles on devrait réagir, pour réagir il faut de la collégialité, si une seule personne réagit, cela n'ira nulle part. (Acteur communautaire-RLC4-M1)

Eux, ils [autorités communales] sont au-dessus de nous [conseillers de quartiers], c'est celui qui est au-dessus qui doit dire à ceux d'en bas : faisons ceci ou ne faisons pas cela, mais ceux qui sont en bas ne peuvent pas aller dire à ceux d'en haut comment faire pour être au courant des choses. (Acteur communautaire-RLC5-M1)

Après les conseils de quartier, le deuxième indicateur de la présence de parties prenantes s'intéresse aux associations et GIE. Selon Yang et Callahan (2007), ces organismes à but non lucratif ont une place importante dans la fourniture des services locaux et de ce fait, ils ont un intérêt et le droit de revendiquer auprès de la commune une plus grande participation des citoyens à la gestion communale. La commune est abondamment couverte par ces organismes à but non lucratif. Près de 598 associations et de GIE sont répertoriées dans le registre des associations de la commune. Les objectifs de la plupart des associations portent sur la promotion des femmes ou de l'emploi des jeunes, le développement des quartiers de façon générale ou des coopératives d'habitats. Les GIE pour leur part évoluent principalement dans le domaine de l'assainissement.

Malgré le nombre impressionnant de 598 associations et GIE enregistrés, très peu sont en relation avec la commune. Au niveau du service du développement social et de l'économie

²³⁵ L'entretien se tenait au domicile du répondant.

solidaire, structure étatique d'appui au développement communautaire au niveau de la commune, on ne recense que 24 associations. D'ailleurs, ces dernières le sont parce qu'elles ont bénéficié d'un financement dans le passé sous l'égide de la commune dans le cadre d'un programme de développement des coopérations française et suisse (Programme de développement social urbain²³⁶). Pour les GIE, on en recense 13 au service de l'assainissement de la mairie. Comme associations participant régulièrement aux rencontres de la mairie, notamment les sessions du conseil, ce sont la Coordination des associations et ONG féminines (CAFO) et le Conseil national de la jeunesse (CNJ) qui ressortent des entretiens et des procès-verbaux de sessions. Ces deux groupements des femmes et des jeunes sont censés représenter les différentes associations dans leur domaine respectif comme le souligne un élu : « le CNJ [...] regroupe plus de 40 associations dans la commune. [...], C'est le responsable de la coordination qu'on appelle. [...], C'est valable pour la CAFO qui représente les femmes et pour la coordination des chefs de quartier » (élu-RE6-M1).

Par ailleurs, la Fédération locale des associations de santé communautaire (FELASCOM), les Associations de santé communautaire (ASACO) et les Comités de gestion scolaires (CGS) sont des partenaires privilégiés de la commune parce qu'ils sont selon les textes législatifs des acteurs majeurs respectivement de la santé et de l'éducation au niveau communal. Au total, la commune compte d'une part une FELASCOM qui regroupe huit (8) ASACO et quatre-vingt-treize (93) CGS et d'autre part 39 associations et GIE qui sont actifs auprès d'elle sur le plan du suivi, de l'appui et de participation aux rencontres avec la mairie. D'ailleurs le seul exemple de revendication de la participation qu'on enregistre ici, est celle de la FELASCOM autour de l'emplacement du centre de santé de référence de la commune. En effet, le maire aurait tenté d'implanter cette structure sanitaire dans un quartier périphérique contrairement à son ancien emplacement. La FELASCOM qui ne partageait pas cette vision aurait mené des actions pour faire revenir le maire sur sa décision selon un agent de projet (agent de projet-RAP1-M1M2).

Pourtant, plusieurs répondants soulignent l'importance des organisations communautaires sur la scène communale en réponse à la question relative aux relations qui lient la commune aux associations. Dans cette veine, un élu note qu'ils ont : « de très bonnes relations [avec les associations], parce que [...] en réalité, l'exécutif sur le [...] terrain : ce sont les associations » (RE1-M1). Toutefois, tout en soulignant ce partenariat entre la commune et les associations, des élus relèvent la faible légitimité de ces dernières, leur opportunisme et

²³⁶ Le Programme de développement social urbain (PDSU) a été mis en œuvre de 2005 à 2007 avec l'appui de la coopération française (SCAC) et la coopération suisse (BUCO) dans les villes de Bamako, Gao et Mopti sous la conduite de la Direction nationale du développement social et de l'économie solidaire. Il a été à l'origine de la mise en place des Comités de développement de quartier (CDQ). Voir en ce sens, Julien (2008).

même des conflits de compétences. Ainsi, un premier élu mentionne la collaboration entre la commune et les associations tout en soulignant leur faible représentativité :

[Les associations sont] vraiment nos partenaires sur le terrain le plus souvent [...], donc on a tous intérêt à avoir des relations cordiales, mais seulement il y a beaucoup d'organisations qui ne sont que des noms et qui pensent qu'elles peuvent avoir des subventions à la mairie. (Élu-RE2-M1)

Un second élu observe quant à lui un conflit de compétences entre la commune et les associations :

Chaque organisation ou association travaille dans le sens de ses objectifs à elle qui rentrent souvent dans les prérogatives de la mairie, d'où un conflit de trucs [...], il y a certaines prérogatives dévolues à la mairie que ces associations font parce qu'elles reçoivent des fonds des bailleurs, voilà donc, il y a un chevauchement quelque part. (Élu-RE6-M1)

Pour un agent de projets qui intervient dans la commune, à part les GIE qui sont dédiés spécifiquement à l'assainissement, la plupart des associations seraient politisées :

Au sein de la Commune III, c'est beaucoup plus des associations politiques à l'exception des GIE, et quand je suis GIE de ramassage d'ordures, je ne peux que m'occuper de mon boulot, c'est comme ça dans la commune. Il y a beaucoup d'associations de femmes, mais je vous dis presque les 50% sont des structures politiques, pas opérationnelles comme on le pense comparativement aux autres communes. Tu sais, ce sont des anciens quartiers où les gens sont tellement dans la politique, ils créent des structures, mais généralement tout est lié à des aspects politiques. Si le maire est là, on va le rapprocher, "an ka an ta sôrô" [qu'on trouve notre part], mais pas pour travailler comme dans les autres communes. (Agent de projet-RAP2-M1)

Outre ces organismes à but non lucratif, les médias locaux sont importants dans la mise en œuvre de l'obligation de rendre compte des autorités locales (Devas et Grant 2003). Dans cette perspective, le troisième indicateur porte un regard sur les publications des médias sur la commune. En ce sens, nous avons recensé 27 articles de journaux sur la commune²³⁷. Ces différentes publications sont relatives à plusieurs domaines, notamment la question foncière, la sécurité routière, l'assainissement, la compétition politique, la santé, le

²³⁷ Comme nous l'avons souligné dans le chapitre de méthodologie, les articles de journaux sont recensés à la suite de recherches documentaires sur « Google » avec différents mots clefs : « mairie commune III Bamako », « mairie commune III Bamako et population »; « mairie commune V Bamako », « commune V Bamako et démocratie locale » ou « commune V Bamako ». L'objectif est d'appuyer et compléter les propos des acteurs.

désenclavement, etc. C'est le cas par exemple d'un journal qui publie un différend foncier entre la commune et une agence immobilière :

Contentieux entre le maire de la Commune III et la SIFMA : [...le maire] mor[d] la poussière à la cour d'appel [...]. Le contentieux foncier opposant le maire de la Commune III à la Société Immobilière et Foncière du Mali, SIFMA vient de tourner à l'avantage du second. (Journal Le Canard Déchaîné 2012²³⁸)

Toujours dans ce domaine médiatique, on s'intéresse à la présence des radios locales. Ces dernières peuvent constituer un moyen important de diffusion des informations locales à la population selon Devas et Grant (2003). En ce sens, en plus des deux chaînes publiques de radio et de télévision, la ville de Bamako réunit plus de 15 chaînes de radio²³⁹ et une chaîne de télévision privée. Plus spécifiquement, deux radios sont implantées sur le territoire de la commune avec lesquelles elle est engagée dans un partenariat :

On a deux radios dans la commune, FR3 et Tabalé avec lesquelles on a passé des contrats depuis 1998 pour faire passer toutes les informations de la mairie ou même des associations. (Élu-RE1-M1)

On a un accord avec les deux radios [FR3 et Tabalé] pour la diffusion des informations et elles viennent régulièrement nous faire des interviews qu'on fait passer sur leur radio. (Élu-RE2-M1)

Ainsi, ces radios s'engagent à diffuser en français et en bambara (langue locale) des émissions sur une liste de thèmes proposées par la mairie. Nous avons par exemple relevé dans une convention qu'une radio devrait diffuser près de trois heures d'émission par mois dans ce sens comme le présente un extrait de cette convention :

Les émissions seront en français et en bambara [...]. La mairie de la Commune III s'engage à payer [...] pour la production et la diffusion de 36 heures d'émissions sur 12 mois. (Convention de partenariat entre la Commune III et une radio)

Par ailleurs, nous avons appris lors de nos enquêtes de terrain que la deuxième chaîne de télévision publique diffuse une émission de télé-réalité intitulée « ma cité en marche » qui met le maire en face des populations pour discuter de la gestion de ce dernier. Dans ce sens, une première tentative entre la commune et les promoteurs de cette émission aurait échoué selon un fonctionnaire :

La 2^e chaîne de la télévision publique (TM2) organise une émission intitulée « ma cité en marche » que je n'ai pas encore suivie, mais ils sont en train de faire le tour des

²³⁸ Journal Le Canard Déchaîné. Consulté le 6 novembre 2014. <http://news.abamako.com/h/6213.html>.

²³⁹ URTEL (Union des radios et télévisions libres du Mali). 2006. Liste des radios libres opérationnelles. Consulté le 21 mars 2014. http://www.e-tic.net/etic/files/radios_mali.pdf.

communes [...]. Ils nous ont sollicités pour faire la même chose dans la commune. À plusieurs reprises, ils ont rencontré le maire et son chargé de communication pour mettre quelque chose sur pied; mais apparemment, cela ne se serait pas bien passé et il semblerait que l'émission ait eu lieu sans la présence du maire, et beaucoup de mauvaises choses auraient été dites sur la commune. (Fonctionnaire-RF1-M1)

Après cette première ratée, le maire a finalement pu passer à ladite émission pour se défendre des dénonciations faites contre lui lors de la première édition comme le présente un journal :

La cour de la mairie de la Commune III a servi de cadre à l'enregistrement de l'émission "Ma Cité en Marche" [...] pour la deuxième fois. Si le maire [...] n'était pas présent lors de la première émission pour cause d'incompréhension entre les deux parties, il était bel et bien présent pour la deuxième émission. Ce qui lui a permis de répondre à toutes les accusations. (Journal Mutation²⁴⁰)

Comme on le constate, d'une part les médias s'intéressent à ce qui se passe dans la commune, d'autre part la commune utilise les médias pour informer ou sensibiliser la population même si cette occasion demeure sous-exploitée. Ainsi, certains élus soulignent que les médias attirent souvent l'attention des autorités communales :

Souvent, les médias attirent notre attention sur certaines choses [...], il arrive souvent que des groupes de jeunes ou de femmes qui ont des difficultés de gestion dans un quartier passent par la presse. Souvent en lisant la presse je vois qu'il y a un problème à tel endroit, et immédiatement je m'en saisis pour savoir quel est le problème et essayer de gérer. (Élu-RE1-M1)

Dans le même sens, un autre élu mentionne leur méfiance vis-à-vis des médias par peur qu'une publication ne nuise à leur image :

Les médias ont l'œil sur tout ce qui bouge [...]. Cela amène bien sûr un changement, vous savez, chaque Malien a peur d'entendre la radio parler de soi pour des comportements qui laissent à désirer, donc on se méfie, tout le monde a peur de quelque chose. (Élu-RE7-M1)

D'autres avis mettent plutôt l'accent sur la faible professionnalisation des médias. Dans ce sens, un élu met en avant les dérapages des médias, notamment des radios :

²⁴⁰ Le journal Mutation du 18 décembre 2014. Consulté le 21 mars 2015.

http://malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/119150-le-maire-abdel-kader-sidib%C3%A9-lors-de-l%E2%80%99C3%A9mission-%E2%80%98E2%80%99ma-cit%C3%A9-en-marc.html.

Par rapport aux médias, moi personnellement je me méfie des genres d'émissions : libre antenne²⁴¹, parce que les gens réagissent de façon épidermique, donc ce n'est pas très indicatif; mais c'est un exercice démocratique, et puis dans notre société il y a des choses quand même; on ne peut pas copier exactement ce que les blancs [l'Occident] font parce qu'ici quelqu'un ne va pas hésiter à déraper, à faire des insultes souvent sur un sujet où il pense avoir raison, où il a juste entendu dire des choses; c'est un peu plus délicat. (Élu-RE2-M1)

Dans la même perspective, la première tentative de l'organisation de l'émission « ma cité en marche » de TM2 aurait avorté à cause de la sollicitation d'argent auprès du maire par les promoteurs selon un élu :

Il y a une émission qui passe sur la télévision nationale TM2, des débats où les maires et les populations sont conviés, tout le monde autour d'une table en plein air; la population pose des questions et le maire répond. Donc ils [les promoteurs] nous avaient sollicités, on a organisé la rencontre, mais un jour avant la rencontre, des émissaires sont venus nous voir pour nous demander de payer un montant d'argent, le maire a demandé : pourquoi ce montant; et ils ont dit que c'était ce qu'il faut pour passer à l'émission. Le maire a répondu : vous êtes venus pour entreprendre des trucs pour faire comprendre le fonctionnement de la mairie comme la participation de la population et vous demandez de l'argent en tant que chaîne nationale; et ils ont répondu que c'est une agence de communication qui organise l'évènement, le maire a alors répondu qu'il n'avait pas de prévision pour cela dans son budget [...]. Ils ont malgré tout organisé l'évènement sans le maire en montrant le fauteuil vide du maire à la télévision pour dire que : voilà la chaise vide du maire de la Commune III, il n'est pas venu, mais sans dire pourquoi il n'est pas venu. Voilà un peu des comportements qu'on n'aimerait vraiment pas voir et qui induisent des gens dans l'erreur. (Élu-RE6-M1)

D'une manière générale, les différentes organisations communautaires ne revendiquent pas auprès des autorités communales la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation. En ce sens, la pesanteur sociale est évoquée par certains conseillers de quartiers comme un handicap. Quant aux médias, leurs actions amènent la commune à donner certaines informations à la population même si c'est en réaction à ce que les élus peuvent considérer comme de la mauvaise information. Tel est le cas par exemple de la première émission de TM2 qui a forcé le maire à se présenter à une seconde émission pour se justifier. Même si l'opération semble s'inscrire dans une logique d'enrichissement pour le

²⁴¹ Ce sont des émissions radiophoniques où sur un sujet donné, on invite les citoyens à donner leurs points de vue en direct par appel téléphonique.

promoteur, de manière indirecte elle amène le maire à se justifier devant la population. Au regard de ces constats de politisation et d'opportuniste de la plupart des organisations communautaires et des médias, leur crédibilité est fortement entamée. Leurs actions semblent orientées juste vers la recherche de rentes. Néanmoins, les exemples de la FELASCOM et de l'émission « ma cité en marche » de TM2 montrent que les associations et les médias peuvent constituer un vecteur de promotion de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les autorités communales. La supposition selon laquelle l'intérêt et le mandat de ces acteurs intéressés par l'action publique communale devraient les amener à revendiquer auprès de la commune la mise en œuvre des obligations de participation publique constituant même des droits pour eux semble opérationnelle du moins en partie. La figure 6.1 présente la configuration de la revendication de la mise en œuvre des obligations de participation publique par les parties prenantes communautaires et les médias dans la Commune III où les lignes en pointillées désignent les relations de non-revendication et les flèches à double sens, les relations d'opposition ou de dénonciation ponctuelle qui contraignent les autorités communales à informer ou consulter de façon rétroactive.

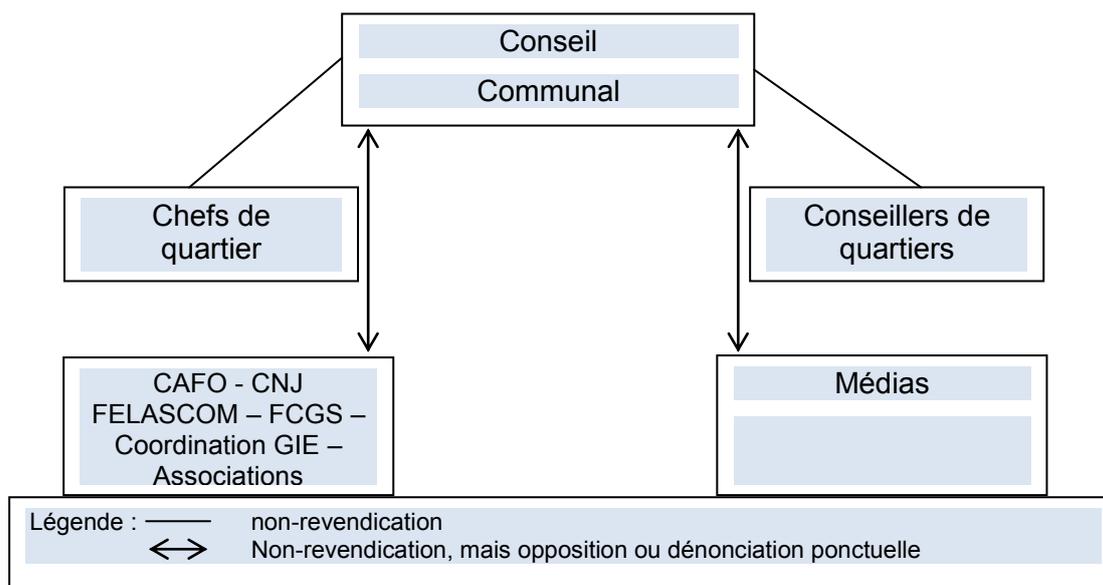


Figure 6.1²⁴² : La configuration de la revendication de la mise en œuvre des obligations de participation publique par les parties prenantes communautaires et les médias dans la Commune III

Source : Auteur

²⁴² CAFO : Coordination des associations et ONG féminines – CNJ : Conseil national de la jeunesse – FELASCOM : Fédération des associations de santé communautaire - FCGS : Fédération des comités de gestion scolaire – GIE : Groupement d'intérêt économique – Associations : de jeunes, de femmes, etc.

6.3.2 L'influence des conseils de quartier, des associations et GIE et des médias dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par la Commune V

Comme dans la section précédente, nous cherchons à voir dans quelle mesure les acteurs communautaires²⁴³ et les médias revendiquent d'une manière ou d'une autre leur intérêt et leur droit d'être informés ou consultés auprès des autorités de la Commune V. Dans cette perspective, nous portons le regard sur le nombre des conseils de quartier, des associations et de GIE enregistrés dans la commune, ceux qui sont impliqués dans les activités de la commune ainsi que les publications des médias (journaux et radios) sur la commune.

Notre premier indicateur a trait au nombre des conseils de quartier de la commune. Nous avons vu au chapitre 2 que les conseils de quartier constituent la cible principale des obligations de consultation instituées par la Loi 95-034. À ce titre, ils constituent des partenaires privilégiés de la commune dans le domaine de la planification du développement, de l'adoption du budget et des investissements sur le terrain. Ainsi, chaque quartier est doté d'un conseil de quartier dont « le nombre des membres [...] varie de [...] 11 à 15 en fonction de la population [...] du quartier » (article 30 Loi 06-023)²⁴⁴. En ce sens, les huit quartiers de la Commune V sont tous dotés de 15 conseillers en plus de leur chef de quartier, soit 120 conseillers au total. Le tableau 6.5 présente le nombre d'habitants et de conseillers des quartiers de la commune.

²⁴³ Pour rappel, nous désignons par acteurs communautaires les chefs et conseillers de quartiers, les associations et GIE.

²⁴⁴ Loi N°06-023/ du 28 juin 2006 relative à la création et à l'Administration des villages, fractions et quartiers.

Tableau 6.5 : Le nombre d'habitants et de conseillers des quartiers de la Commune V

Nom du quartier	Nombre d'habitants	Nombre de conseillers de quartiers
1- Baco-Djocoroni	83 314	15
2- Badalabougou	20 994	15
3- SEMA	2 597	15
4- Daoudabougou	78 376	15
5- Kalaban-Coura	129 114	15
6- Quartier-Mali	9 072	15
7- Sabalibougou	71 405	15
8- Torokorobougou	9 240	15
Total	128 666	120

Source : INSAT 2009, gouvernorat du district de Bamako 2015²⁴⁵

Comme le mentionne la Loi 95-034, ces conseils sont consultés par la commune dans l'élaboration du PDESC et du budget communal. Mais dans la réalisation des investissements, leur consultation voulue par la Loi 95-034 est rare, ce sont plutôt les comités de développement de quartier et les associations sectorielles, qui sont les plus consultés dans ce domaine comme nous avons mentionné au chapitre 4. Plus spécifiquement, les informations mettent plus la focale sur le rôle des chefs de quartier, notamment dans le domaine de l'information comme le souligne un élu :

Chaque fois qu'il y a des activités, on appelle les chefs de quartier et on leur dit ce qu'ils doivent faire, même au niveau du gouvernorat [...], pour tout ce qui est problème national; ils sont appelés pour les informer et dire ce qu'ils doivent faire, donc, dès fois ils jouent le jeu [...], ils donnent les informations [...]; mais souvent avec le manque de moyens, ils vont s'asseoir; ils se disent : si vous ne nous donnez pas les moyens, on ne fait pas; donc il y a aussi ce problème qui se pose. (Élu-RE4-M2)

Certains fonctionnaires soulignent aussi cette primauté du chef de quartier comme soubassement de la commune et de l'État :

Lorsqu'il s'agit de la commune en général ou d'un quartier en particulier; une fois que le chef de quartier est saisi, pour moi c'est à ce dernier de voir dans son quartier qui il doit appeler pour la bonne marche de ça, parce qu'il est le dernier représentant de l'État, donc le maire doit s'appuyer sur lui dans le quartier pour que les choses puissent marcher. (Fonctionnaire-RF3-M2)

²⁴⁵ Gouvernorat du district de Bamako. 2015. *Décision n°0426 / GDB. CAB. Entérinant la désignation des membres des conseils de quartier de la Commune V du district de Bamako*. Bamako, le 16 février 2015.

Cependant, tout en insistant sur le rôle du chef de quartier, d'autres fonctionnaires ne manquent pas de rappeler la faible légitimité de la plupart d'entre eux. En effet, comme dans la première commune étudiée, il semble que certains chefs de quartier soient imposés avec l'appui des élus selon ces fonctionnaires :

En réalité, les chefs de quartier ont un rôle quand ils informent convenablement comme il se doit, parce qu'il y a beaucoup de chefs de quartier qui le sont malgré la population; c'est-à-dire, on les impose souvent, par exemple [...il y a le cas] d'un quartier où des vieux disent que le chef de quartier par intérim ne peut pas dire qu'il est chef de quartier devant eux, vous voyez de telles situations ! De telle sorte qu'il a la peine à sensibiliser ou à informer la population. (Fonctionnaire-RF4-M2)

Ces problèmes de légitimité ressortent d'ailleurs dans les avis d'un chef de quartier :

Depuis 1996, je suis conseiller de quartier, au décès du chef de quartier en 2004, je fus désigné comme chef de quartier intérimaire, mais contesté par un autre clan [...]. Une des difficultés que je rencontre est la non-confirmation par le gouverneur comme chef de quartier » (Acteur communautaire-RLC3-M2).

Ainsi, certains conseillers de quartiers soulignent par exemple la mise à l'écart de leur chef de quartier intérimaire pourtant désigné comme tel par le gouverneur²⁴⁶ au profit d'un autre prétendant par la mairie. Dans ce sens, ces conseillers de quartiers et leurs collègues de leur camp ne sont pas impliqués dans les activités émanant de la mairie selon eux : « il n'y a pas de restitutions entre le chef de quartier et nous, il n'est même pas au courant des choses, on ne l'appelle même pas [...]. Le maire ne veut pas voir le chef de quartier intérimaire, on l'a écarté et ils ont désigné quelqu'un d'autre [...], j'ai même posé ce problème au gouverneur » (Acteur communautaire-RLC4-M2).

Les résultats d'entretiens avec les conseillers de quartiers montrent que ces derniers sont au courant qu'ils doivent être informés et consultés par la mairie. Selon un de ces conseillers, « normalement, rien ne devrait être entrepris dans le quartier avant de prendre l'avis du chef et des conseillers de quartiers [...]. Depuis [...] 2006, j'ai les textes sur les rôles des conseils de quartier, parce qu'il faut connaître les textes pour bien faire son travail » (acteur communautaire-RLC4-M2). De même, les conseillers soulignent qu'il est normal qu'ils soient informés et consultés par la commune : « c'est une bonne chose [les obligations d'information et de consultation], parce que quand tu es par exemple chef de quartier, tu es comme le responsable numéro un du quartier, donc tu dois être au courant de tout ce qui doit se faire dans ton quartier » (acteur communautaire-RLC5-M2). Pour un chef de quartier,

²⁴⁶ Ces répondants nous ont même remis une copie de la décision d'intérim prise par le gouverneur dans ce sens en guise de preuve.

ces obligations se justifient par le fait même que les élus et même l'administration sont sur le territoire des quartiers :

Je suis dans la chefferie depuis 1965, d'abord comme conseiller et chef de quartier intérimaire et confirmé depuis un an maintenant [...]. Notre information et consultation sont plus que normales, car c'est chez nous, le maire et le gouverneur sont tous chez nous, ils doivent nous impliquer. (Acteur communautaire-RLC1-M2)

Dans cette perspective, certains conseillers n'hésitent pas à revendiquer leur information et/ou leur consultation auprès de la mairie :

On a l'habitude d'écrire [...], je n'ai pas le document sur moi ici sinon j'allais vous remettre une copie, nous ne sommes pas d'accord, par exemple on a mis 950 millions à la disposition du quartier, nous avons demandé à ce qu'on soit impliqué dans le processus, qu'on mette au moins trois conseillers dans l'équipe, mais pas du tout, il n'y a pas un seul conseiller qui a assisté au processus [...], on a demandé au chef de quartier qu'on écrive au maire pour demander pourquoi, il nous a dit que la mairie ne va même pas nous répondre même si on écrivait. (Acteur communautaire-RLC5-M2).

L'analyse des écrits montre que les chefs de quartier revendiquent aussi cette nécessité de leur implication dans la gestion communale comme on peut l'observer dans les interventions d'un chef de quartier lors d'un débat public de quartier :

L'approche adoptée pour le paiement des taxes n'est pas bonne, pour mobiliser un quartier il faut mettre à contribution les chefs de quartier et les conseillers [...]. Il faut passer par les chefs de quartier, les mettre au-devant de la scène. (Procès-verbal de débat public d'un quartier)

Cette revendication est mentionnée par un autre chef de quartier demandant aux élus de les faire participer aux activités communales dès leur début : « j'ai toujours demandé au maire et à [son adjoint...] de ne pas nous mettre devant le fait accompli, c'est-à-dire faire les choses et nous informer après. Nous devons être impliqués dès le début pour décider et faire les choses ensemble » (acteur communautaire-RLC1-M2).

Le deuxième indicateur porte sur la présence d'organisations communautaires, notamment les associations et les GIE. Ces structures accompagnent la mairie dans la fourniture ou la gestion des services de base à la population, notamment les GIE qui interviennent dans l'assainissement. Dans la commune, nous avons d'abord la coordination des associations et ONG féminines (CAFO) et le Conseil national de la jeunesse (CNJ) qui sont des organisations d'envergure nationale, représentées dans chaque commune. Ensuite, on recense 217 associations, dont 45 GIE ainsi que des groupements de corporations dans le

registre des associations de la commune. Ils interviennent dans divers domaines comme le sport, le développement local, la promotion des femmes et des jeunes, l'environnement et l'assainissement, la santé et l'éducation, le commerce et l'artisanat. Comme dans toutes les communes du pays, deux catégories d'associations sont particulièrement actives. Tout d'abord, nous avons les associations de santé communautaire (ASACO) au nombre de dix (10) selon un fonctionnaire de la commune (RF1-M2). Ensuite, il y a les comités de gestion scolaires (CGS) au nombre de quatre-vingt-onze (91)²⁴⁷. Par ailleurs, chaque quartier est doté d'un comité de développement de quartier (CDQ), en plus, dix comités de rue sont mis en place dans les dix rues les plus dégradées de la commune. Dans le cadre de ses projets avec la coopération décentralisée avec l'agglomération d'Évry (France), la commune envisage d'élargir ces comités à l'ensemble des quartiers afin d'aboutir à une structuration à trois niveaux dans chaque quartier, à savoir les comités de rue qui seront regroupés en secteurs, et ces derniers vont à leur tour constituer le CDQ (agent de projet-RAP1-M2).

Parmi les différentes organisations répertoriées, certaines d'entre elles entretiennent des relations privilégiées avec la commune. En ce sens, nous avons généralement la CAFO, le CNJ et les CDQ comme le déclare un élu : « on ne fait aucune rencontre sans faire appel aux CDQ, aux chefs de quartier aux associations, CAFO, CNJ » (extrait du procès-verbal sur le budget 2015). Les CDQ au nombre de huit (8) conformément au nombre de quartiers regroupent l'ensemble des associations d'un quartier. Ils sont particulièrement associés à presque toutes les rencontres impliquant la participation de la communauté. Ces derniers ont tendance à supplanter les conseils de quartier comme nous l'avons souligné à propos des consultations dans le cadre des investissements dans les quartiers. Avec les autres associations, les relations sont beaucoup plus sectorielles. Ainsi, nous trouvons 10 ASACO et 91 CGS qui interviennent respectivement dans la santé au niveau communal et l'enseignement primaire, deux domaines de compétences des communes. Ainsi, ces différentes organisations sont généralement liées à la commune par une convention d'assistance à travers laquelle la mairie prend en charge une partie importante de leur financement. Dans ce sens, un élu a évoqué lors du débat public, la signature de la convention entre la mairie et les CGS en réponse à une demande d'un participant :

Pour la signature de la Convention entre la mairie et les comités de gestion scolaire, nous sommes là-dessus. Nous avons déjà procédé au renouvellement de tous les [...comités] et une réunion de prise de contact a été faite. Les conventions seront signées incessamment. (Extrait du procès-verbal de débat public 2015)

²⁴⁷ Ce chiffre provient de l'analyse des rapports de la rentrée scolaire 2014-2015 des deux centres d'animations pédagogiques (CAP) de la commune (Baco-Djicoroni-Sabalibougou et Torokorobougou).

En plus, les 45 GIE et les 10 comités de rue sont sollicités dans le domaine de l'assainissement. Ces GIE sont regroupés au sein d'une coordination qui est l'interlocuteur régulier de la commune, tout comme la coordination des comités de rue. Enfin, 37 associations menant des activités génératrices de revenus (AGR), notamment dans les domaines de la teinture ou du petit commerce sont suivis par la mairie à travers le service du développement social et de l'économie solidaire de la commune. Ces associations ont reçu un financement sous la houlette de la commune dans le cadre de l'ancien Programme de développement social urbain mentionné précédemment dans le cas de la première commune étudiée.

Par rapport aux relations entre la commune et ces organisations communautaires, les informations font ressortir deux constats. Tout d'abord, il semble qu'il y a des relations de partenariat entre la commune et ces organisations communautaires selon un élu :

Pour toutes les activités, nous avons recours à toutes les associations reconnues ici, notamment par rapport à la sensibilisation. Si une association en question sollicite la mairie pour tel ou tel appui, la mairie intervient; la preuve il y a une association de Sabalibougou, qui s'occupe des puisards dans le cadre d'un projet financé par l'agglomération d'Évry en France. (Élu-RE2-M2)

Néanmoins, un autre élu note le désenchantement de certaines associations du fait de la non-satisfaction de leurs demandes par la mairie :

Généralement, les associations ont besoin d'aide sur beaucoup de plans, certaines viennent pour demander de l'aide matérielle, d'autres sollicitent lors de leurs activités la participation des maires pour les appuyer un peu, c'est-à-dire les rendre beaucoup plus crédibles aux yeux de l'opinion; donc pour toutes ces démarches on essaie de faire ce qu'on peut. Mais, il y a généralement des problèmes en ce qui concerne les moyens matériels [...], les gens se découragent, parce qu'ils se disent « hali ni an tara, an mako tê gnénabô » « même si on part à la mairie, notre besoin ne sera pas satisfait²⁴⁸ ». (Élu-RE4-M2)

Ensuite, d'autres élus et fonctionnaires pour leur part relèvent plutôt les faiblesses de la dynamique associative. Ainsi, ces dernières semblent se créer en fonction des opportunités surtout de financement, ce qui conduit souvent à un chevauchement de leurs interventions avec celles de la mairie ou leur politisation comme le mettent en évidence certaines réponses : « les associations n'ont pas une réelle dynamique, elles sont plus opportunistes quand on voit même leur contexte d'émergence » (Fonctionnaire-RF1-M2).

²⁴⁸ Traduction libre.

Avec les associations [...], il y a des chevauchements [...]; au lieu qu'elles deviennent des partenaires de la commune, souvent elles deviennent des ennemies parce qu'elles se mettent dans le registre ou au service de partis politiques pour combattre la commune, c'est ce qui fait que souvent on ne se comprend pas. (Élu-RE2-M2)

Sans vouloir généraliser, nous avons noté l'engouement des associations d'un quartier lors d'un débat public de quartier sur le budget. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 5 (voir p. 228 du présent document), lorsqu'elles ont été informées par le chef de quartier de la tenue du débat public, ces dernières se sont regroupées au sein de ce qu'elle appelle une « Commission des finances » du quartier pour faire une évaluation quantitative de la mise en œuvre du PDESC pour ce qui concerne leur quartier. Ainsi, cette commission a dressé un tableau de la réalisation des interventions prévues dans le PDESC en faveur du quartier comme il ressort dans cet extrait de leur document de synthèse :

Au terme des constats, sur 44 activités [prévues dans le PDESC pour le quartier], 06 activités ont été réalisées soit 13,6%; 09 activités sont en cours de réalisation, soit 20,4%; et le reste, 29 activités représentant 65,90%, n'a pas vu le jour. Il apparaît que cette contre-performance est imputable fondamentalement à la non-implication et la non-participation des populations [du quartier] au processus d'élaboration, d'exécution et de suivi des actions du PDESC 2010-2014 [...]. Les solutions alternatives proposées [...] consistent en l'association des communautés du quartier à l'ensemble des processus du PDESC²⁴⁹.

Il est intéressant de noter ici que le porte-parole de ce regroupement est un jeune fonctionnaire du ministère des Finances, certains membres sont aussi de jeunes diplômés de l'université; leurs connaissances des textes juridiques leur permettent d'affronter les élus. Ces derniers d'ailleurs ont vite cherché à dénigrer le groupe. Ainsi, un élu rétorque en ces termes :

Les élus ne se reconnaissent pas dans cette commission [...]. Comment quelques associations peuvent-elles se mettre ensemble pour parler des problèmes [du quartier] au nom de la population. Vous ne maîtrisez pas les réalisations faites. (Un conseiller communal lors du débat public de quartier)

D'autres exemples, notamment dans le domaine de la gestion des espaces publics attestent cette revendication des associations surtout de jeunes de leur participation aux interventions communales concernant leur quartier. Par exemple, un journal rend compte de la contestation des associations d'un quartier qui accusent la commune de vouloir vendre un espace destiné à la construction d'un équipement public :

²⁴⁹ Synthèse des besoins des populations [d'un quartier] pour l'avant-projet de budget 2015 de la Commune V.

Ce lundi 7 janvier dernier, des éléments du groupement mobile de sécurité et de la gendarmerie étaient mobilisés devant la mairie de la Commune V [...]. Pour cause, trois associations [...] avaient décidé dès le samedi 5 janvier au cours d'une assemblée générale de marcher sur la mairie. Ces associations accusent la mairie de "mauvaise gestion foncière". (Journal 26 Mars)²⁵⁰.

Selon les discours et certains écrits, il semble que la commune a voulu modifier la vocation dudit espace pour réaliser un équipement d'assainissement, à savoir un « dépôt de transit » d'ordures qui a finalement été abandonné comme il apparaît dans une question-réponse entre un citoyen et un élu lors d'un débat public. Ainsi, ce citoyen pose la question en ces termes : « les poumons de la commune sont tous vendus. Sur une délibération du conseil [communal], un espace vert réservé pour un centre de santé a été vendu. » En réponse, un élu mentionne : « on avait bénéficié d'un financement [...]. L'espace choisit était un espace vert de plus de 5 000 m² et on avait besoin de seulement de 200 m². [...Le financement est] retourné [...] suite à l'opposition des associations de jeunes » (extrait d'un procès-verbal de débat public communal). Nous avons recensé trois exemples de dénonciations ayant opposé les associations de jeunes à la commune. Ces expériences sont considérées par un fonctionnaire comme des conséquences de l'insuffisance de consultation : « le manque de consultation rattrape toujours. Par exemple, on a voulu changer la vocation d'un espace qui a entraîné la réaction de la couche sociale. La même chose est arrivée aussi en voulant transférer un dépôt de transit d'ordures [dans un quartier] (fonctionnaire-RF1-M2). On observe donc que tout comme les chefs et les conseillers de quartiers, les associations aussi revendiquent souvent leur participation à l'action publique locale.

Le troisième indicateur de la pression des acteurs communautaires est relatif aux publications des médias sur la commune. Dans ce sens, nous nous intéressons tout d'abord aux publications des journaux. Comme pour la première commune, nous avons effectué une recherche documentaire sur Google au cours de nos enquêtes de terrain (novembre et décembre 2014). Ces recherches ont abouti au recensement de 12 articles de journaux dont certains sont relatifs par exemple aux questions foncières :

Mairie de la commune V du district de Bamako [...], trois associations [...] accusent la Mairie de "mauvaise gestion foncière" [...et décident] de marcher sur la Mairie [pour] manifester leur colère face à l'attitude des dirigeants communaux. (Journal 26 Mars)²⁵¹)

²⁵⁰ Le Journal 26 Mars du 12 janvier 2013. Consulté le 20 novembre 2014.

<http://www.maliweb.net/immobilierdomaines-fonciers/mairie-de-la-commune-v-du-district-de-bamako-sale-temps-pour-bill-117417.html>

²⁵¹ Le Journal 26 Mars du 12 janvier 2013. Consulté le 20 novembre 2014.

D'autres titres rendent compte du débat public communal sur le projet de budget :

Commune V du District de Bamako : Le projet de budget 2015 en débat public [...]. La cérémonie, présidée par [...le] maire de la commune V, s'est déroulée en présence de [...] nombreuses personnalités, notabilités et de la société civile de la Commune V. (Journal Inf@sept²⁵²)

Des publications portent aussi sur les réalisations de la commune dans le cadre de la coopération décentralisée :

Dans le cadre de la Coopération décentralisée, l'Agglomération d'Évry a réalisé 3 puisards, 3 murettes anti-érosives et des latrines à Sabalibougou, dans la Commune V de Bamako. (Site d'information aBamako.com²⁵³)

Ensuite, nous avons analysé la présence des radios locales dans la commune. La plupart des radios du district de Bamako couvrent la commune. Néanmoins, cette dernière collabore particulièrement avec deux d'entre elles, à savoir la radio Guintan qui couvre presque tous les événements de la commune et la radio Nièta qui est située non loin de la mairie comme le mentionne un fonctionnaire : « on a deux ou trois radios partenaires, Guintan, Nièta et Liberté qui n'est pas autant dynamique que les deux premières » (Fonctionnaire-RF5-M2). Dans cette perspective, un agent de la radio Nièta note qu'« il existe une convention de collaboration entre la mairie et la Radio-Nièta » (procès-verbal de débat public sur le budget 2015).

Par rapport aux relations entre ces différents médias et la commune, deux constats se dégagent. D'une part, la commune semble proactive dans l'utilisation de l'information comme ressource dans le but de mobiliser la population. Dans ces cas, elle maîtrise les enjeux de l'information à donner et les médias apparaissent moins critiques. C'est le cas de la couverture des sessions, des débats publics ou des entretiens en direct à la radio ou même des conférences de presse. Un élu souligne cet usage des médias :

Nous utilisons les radios locales [...], par exemple j'étais à la radio Nièta à partir de 09 heures pour parler des questions d'assainissement, j'ai fait 45 minutes là-bas [...], la radio Nièta est suffisamment écoutée à travers la commune, donc nous passons nos messages là-bas. (Élu-RE3-M2)

<http://www.maliweb.net/immobilierdomaines-fonciers/mairie-de-la-commune-v-du-district-de-bamako-sale-temps-pour-bill-117417.html>.

²⁵² Le Journal Inf@sept du 20 octobre 2014. Consulté le 20 novembre 2014.

<http://maliactu.info/societe/commune-v-du-district-de-bamako-le-projet-de-budget-2015-en-debat-public>.

²⁵³ Site d'information aBamako.com du 14 novembre 2014. Consulté le 21 novembre 2014.

<http://news.abamako.com/h/58084.html>.

Le même procédé est aussi employé avec la presse écrite comme on peut l'observer dans certaines publications des journaux :

Réhabilitation des marchés de la Commune V du district de Bamako : [le président de] la commission ad hoc des marchés [...] a organisé une conférence de presse [...] pour expliquer et sensibiliser la population, afin qu'elle adhère massivement à [...]la nouvelle vision de la Mairie. (Journal Le Pays²⁵⁴)

D'autre part, à certaines occasions, l'initiative vient des médias qui se saisissent eux-mêmes du sujet de l'information à donner au cours desquelles ils paraissent plus critiques. Cela ressort dans les réponses des fonctionnaires à la question « à votre connaissance est-ce qu'une radio ou un journal s'est prononcé sur les relations entre la commune et les citoyens ? » : « oui, sur le foncier ou la mauvaise gestion; certains élus m'ont souvent demandé de répliquer, mais je n'ai pas jugé cela nécessaire » (Fonctionnaire-RF1-M2). Dans le même sens, certains médias organisent des émissions de débats publics directs entre les élus et la population selon un élu :

Les élus sont interpellés en longueur de journée dans notre cour ici par rapport à [...] toutes les questions qui préoccupent les populations. Par exemple, je prends la Chaîne II [2^e chaîne de radio publique] qui est venue dans le cadre de l'émission "ma cité en marche" et c'était sur l'assainissement et le maire était obligé d'être là pour répondre à toutes les questions que les citoyens posent. (Élu-RE3-M2)

Selon un fonctionnaire, la commune a reçu deux ou trois fois ces genres d'émissions publiques :

La première fois, c'était avec la Chaîne II [...] où le maire était directement interpellé par la population, voilà ça, c'était quelque chose que nous, on ne contrôlait pas, le service de communication ne contrôlait rien, c'est-à-dire que les populations viennent et disent ce qu'elles pensent. (Fonctionnaire-RF5-M2)

Dans certains cas, la commune tente de contrôler les tentatives des médias à donner la parole aux citoyens pour s'exprimer sur l'action communale en mettant en avant le manque de professionnalisme des médias. Dans ce sens, un élu souligne qu' :

une personne fâchée du comportement de la mairie [...peut aller] vers la radio, par exemple à la radio Nièta il y a eu des moments où des gens passaient là-bas pour dire que la mairie de la Commune V a fait ceci, le maire a fait cela [...]. À un moment,

²⁵⁴ Le Journal Le Pays du 28 avril 2015. Consulté le 7 mai 2015. <http://maliactu.net/mali-rehabilitation-des-marches-de-la-commune-v-du-district-de-bamako-la-commission-ad-hoc-des-marches-informe-et-sensibilise-sur-le-bien-etre-de-loperation/>.

on les a appelés pour leur dire qu'on ne fait pas comme ça, parce que quand quelqu'un va vers vous pour vous donner une information [...], vous devez chercher la bonne information, donc dorénavant chaque fois que quelqu'un passe pour un problème, la radio donne la version de la personne, ensuite ils viennent vers nous pour avoir notre avis. (Élu-RE4-M2)

Ainsi, l'influence des médias est différemment analysée par les élus. Pour certains, comme acteurs politiques les élus ne peuvent pas ne pas tenir compte des avis des médias : « vous savez, on est politique, on est attentif à ce que disent les journaux et les radios. Donc les responsables font beaucoup attention à ce que disent les médias, ils intègrent cela dans leur analyse et leur prise de décisions » (élu-RE5-M2). Dans cette optique, un autre élu souligne la bonne collaboration de la mairie avec les médias : « la porte n'est pas fermée, et généralement c'est avec beaucoup de plaisir que je les invite [...] pour nous aider à avancer, parce que nous sommes convaincus que seul, on ne peut pas relever tous les défis. (Élu-RE3-M2) »

Tout en reconnaissant le rôle des médias dans l'information de la population sur l'action communale, des élus et même des fonctionnaires relativisent leur influence du fait de leur manque de crédibilité. Dans cette perspective, un fonctionnaire note que : « les journaux ne sont pas du tout crédibles » (Fonctionnaire-RF1-M2). Dans le même sens, l'absence d'autonomie financière semble limiter cette crédibilité des médias qui n'hésiteraient pas à solliciter des faveurs à la mairie selon un élu :

Comme tous les citoyens [les médias] peuvent assister aux différentes sessions [...]. Au début, il y a des radios qui venaient, mais ce sont des gens démunis, en partant ils demandaient le prix du déplacement, quand ils n'ont pas eu cela, ils se sont découragés. (Élu-RE4-M2)

Tout en reconnaissant le rôle des médias dans le pluralisme politique, un élu ne manque pas de minimiser l'influence des médias du fait de la capacité d'analyse des citoyens qui savent faire la part entre ce que diffusent les médias et la réalité des choses :

Que les gens aillent parler sur les radios, pour moi; c'est une expression démocratique avec tout ce que cela peut avoir comme trace ou contre vérité [...], mais tout cela est une question d'éducation citoyenne [...]; ça va aider à se faire une opinion [...], il y a des gens qui écoutent au moins 4 radios par jour, ils écoutent les commentaires [...], et puis ils font autre chose en se disant : j'ai entendu; ils vérifient et se disent bon, celui-là raconte des histoires. (Élu-RE1-M2)

En somme, les obligations d'information et de consultation instituées par la Loi 95-034 constituent des droits en faveur des différents acteurs communautaires et les médias. Des

chefs et des conseillers de quartiers semblent revendiquer l'exercice de ces droits même si l'influence de cette revendication n'apparaît pas dans les avis des autorités. L'opportunisme des organisations associatives du fait de l'absence d'autonomie financière et leur politisation semble miner leur crédibilité. Néanmoins, certaines associations notamment de jeunes s'opposent souvent aux actions des autorités communales. Même si les élus mettent en avant le manque de professionnalisme des médias, les actions de ces derniers semblent amener les autorités communales à informer, quitte à se justifier après la diffusion d'une information. Ainsi, l'influence de la revendication des acteurs communautaires auprès des autorités communales en faveur de la mise en œuvre des différentes obligations d'informations et de consultations apparaît très limitée, les médias les amènent à se justifier dans certaines circonstances. La figure 6.2 présente la configuration de la revendication de la mise en œuvre des obligations de participation publique par les parties prenantes communautaires et les médias dans la Commune V où les flèches à sens unique désignent les relations de revendication et les flèches à double sens, les relations d'opposition ou de dénonciation ponctuelle qui contraignent les autorités communales à informer ou consulter de façon rétroactive.

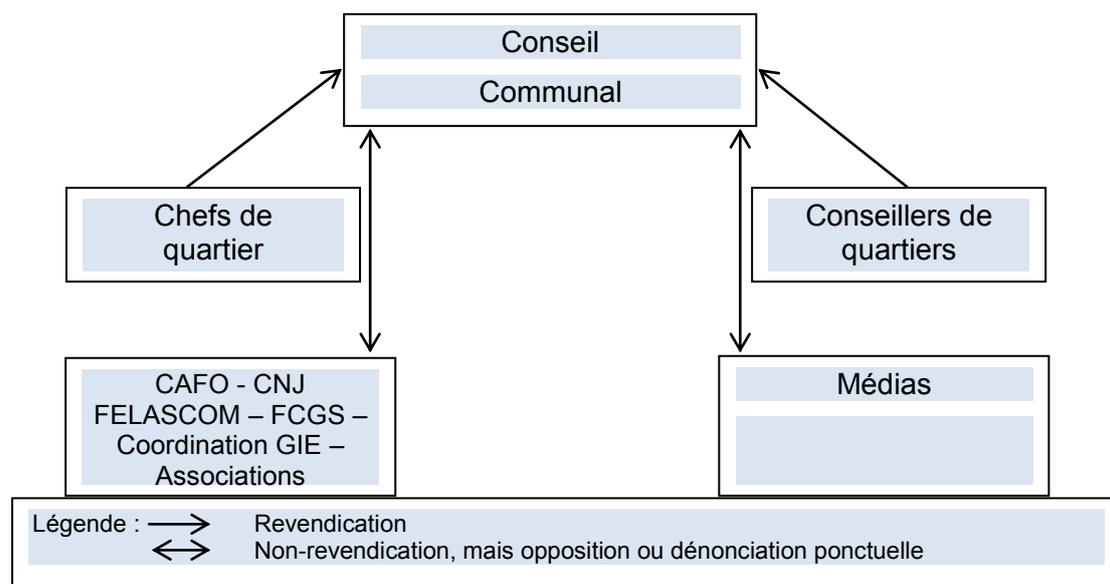


Figure 6.2²⁵⁵ : La configuration de la revendication de la mise en œuvre des obligations de participation publique par les parties prenantes communautaires et les médias dans la Commune V

Source : Auteur

* * * *

²⁵⁵ CAFO : Coordination des associations et ONG féminines – CNJ : Conseil national de la jeunesse – FELASCOM : Fédération des associations de santé communautaire - FCGS : Fédération des comités de gestion scolaire – GIE : Groupement d'intérêt économique – Associations : de jeunes, de femmes, etc.

En conclusion, dans la Commune III, si le maire a une solide expérience de la gestion administrative, il n'a pas de compétences particulières dans le domaine de la démocratie participative. De ce fait, il semble avoir une perception tout au plus administrative de la participation notamment ses effets sur les réalisations de la commune (Élu-RE1-M1, p. 239). Le secrétaire général et son adjoint qui font office d'experts techniques auprès de lui n'ont pas de solides expériences administratives et ne paraissent pas non plus outillés en matière de démocratie participative. Leur jeunesse et leur faible expérience professionnelle par rapport au maire font qu'ils ont peu d'influence sur l'orientation de la gestion communale. Ainsi, malgré leur connaissance des procédures légales relatives aux obligations d'information et de consultation, ils n'arrivent pas à enclencher leur mise en œuvre. Ensuite, la compétition politique apparaît moins intense dans la commune. Elle semble dominée par le parti du maire qui dispose de la majorité relative des conseillers. L'arène est demeurée stable avec les trois mandats successifs du maire. D'ailleurs, la culture politique de la commune semble davantage fondée sur les rapports sociaux qui s'apparentent au clientélisme qu'une légitimation de l'action publique auprès de la population. Ce levier social doublé du poids de son parti semble éloigner toute nécessité de mise en œuvre des obligations d'information ou de consultation de la population sur la gestion publique locale. Enfin, on observe peu de revendications de la part des acteurs communautaires en faveur de la mise en œuvre des obligations de participation publique au regard de l'intérêt et du besoin que ces derniers éprouvent dans ce sens. La pesanteur sociale, la politisation et la logique de recherche de rentes qui caractérisent ces derniers annihilent toute velléité de revendication venant de leur part. Les médias semblent les seuls acteurs qui influencent plus ou moins les autorités communales dans ce sens en les amenant à se justifier même si leur professionnalisme est mis en doute.

Dans la Commune V, la variable relative au profil de l'exécutif communal notamment son leadership se manifeste très clairement. En effet, la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation est enclenchée par le secrétariat général d'une part et le maire d'autre part. Malgré les critiques de certains élus relatives au faible bénéfice de ces activités notamment en matière de recouvrement des taxes, le maire tient à leur tenue. C'est pourquoi il souligne par exemple le caractère obligatoire du débat public communal : « "ce n'est pas par fantaisie que nous organisons ce débat, c'est la loi qui nous l'impose" » (aBamako.com²⁵⁶). La variable ayant trait à la compétition politique apparaît déterminante aussi. En effet, la scène politique de la commune est l'une des plus instables du district. Les trois derniers mandats sont conduits par des maires différents. En plus, le parti du maire n'a même pas la majorité relative des conseillers. Ainsi, la mise en œuvre des obligations

²⁵⁶ Site d'information aBamako.com. Consulté le 6 novembre 2014. <http://news.abamako.com/h/56492.html>.

d'information et de consultation semble s'inscrire aussi dans une logique de légitimation politique. Par rapport à la revendication des parties prenantes, les chefs et les conseillers de quartiers n'hésitent pas à réclamer leur information et leur consultation. Mais, aucun avis des autorités communales ne mentionne ces revendications. Les associations sont présentées comme politisées et caractérisées par la recherche de rentes. Néanmoins, il arrive aussi qu'elles bousculent la commune par rapport à leur consultation, notamment dans le domaine de la gestion des espaces publics fonciers. De même, les autorités communales sont amenées à réagir à certaines actions des médias pour donner des informations en réaction.

Au terme de cette présentation des résultats, nous nous penchons dans un dernier chapitre sur notre hypothèse générale de départ, selon laquelle la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique entre les communes est davantage liée à des facteurs politiques internes qu'à des facteurs contextuels ou institutionnels. Dans cette perspective, nous procéderons à une comparaison des résultats des différents facteurs analysés dans les deux communes étudiées, avant d'en tirer les réflexions relatives à l'influence respective des différents facteurs en jeu.

CHAPITRE 7 : LA VARIATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE ENTRE LES COMMUNES : UNE PRÉDOMINANCE DE FACTEURS POLITIQUES ?

Selon Carrel, la participation peut « varier sensiblement selon les [...] territoires et individus impliqués dans l'expérience » (2009,99). En ce sens, Blondiaux et Fourniau (2011) suggèrent l'analyse de différents contextes d'action publique afin de comprendre leurs capacités différenciées de production de la participation. Ainsi, si nos deux communes à l'étude sont soumises aux mêmes obligations d'information et de consultation institutionnalisées par le gouvernement, nous avons vu que la mise en œuvre de ces dernières varie sensiblement d'une commune à l'autre (chapitre 4). Dans la Commune III, la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation est très limitée. À l'opposé, les différentes obligations sont relativement mises en œuvre par la Commune V avec souvent même des innovations comme on l'a vu avec le débat public sur le budget à l'échelle communale. Cette différence entre les communes dans leur tolérance vis-à-vis de la participation est liée à différents facteurs, notamment contextuels, institutionnels et politiques.

Au regard de notre questionnement de départ, il s'agit ici de saisir en quoi les facteurs politiques internes des communes expliquent plus que les facteurs contextuels et institutionnels la variation entre elles dans la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation institutionnalisées par le gouvernement. Dans cette perspective, entrent en jeu le profil de l'exécutif des communes, le niveau de la compétition politique dans l'arène locale et la revendication des parties prenantes de la participation publique.

Ainsi, partant du portrait de la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation dans les deux communes (chapitres 4) et de la cartographie des différents facteurs d'influence supposés (chapitres 5 et 6), l'objectif de ce chapitre est de démontrer en quoi la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation entre la Commune III et la Commune V du district de Bamako est davantage liée aux facteurs politiques internes des deux communes qu'à des facteurs contextuels et institutionnels.

Sur la base de nos résultats de recherche, deux grandes observations peuvent être faites. D'une part, la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les deux communes semble s'expliquer par une combinaison de facteurs politiques (le profil de l'exécutif, la compétition politique) et contextuels (la capacité financière). Autrement dit, la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les deux communes résulte

des différences entre le profil de leur exécutif, le niveau de leur compétition politique ainsi que leur situation financière. D'autre part, tout en se révélant moins pertinents dans l'explication de la variation entre les communes, les autres facteurs politiques (revendication des parties prenantes), contextuels (la présence des PTF) et institutionnels (le contrôle du gouvernement) ont une influence sur la mise en œuvre de la participation publique.

Ce chapitre développe ces observations à partir d'une comparaison des résultats des deux communes soutenus par des avis de certains répondants (les experts). Il se compose de trois parties. Premièrement, nous comparons les facteurs qui apparaissent peu pertinents dans la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique entre les deux communes. Deuxièmement, nous tentons de démontrer comment les facteurs politiques relatifs au profil de l'exécutif et à la compétition politique d'une part, et le facteur contextuel portant sur la capacité financière d'autre part font la différence entre les deux communes. Troisièmement, nous exposons les réponses à notre hypothèse générale qui mettent en avant une prédominance des facteurs politiques avec une influence relative des facteurs contextuels et institutionnels.

7.1 La revendication des parties prenantes, la présence des PTF et le contrôle de légalité de la tutelle : des attitudes relativement semblables d'une commune à l'autre

Dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les deux communes, les résultats révèlent une similitude dans la manifestation de la revendication des parties prenantes (facteur politique), la présence des partenaires techniques et financiers (PTF) (facteur contextuel) et l'exercice du contrôle de légalité de la tutelle (facteur institutionnel). En ce sens, si ces différents facteurs semblent avoir une certaine influence dans la mise en œuvre de la participation publique par les deux communes, ils manifestent peu d'impact sur la variation de cette mise en œuvre entre elles. Dans cette veine, nous exposons dans un premier temps comment de façon similaire, la revendication des parties prenantes amène les autorités communales à informer ou à consulter de façon réactive. Dans un deuxième temps, nous présentons les conditions d'une sensibilisation favorable à la mise en œuvre de la participation publique à travers les expériences participatives des PTF. Enfin, nous mettons en exergue dans un troisième temps l'absence de prise en compte des obligations de participation publique dans le contrôle du gouverneur sur les deux communes et son impact sur la non-mise en œuvre de la participation publique dans la Commune III.

7.1.1 La revendication des parties prenantes : quand les associations et les médias contraignent les autorités locales à se justifier

Les différentes parties prenantes de l'action publique locale trouvent un intérêt à être informées et consultées sur la gestion de la commune (Yang et Callahan 2007). Dans cette veine, les acteurs comme les conseils de quartier, les organisations communautaires et les médias sont censés revendiquer la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation au regard de leurs attributions respectives. Tel que le mentionnent Tavares et Rodrigues, ces différentes parties prenantes jouent un rôle dans la mise en œuvre de la participation publique par les autorités locales : « the political profile of the municipal executive influences the nature of instruments adopted to promote citizen participation [...]. But this is not a one-way process as the members of the community itself play a role as stakeholders in the choice of the quality and type of participation mechanisms » (2013, 9).

Dans cette perspective, nous soutenons dans notre troisième sous-hypothèse que les communes qui enregistrent le plus de conseils de quartier, d'associations et GIE et de radios

locales sont plus susceptibles de mettre en œuvre de façon optimale les obligations de participation publique. Néanmoins, les constatations faites dans les deux communes ne confirment pas cette idée en partie. En effet, c'est beaucoup plus le dynamisme de ces parties prenantes qui fait la différence que leur nombre. Autrement dit, les différentes parties prenantes ne revendiquent pas une mise en œuvre systématique des obligations de participation publique. Généralement, c'est par l'opposition ou la dénonciation d'une action particulière que ces parties prenantes, notamment les associations de jeunes et les médias, contraignent les autorités communales à se justifier.

D'abord, dans la Commune III, où les obligations d'information et de consultation sont minimalement ou pas du tout mises en œuvre, le nombre de conseils de quartier et d'organisations communautaires (associations et GIE) est plus élevé. À l'inverse, la Commune V dans laquelle lesdites obligations sont mises en œuvre d'une façon relativement optimale, les conseils de quartier et les organisations communautaires sont moins nombreux. Nous avons constaté que les conseillers de quartiers ne sont pas systématiquement informés et consultés dans les deux communes (comme le recommande la Loi 95-034, chapitre 2, 2.3). Néanmoins, une première différence est que les conseillers de quartiers de la Commune V revendiquent auprès de la mairie leur droit d'être informés et consultés sur les affaires de leur quartier contrairement à ceux de la Commune III. En effet, dans la Commune III, les conseils de quartier sont plus nombreux (20) et reconnaissent la nécessité de leur information et de leur consultation par la mairie sur les affaires de leur quartier, mais ils ne sont pas tous informés des obligations de participation (Acteur communautaire-RLC5-M1). Ainsi, les conseillers de quartiers ne revendiquent pas auprès de la mairie leur information et consultation même si certains d'entre eux savent que cela constitue une obligation pour la mairie. Généralement, les conseillers mentionnent les difficultés d'une telle revendication au regard des considérations sociales et la position d'autorité des responsables de la commune. Ces attitudes attestent les entraves à la participation publique en Afrique en général que soulignent Adomokai et Sheate : « The public are not aware of their right to participate [...]; the public are generally not aware of the Decree [Loi sur la participation publique] and what it requires of all parties » (2004, 502).

À l'inverse de la Commune III, les conseillers de quartiers de la Commune V revendiquent leur information et leur consultation, de même que des chefs de quartier (Acteur communautaire-RLC1-M2). Certains conseillers affirment avoir même adressé une correspondance au maire pour demander leur implication dans la mise en œuvre des projets de la mairie dans leur quartier. Plus encore, dans les procès-verbaux de débats publics de quartier, une telle demande apparaît de la part d'un chef de quartier. Néanmoins, nous ne constatons pas de réactions de la part des autorités communales permettant de faire le lien

entre ces revendications et la mise en œuvre des obligations de participation publique. En conséquence, un conseiller de quartier souligne que les autorités communales ne réagissent pas à leur revendication dans ce sens (RLC4-M2).

Ces résultats dans les deux communes renvoient aux constats de Warin (2011) à propos de la « non-participation aux politiques ou programmes. » En effet, le cas des conseillers de quartiers de la Commune III rappelle ce que Warin (2011) appelle « la non-connaissance » et « la non-demande. » Dans la première situation, les bénéficiaires (les conseillers de quartiers) ne sont pas au courant de la politique offerte (les obligations d'information et de consultation). Autrement dit, dans la Commune III, on rencontre des conseillers de quartier qui n'ont pas connaissance des obligations d'information et de consultation. Par contre, lesdites obligations sont bien connues de certains conseillers, mais qui ne les revendiquent pas. Quant à la Commune V, la situation s'apparente à ce que Warin (2011, 119) qualifie de « "non-réception", [...où la politique] est connue et demandée, mais non obtenue. » En ce sens, les obligations d'information et de consultation sont connues des conseillers de quartiers et revendiquées, mais presque sans effet.

Ensuite, les organisations communautaires (associations et GIE) sont aussi plus nombreuses dans la Commune III (598) que la Commune V (217). Selon Yang et Callahan (2007), ces organismes à but non lucratif ont un intérêt à accéder à l'information et à être consultés sur l'action publique locale du fait de leur rôle. En ce sens, ils sont susceptibles de revendiquer la mise en œuvre de la participation publique. Nos résultats ne confirment pas cette hypothèse. En effet, dans les deux communes en général, les organisations communautaires revendiquent très peu leur information et leur consultation auprès de la mairie. D'une part, cette faiblesse de la dynamique des associations serait particulièrement liée à leur faible autonomie financière comme en témoigne un professeur d'université :

Souvent c'est parce que les gens n'ont pas de travail qu'ils créent les associations pour capter des fonds [...], on est dans des situations où les associations plutôt que de se battre pour les idéaux sont dans des stratégies pour gagner de l'argent et quand on est dans des stratégies comme cela, on n'est pas neutre dans le débat [...], c'est pourquoi même quand une association pose des revendications au nom des citoyens on va dire que ces gens-là, ils sont en train de chercher de l'argent parce qu'effectivement beaucoup le font, donc finalement les élus n'ont plus peur, tu vas trouver aussi que les élus ont des associations qui les soutiennent aussi. (Expert-RE1)

D'autre part, la faible revendication des associations de leur participation à l'action publique locale serait associée à leur politisation. Plus spécifiquement, un agent de projet qui

intervient dans les deux communes met l'accent sur cette politisation des associations dans la Commune III. Selon ce partenaire, la Commune III enregistre « plus d'associations politiques [...] et beaucoup d'associations de femmes [...] qui ne sont pas opérationnelles comme on le pense contrairement aux autres communes » (agent de projet-RAP1-M1M2).

Néanmoins, les quelques cas qu'on enregistre montrent que la revendication des organisations communautaires auprès de la mairie d'être informée et/ou consultée apparaît plus dynamique dans la Commune V que la Commune III. Nous avons enregistré un cas de revendication dans la Commune III de la part de la fédération locale des associations de santé communautaire (FELASCOM) autour de l'emplacement du centre de santé de référence de la commune. Dans la Commune V par contre, nous en avons recensé trois cas, venant surtout des associations de jeunes portant sur la révision de la vocation d'espaces publics, la gestion d'un équipement communautaire et la mise en œuvre du PDESC. Ces quatre cas peuvent paraître peu significatifs, mais ils démontrent que malgré le discrédit des associations, elles peuvent faire bouger les lignes. En ce sens, si dans le cas de la Commune III la FELASCOM est une structure assez mature au regard de son ancrage national, les trois cas de la Commune V sont menés par des associations de jeunes qui s'opposent au changement de la vocation d'un espace urbain, ou qui revendiquent leur participation effective à la gestion de leur quartier. Ainsi, Bérédogo souligne que le degré d'influence de ces organisations sur les gouvernements locaux au Mali est surtout fonction « des capacités d'écoute ou de la disponibilité des autorités locales » (2007, 32). En ce sens, dans les deux communes, les revendications des associations peuvent souvent amener les autorités communales à reconsidérer leur position sur l'enjeu en question.

Finalement, pour ce qui concerne, les médias locaux, plusieurs écrits notent leur influence sur la promotion de la participation publique :

The number of local newspapers is positively associated with the availability of political forms of participation, indicating that the visibility and exposure of policy issues in the local media is likely to foster the political debate and compel the local executive to provide additional means of participation to citizens. (Tavares et Rodrigues 2013, 21)

Si nos résultats montrent que les médias contraignent les autorités locales à se justifier en réaction à une information divulguée ou dans le cadre d'émissions publiques, ils ne nous permettent pas d'établir un lien avec la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les deux communes. Dans l'une et l'autre commune, les autorités réagissent aux actions des médias. Plus généralement, autorités communales, fonctionnaires et même les observateurs; tous mettent en avant le manque de professionnalisme ou même la

politisation et la corruption des médias. Pourtant, ces derniers apparaissent comme la partie prenante qui amène le plus les autorités communales à se justifier devant la population. Dans la Commune III comme dans la Commune V, des radios privées sont installées sur le territoire de chacune des deux communes. Par ailleurs, la majorité des radios privées du district de Bamako couvrent les deux communes. En ce sens, elles sont toutes les deux en partenariat avec deux radios chacune. Mais, une troisième différence entre les deux communes est l'utilisation faite de ces radios. Dans la Commune III, malgré la convention de partenariat signée avec deux radios, cette opportunité n'est que peu exploitée selon les fonctionnaires. Tout au contraire, une des deux radios de la Commune V couvre l'ensemble des activités de la commune. Plus particulièrement, toutes les sessions sont couvertes par un agent de cette radio qui fait office de chargé de communication du maire. Ainsi, ce dernier rend compte des synthèses des délibérations de la commune selon un fonctionnaire.

Mais au-delà de ces initiatives que prennent les autorités communales que ces dernières contrôlent, les médias initient eux-mêmes certaines émissions publiques qui amènent les autorités communales à se justifier. Par exemple l'émission de télé-réalité de la deuxième chaîne de la télévision nationale (TM2) intitulée « ma cité en marche » est une expérience inédite d'information de la population sur la gestion communale. Cette émission amène le maire et ses adjoints à répondre aux questions de la population qui y est invitée par des annonces publiques au préalable. Certes, l'émission a ses limites, comme la monopolisation de la parole par le maire ou les présumés « chantages²⁵⁷ » des maires par les promoteurs. Néanmoins, l'émission a le mérite d'initier une scène de justification entre les élus et les populations. Par exemple, nous avons constaté que le maire de la Commune III a été amené à se présenter à cette émission pour se justifier après une première tentative qu'il avait boycottée et où sa chaise vide fut présentée sur cette chaîne de télévision comme ayant refusé de se soumettre aux questions de ses administrés. Dans le même sens, une radio de la Commune V soumet souvent certains enjeux de la commune en débat au cours d'une émission en direct où les citoyens peuvent appeler par téléphone pour exprimer leurs avis. Au regard des avis défavorables qui peuvent prospérer en ces occasions, un élu²⁵⁸ révèle que la commune a fini par approcher ladite radio pour solliciter que cette dernière vienne prendre leur avis et le diffuser en ces occasions. Cette influence des médias sur les autorités locales en termes de fournitures d'information sur leur gestion est aussi constatée par Devas et Grant dans les gouvernements locaux d'Ouganda :

The media, particularly local radio stations, have helped to build local accountability. Local radio stations – of which there are many – hold phone-in programmes in which

²⁵⁷ Voir dans ce sens les déclarations d'un élu (élu-RE6-M1) au chapitre 6 (p. 279).

²⁵⁸ Voir les avis du répondant élu-RE4-M2 au chapitre 6 (p. 290-291).

mayors and chairpersons of councils are invited to respond to people's questions and complaints. (Devas et Grant 2003, 312)

En somme, les conseils de quartier revendiquent peu la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation. Plus encore, là où des conseillers et même des chefs de quartier revendiquent cette mise en œuvre, les autorités communales apparaissent moins réactives comme dans le Commune V. Sur ce terrain, ce sont les associations et les médias notamment la radio et la télévision qui apparaissent plus efficaces. Chaque fois que ces deux acteurs se manifestent, on constate une réponse des autorités communales, en cela, ils se révèlent être des leviers intéressants de promotion de la mise en œuvre de la participation publique par les communes malgré le peu de crédit que leur accordent beaucoup d'observateurs. Ces résultats confirment les constatations de Yang et Callahan selon lesquels les revendications de certains acteurs locaux peuvent influencer les attitudes et les actions des autorités communales : « although public managers in local governments have significant control over administrative processes and outcomes, their attitudes and actions can be influenced by the expectations and pressures of salient external stakeholders » (2007, 260). Plus généralement, des différences relatives apparaissent entre les deux communes dans les revendications des parties prenantes des différentes obligations d'information et de consultation. Cependant, le rôle de ces revendications dans la variation de l'information et la consultation de la population entre les deux communes semble difficile à établir. Certes, l'influence des associations et des médias est sans équivoque, mais plus que leur nombre, c'est leur dynamisme qui est ici en jeu. Dans le même sens, les spécificités des pratiques participatives de certains partenaires techniques et financiers (PTF) des deux communes semblent affecter la mise en œuvre de la participation publique, mais sans pouvoir expliquer la variation entre elles.

7.1.2 La présence de partenaires techniques et financiers (PTF) dans l'environnement organisationnel : un effet de sensibilisation lié à l'approche politique des pratiques participatives et à l'engagement des élus

Selon Languille, « la décentralisation malienne est [...] portée financièrement par la "communauté internationale" » (2010, 129). En ce sens, plusieurs instances de coopération interviennent directement dans les communes dans le cadre du développement local en appuyant, notamment la production des services publics communaux (Felix 1996). Dans leurs interventions, la plupart de ces partenaires techniques et financiers requièrent la participation des bénéficiaires de leurs projets comme le mentionnait un responsable du ministère en charge de la décentralisation :

Il y a un truc au Mali que beaucoup de gens n'apprécient pas à hauteur de réalité, à savoir que beaucoup de partenaires interviennent sur le terrain, les ONG, les programmes et projets; ça, c'est une réalité un peu singulière au Mali, c'est qu'eux aussi [ces partenaires] contribuent à l'information et à la communication, par exemple on est même allés dans la logique que la restitution publique du bilan communal²⁵⁹ aujourd'hui va être dans les prochains jours, une des conditions sinon un des critères d'évaluation de la qualité de la gouvernance des collectivités et pour la répartition des ressources de l'État et des partenaires à travers le fonds national d'appui aux collectivités. (Fonctionnaire-RFÉ2)

En général, les communes qui abritent de tels projets sont quelque part tenues « de donner les garanties d'intérêt requis par les "partenaires" [...dont la participation] pour la mise à disposition de moyens logistiques » (Bertrand 2012b, 32). Dans cette perspective, nous faisons l'hypothèse que ces interventions participatives des PTF contribuent à sensibiliser les autorités locales aux enjeux de la démocratie participative tout en pouvant se traduire par une mise en œuvre des obligations de participation publique au-delà des cas spécifiques des projets des PTF. Bherer (2003, 2011a) souligne dans ce sens que l'ouverture à la participation peut résulter d'un mimétisme vertical entre des entités hiérarchiques ou d'un mimétisme horizontal entre entités de même niveau.

Dans les deux communes étudiées, des PTF qui emploient des pratiques participatives sont présents. Néanmoins, si cette présence semble favoriser la mise en œuvre des obligations de participation publique dans la Commune V, tel n'est pas le cas dans la Commune III. Ainsi, les résultats nuancent notre sixième sous-hypothèse qui soutenait que cette présence se traduit par une mise en œuvre optimale des obligations de participation publique.

Dans la Commune III, nous avons enregistré dix PTF contre huit dans la Commune V. Certains partenaires interviennent même dans les deux communes. D'une manière générale, dans les deux communes, les pratiques participatives employées par les partenaires sont semblables. Elles portent sur la mise en place de partenariats entre les parties prenantes d'un secteur, notamment l'assainissement, ou la consultation de ces dernières dans le processus de réalisation d'infrastructures. En ce sens, leur approche participative apparaît plus gestionnaire (technique), à savoir plus axée sur les bénéficiaires directs des projets que les enjeux politiques de la commune. Selon Leclerc-Olive :

[Ces] destinataires de l'aide internationale se consacrent le plus souvent au développement, mettant en œuvre des programmes dans une logique "participative",

²⁵⁹ Elle est inspirée de l'expérience du projet de mobilisation des populations dans le cadre de la décentralisation au Mali (MOPOD) de la coopération canadienne (SUCCO) ainsi que l'EID communal initié par les coopérations allemande et belge dans leurs communes d'interventions.

plutôt qu'en contribuant au débat sur les enjeux majeurs [...] dans un espace public habermassien. Ces acteurs se relèguent ainsi plutôt du côté de la gestion que l'innovation ou de l'action. (2013, 109-110)

Ainsi, dans l'une et l'autre communes, les acteurs ciblés dans les démarches participatives des PTF sont en général semblables : élus, fonctionnaires communaux et/ou de l'État, chefs de quartier, organisations sectorielles selon le domaine d'intervention du PTF. Seulement, la CAFO et le CNJ apparaissent plus dans la Commune III, tandis que les CDQ sont plus visibles dans la Commune V. Néanmoins, certaines différences apparaissent entre les deux communes. D'une part, nous avons la présence d'une expérience particulière de pratique participative dans chacune des communes avec respectivement l'ONG WaterAid dans la Commune III et l'Agglomération d'Évry dans la Commune V. D'autre part, les autorités de la Commune V semblent plus engagées dans l'appropriation des démarches participatives des PTF que leurs homologues de la Commune III.

Premièrement, deux expériences particulières de participation existent de part et d'autre. Dans la Commune III, l'ONG WaterAid a mis en place une expérience de restitution publique de ses activités (EID) dans le domaine de l'eau et l'assainissement²⁶⁰. L'innovation est que cet espace est l'unique expérience régulière²⁶¹, où les populations peuvent discuter directement avec les autorités communales, mais seulement sur le seul secteur d'intervention de l'ONG. Or, il apparaît selon les organisateurs et les fonctionnaires que les participants cherchent à se prononcer sur d'autres enjeux, notamment le foncier. Du coup, on assiste à une participation « cantonnée dans un rôle dépolitisé d'éducation et de sensibilisation, déconnectée des jeux de pouvoirs municipaux » (Bertrand 2012b, 33). À l'inverse, dans la Commune V, la coopération décentralisée avec l'agglomération d'Évry insuffle une dynamique participative plus politisée dans le cadre d'un « projet de gouvernance locale », démarré en 2011. En ce sens, des actions sont entreprises pour renforcer les comités de développement de quartier (CDQ²⁶²) dans le cadre de ce que la commune appelle « l'animation du territoire²⁶³ », c'est-à-dire l'animation d'un cadre de discussions entre les acteurs du quartier. En ce sens, un responsable de CDQ souligne leur collaboration avec la mairie :

La mairie collabore bien avec les CDQ [...même] s'il y a certains aspects à revoir, par exemple, ils [autorités communales] ont fait en sorte que nous ayons des formations

²⁶⁰ Chapitre 5 (5.1.3).

²⁶¹ L'opération se tient chaque année.

²⁶² Qui existent aussi dans la Commune III, mais presque laissés à eux-mêmes, la preuve ils ressortent moins dans le discours des élus.

²⁶³ Voir les déclarations du répondant agent de projet-RAP1-M2, chapitre 5 (p. 213).

en marketing, en plaidoyer, en leadership d'opinion, en gestion d'entreprises, en stratégies de mobilisation et de sensibilisation. (Acteur communautaire-RLC6-M2)

Un agent de la coopération mentionne que l'objectif recherché dans ce sens est la mobilisation de la population à partir des rues, ensuite les secteurs, puis le CDQ. Pour faciliter l'acceptation de cette dynamique participative par les élus, la coopération organise des activités de promotion de la « démocratie participative » dans la commune. En ce sens, elle a organisé en 2013 un séminaire de partage d'expériences en « démocratie participative » avec d'autres villes comme Nouakchott (Mauritanie), Dakar et Saint-Louis (Sénégal) et Évry (France).

Deuxièmement, outre cette divergence d'approche de l'innovation participative des deux partenaires stratégiques, une autre différence entre les deux communes réside dans l'appropriation des expériences participatives des PTF par les autorités communales. Pourtant, dans les deux communes, le système d'implication des autorités communales demeure le même. Autrement dit, le PTF saisit officiellement la commune pour l'informer de la tenue d'une activité donnée. En fonction de la nature de ladite activité, le maire transmet le dossier à son adjoint concerné, le tout sous la coordination du secrétaire général de la commune. Les résultats révèlent que les élus de la Commune V s'approprient mieux des démarches participatives du fait de leur engagement que leurs homologues de la Commune III. Par exemple, un cadre de partenariat des acteurs de l'assainissement mis en place avec l'appui des PTF dans les deux communes apparaît dysfonctionnel dans la Commune III contrairement à la Commune V, où il est plus dynamique. Dans cette dernière commune, un élu n'a pas manqué de nous présenter le « plan d'assainissement » de la commune dont il se disait fier, réalisé dans le cadre de ce partenariat. Ce plan est le référentiel de la commune et de ses partenaires pour toute intervention dans le domaine. Pour un agent de projet, cette différence entre les deux communes relève de l'engagement des élus de la Commune V (RAP1-M1M2, p. 217).

Dans la Commune III, les obligations d'information et de consultation ne sont presque pas mises en œuvre. Pourtant, même si l'expérience de l'EID de WaterAid est plus gestionnaire et moins politisée, elle revient régulièrement dans le discours des élus et des fonctionnaires comme pratique participative dans la commune. Cette innovation peut constituer une opportunité de sensibilisation comme le mentionne un fonctionnaire : « à notre niveau ici, le cas [de participation] qu'on pourrait citer [...est] l'espace d'interpellation démocratique [...] au niveau local [...avec] l'ONG WaterAid [...]. On est en train d'élargir cela un peu aux autres domaines » (fonctionnaire-RF1-M1). Mais, en réalité, cet élargissement évoqué demeure des suggestions comme le précise notre interlocuteur :

Nous [autorités communales] avons eu plusieurs débats [...], et je dirai qu'il y a plutôt un écho favorable à l'application de certaines activités dans ce sens [EID] auprès de la population, surtout les chefs de quartier, le débat a abouti à des suggestions comme des mesures de motivation des chefs de quartier en leur donnant quelque chose en termes financiers pour les motiver à s'impliquer davantage dans la mobilisation de la Taxe de développement régional et local (TDRL). (Fonctionnaire-RF1-M1)

Selon un élu, il s'agissait en réalité de demander aux chefs de quartier²⁶⁴ d'organiser des rencontres pour sensibiliser leurs populations en faveur du paiement de la taxe de développement régional et local (TDRL). En retour la mairie devrait s'engager à faire de petites réalisations, comme le pavage des rues dans les quartiers qui mobiliseraient le plus de TDRL. Les élus qui devraient accompagner les chefs de quartier dans ces rencontres de sensibilisation auraient demandé leur prise en charge qui n'a pas été satisfaite et l'opération n'a finalement pas eu lieu. Une telle opération ne correspond pas à la mise en œuvre d'une obligation de participation publique et n'est nullement semblable à l'EID dont parlait le fonctionnaire. Comme le mentionne Bertrand (2012b), la mise en œuvre de l'EID ou la consultation des bénéficiaires dans les investissements des PTF ne constituent que des réponses aux exigences de ces derniers pour ne pas perdre leurs financements. Devas et Grant font des constats similaires dans les gouvernements locaux de l'Ouganda et du Kenya :

In both Uganda and Kenya, there are signs of a greater awareness on the part of local governments of both the need for and the possibilities of widening citizen participation in decisions, including by the poor [...]. In some cases, this does not go much beyond rhetoric – a response to the discourse of the donors. (Devas et Grant 2003, 315)

Tel que nous le constatons, les différences fondamentales entre les deux communes portent ici sur l'approche politique de la participation employée dans la Commune V par la coopération décentralisée avec Évry d'une part, et l'engagement des élus de cette même commune d'autre part. Néanmoins, il est important de rappeler que le « projet de gouvernance » de la Commune V avec Évry n'a commencé qu'en 2011. Or, la commune

²⁶⁴ Avant l'ouverture démocratique de 1991, les chefs de village et de quartier étaient responsables de la collecte des impôts de leur localité devant l'administration. En effet, à l'indépendance, « la première République procède à un renouvellement de l'élite politico-administrative en réaction à la politique coloniale [...] qui avait privilégié les leaders traditionnels [...]. Les chefs de village et de fraction sont réduits au rôle de simples auxiliaires de l'administration dans des activités de collecte d'impôts » (Kassibo 1997, 3-4). Ce rôle d'auxiliaire en matière d'impôts est même institutionnalisé par les différentes lois relatives à l'administration des villages, fractions et quartiers, dont la Loi N°06-023 de juin 2006 qui mentionne que : « le chef de village, de fraction ou de quartier prête son concours aux agents de l'administration notamment dans le cadre du recouvrement des impôts et taxes. À ce titre, il perçoit une indemnité » (article 14).

mettait déjà en œuvre les obligations de participation publique. En ce sens, comme le soulignait un agent de projet, l'effet de sensibilisation du fait de la présence de pratiques participatives des PTF semble plus lié à la volonté de l'exécutif. Le cas de la Commune III, où les autorités mettent en œuvre les exigences de participation des PTF sans pour autant mettre en œuvre celles relevant de la loi nationale milite en faveur de l'influence de l'engagement des autorités communales qu'un mimétisme systématique des pratiques participatives des PTF. En ce sens, la présence des PTF qui emploient des pratiques participatives dans la commune contribue à sensibiliser aux enjeux de la participation comme le soutient la première partie de notre sixième sous-hypothèse. Néanmoins, cette sensibilisation ne se traduit pas nécessairement par une mise en œuvre des obligations de participation publique. Ce lien entre la présence dans l'environnement organisationnel d'occasions de sensibilisation à la participation et la mise en œuvre des obligations de participation publique réside plutôt dans l'engagement des élus tel que nous le constatons dans le cas du cadre de partenariat des acteurs de l'assainissement dans les deux communes. Certains de ces résultats vont dans le même sens que ceux constatés par Ndeye (2014) au Sénégal, notamment le rôle des PTF dans la promotion de la participation publique. En plus, comme dans le cas du séminaire sur la démocratie participative dans la Commune V, Montecinos (2006), souligne l'apport de la formation reçue par l'exécutif d'une municipalité de la part d'une ONG dans le succès de la mise en œuvre de la participation dans l'une des cinq municipalités étudiées au Chili. De même, Julien (2008) constate la disparité de l'appropriation des CDQ dans les communes de Bamako en fonction, notamment du leadership des mairies. Outre cette influence marginale de la revendication des parties prenantes (facteur politique) et de la présence des PTF (facteur contextuel) sur la variation de la participation entre les deux communes, l'insuffisance de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par la Commune III semble liée à l'absence de contrôle de la tutelle (facteur institutionnel), mais sans impact sur la performance de la Commune V.

7.1.3 L'absence de prise en compte des obligations de participation publique dans le contrôle de tutelle : une source de leur non-mise en œuvre par les communes

Pour assurer la mise en œuvre de la participation publique par les administrations locales, les gouvernements procèdent généralement par deux catégories de stratégies, à savoir l'incitation ou la coercition :

Even though a mandate may be highly prescriptive, [...] its implementation may be compromised by the inability of a state to enforce its own requirement. Enforcement of [...] mandates can be described in terms of two categories: coercion (or "sticks") and persuasion (or "carrots"). Coercion usually involves monitoring compliance and imposing sanctions upon localities that do not meet program requirements [...]. Persuasive enforcement [...] involve[s] incentives such as financial benefits. (Brody, Godschalk et Burby 2003, 249)

Le système du Mali se rapporte à la coercition avec le contrôle de tutelle qu'assure le gouvernement sur les communes (chapitre 2). En effet, l'objectif de la tutelle est d'améliorer la qualité de la gestion administrative des communes d'une part, et d'assurer la conformité de leurs interventions à la loi d'autre part (Dembélé 2005). Dans cette perspective, les communes de Bamako sont tenues de transmettre une « expédition intégrale de chaque procès-verbal et de chaque délibération » au gouverneur du district pour leur approbation (article 31 Loi 95-034). Ce dernier dispose alors d'un délai de trente jours pour ce faire (article 32 Loi 95-034). Plus précisément, la Loi 95-034 précise que « l'autorité de tutelle constate par écrit la nullité des décisions des autorités [communales...] posées en violation des règles d'édicions » (article 232 Loi 95-034). Autrement dit, le gouverneur doit annuler les décisions communales n'ayant pas respecté les procédures légales. Cependant, nos résultats montrent que les décisions de la Commune III où les obligations d'information et de consultation ne sont presque pas mises en œuvre sont régulièrement approuvées par le gouverneur au même titre que celles de la Commune V qui met lesdites obligations en œuvre. Ce constat confirme notre quatrième sous-hypothèse selon laquelle une faible prise en compte des obligations d'information et de consultation dans l'exercice du contrôle de tutelle amène une mise en œuvre minimaliste ou une non-mise en œuvre desdites obligations par les communes. Néanmoins, ce facteur apparaît peu pertinent dans la variation du phénomène entre les deux communes étudiées.

En effet, notre analyse de l'approbation des délibérations relatives à l'adoption des budgets montre qu'il n'y a pas de différence dans l'approbation des documents des deux communes. Dans la Commune V, tel que nous l'avons présentée au chapitre 4, la consultation des conseillers de quartiers et le débat public se tiennent conformément à la loi. Dans cette perspective, toutes les délibérations budgétaires sont approuvées par le gouverneur. Les élus et les fonctionnaires soutiennent qu'ils sont tenus par le respect de ces étapes pour éviter le rejet de leurs documents par le gouverneur. Cependant, dans la Commune III, les résultats montrent le non-respect de ces étapes. Les fonctionnaires reconnaissent explicitement que la consultation des conseillers de quartiers et le débat public ne se réalisent pas. Ainsi, les documents de session (délibérations, procès-verbaux) relatifs à

l'adoption de ces budgets sont transmis au gouverneur sans documents attestant le respect de la procédure, notamment les étapes de consultation. Pourtant, lesdits documents sont validés par le gouverneur. Plus encore, dans nos entretiens avec les fonctionnaires du gouvernorat, certains fonctionnaires tentent de soutenir l'analyse de ces documents budgétaires sur la base de la « procédure dont la consultation des conseils de quartier et le débat public » (fonctionnaire de l'administration d'État-RFAÉ4). Or, aucune décision de la Commune III n'est rejetée pour le non-respect de ces procédures de consultation. En ce sens, il apparaît clairement que les autorités de la Commune III ne subissent aucune contrainte de la part du gouverneur pour mettre en œuvre les obligations de consultation. Plus généralement, ce non-respect des procédures légales se poserait avec acuité dans les communes de Bamako :

La direction nationale des collectivités territoriales suit des indicateurs relatifs [...] au respect de certaines règles de bonne gouvernance par les collectivités [...qui] portent notamment sur le taux d'approbation des budgets primitifs et des comptes administratifs et la tenue des sessions des assemblées délibératives [...]. [...] ces bonnes pratiques de gouvernance ne sont pas encore ancrées dans les habitudes des collectivités territoriales [...]. Le cas du district de Bamako, qui enregistre de mauvais résultats [...] est à cet égard particulièrement préoccupant. (Taiclet, Berbach et Sow 2015, 47-48)

Pourtant, dans la Commune III, l'exemple de l'affichage des documents du « recensement à vocation état civil » contrairement aux comptes-rendus de sessions que nous avons évoqués montre que le contrôle du gouverneur amène la commune à respecter ces genres d'obligations²⁶⁵. Ainsi, pour expliquer la non-mise en œuvre des obligations de participation publique par la Commune III, un consultant en décentralisation évoque la tutelle en ces termes : « c'est la tutelle qui ne contrôle pas, il n'y a pas mille explications dedans » (Expert-RE4). Ce désintérêt de la tutelle vis-à-vis des obligations de participation publique semble bien connu au niveau du ministère chargé de la décentralisation. Un haut fonctionnaire dudit ministère souligne « qu'il n'y a pas de preuve matérielle que les autorités de tutelle²⁶⁶ intègrent [les obligations de participation publique] dans leur démarche » (fonctionnaire-RFÉ1). Pour souligner l'insuffisance du contrôle de la tutelle, un autre fonctionnaire note qu'« on a l'impression que les communes de Bamako sont autonomes de l'autorité de tutelle » (fonctionnaire-RFÉ3). Dans son étude sur l'exercice de la tutelle dans deux communes rurales, Dembélé fait les mêmes constats : « la tutelle n'est pas exercée de façon

²⁶⁵ Voir le chapitre 4 (p. 145).

²⁶⁶ Les préfets pour les communes de l'intérieur du pays et le gouverneur pour celles de Bamako.

satisfaisante [...] en matière de contrôle de légalité, soit la loi n'est pas correctement appliquée, soit elle ne l'est pas du tout » (2005, 166-167).

Cette insuffisance de la tutelle est différemment appréciée. Pour certains fonctionnaires, elle relève de l'insuffisance des relations entre les autorités de tutelle et les communes :

Il y a très souvent un déficit de communication entre les autorités de tutelle et les collectivités, voir même la population [...], là où la tutelle intervient, où elle essaie de communiquer, c'est les cas où on sent une violation flagrante de la loi organisée du côté de la collectivité, par exemple quand la mairie veut réaliser un bâtiment sur un site qui ne lui appartient pas, ça, c'est beaucoup plus en termes d'injonction. (Fonctionnaire-RFÉ2)

D'autres soulignent les faiblesses de l'interface polico-administratif du système administratif du pays. En ce sens, les pressions politiques limiteraient la marge de manœuvre des autorités de tutelle dans leur exercice de contrôle des communes. Parlant des conditions pour favoriser la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les communes, un ancien préfet évoque cette politisation comme handicap :

Quand tu sais que tu n'es pas intouchable, tu gères consciencieusement [...]. Il faut que le contrôle de légalité se joue dans toute sa plénitude et le handicap à cela, c'est justement ce que je viens de dire tout de suite, c'est le fait que les élus soient intouchables, cela met l'autorité de tutelle dans l'impossibilité matérielle de mettre en branle toutes ses capacités ou toutes ses prérogatives. (Fonctionnaire-RFÉ3)

Par exemple, soulignant les faiblesses de la Commune III, ce répondant mentionne cette perception chez le maire de cette commune de se « croire tout permis » du fait qu'il « a toujours été président de l'AMM, privilégié par rapport aux autres maires par son parti » (fonctionnaire-RFÉ3). Dans ce sens, les recommandations des autorités de tutelle peuvent ne pas être suivies par leur hiérarchie, à savoir le cabinet du ministère chargé de la décentralisation d'une part, ou même souvent, les autorités de tutelle peuvent être victimes de leur rigueur, d'autre part, comme le mentionne un ancien haut cadre du MATCL :

Le risque du non-suivi des recommandations des autorités de tutelle est un fait réel, souvent cela peut compromettre la carrière même et fragilise la tutelle dans son travail de suivi. Les politiques ont plus de poids que l'administration, les élus locaux étant adossés aux états-majors politiques du niveau national, leur sanction par la tutelle devient compliquée. (Expert-RE2)

Comme l'explique ce répondant, le responsable hiérarchique des autorités de tutelle (sous-préfet, préfet et gouverneurs), à savoir le ministre en charge de l'Administration territoriale ou les membres de son cabinet étant généralement des politiques ou nommés par un courant

politique; la sanction par exemple d'un maire du même parti ou allié devient difficile au regard des relations politiques liant le ministre ou les membres de son cabinet aux élus locaux. En ce sens, les autorités de tutelle soulignent le faible soutien de leur hiérarchie, d'où une tendance à un certain relâchement dans le contrôle, surtout qu'elles sont suspectées de torpiller la politique de décentralisation²⁶⁷.

L'insuffisance de la tutelle est aussi mise en lien avec l'informalité du fonctionnement de l'État. Autrement dit, l'État adopte des décisions sans pouvoir assurer leur application. Dans ce sens, un professeur d'université parle de « formalisme juridique » qu'il tente d'expliquer :

Vous savez quand un État fonctionne en marge de la légalité, cela explique un peu les hiatus, [...] quand on analyse un peu le comportement des autorités de nos États, nous sommes dans un contexte que moi j'appelle le règne du formalisme juridique, c'est-à-dire qu'on met en place des règles, qu'on peut ne pas respecter, [...] on a l'État en tête que dans la réalité. (Expert-RE1)

Pour d'autres observateurs, la tutelle ne fonctionne pas du fait de l'insuffisance de moyens logistiques, mais aussi de la faible maîtrise de la décentralisation en général. En ce sens, elle est même soupçonnée de torpiller la réforme de décentralisation qui aurait affaibli son pouvoir dans la gestion locale au profit des élus selon un consultant :

La tutelle ne maîtrise pas la décentralisation malgré le niveau intellectuel [...], ensuite la tutelle a eu l'impression qu'elle est au bord de la nappe, c'est-à-dire que désormais, les pouvoirs sont dans les mains de la commune, son rôle c'est juste d'observer l'application des textes. (Expert-RE2)

En effet, cette mauvaise intention a toujours été prêtée à ces représentants de l'État qui avant la nouvelle politique de décentralisation détenaient l'essentiel des pouvoirs publics sur le terrain. Exprimant généralement une certaine surestimation des ambitions de la réforme par les politiques ainsi que la faiblesse des capacités des collectivités à conduire les politiques locales, ils sont vus comme des acteurs n'ayant jamais désiré la réforme comme l'exprime un autre consultant :

En réalité il n'y a pas de décentralisation, [les collectivités] sont mises sous tutelle, tout ce qu'elles font, il faut que la tutelle approuve, s'ils [autorités de tutelle] sont de bonne foi, ils approuvent selon les textes, selon leur vision des choses, [...] moi tu me mets maire [...], tu me demandes d'aller voir la tutelle, je n'irais pas tant que j'ai à manger à ailleurs, je n'irais pas, surtout que ma tutelle ne connaît pas bien [la décentralisation] autant que moi. (Expert-RE5)

²⁶⁷ Voir les propos de deux experts (Expert-RE2 et RE5) qui suivent.

Toutes ces observations mettent finalement en jeu le rôle de l'État dans la promotion de la participation. En effet, au-delà des obligations juridiques, les mesures spécifiques en faveur de l'opérationnalisation de la participation des populations à la gestion publique locale apparaissent rares. Par exemple, les critères d'évaluation de la qualité de la gouvernance des communes développés par le ministère chargé de la décentralisation ne prennent pas encore en compte la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation selon un haut fonctionnaire de ce ministère :

Aujourd'hui, ceux qui s'appliquent [...comme] critères de la bonne gouvernance [des communes], c'est le nombre de sessions tenues, le nombre de procès-verbaux de sessions transmis à la tutelle, le compte administratif [...] validé par l'organe délibérant [conseil communal] et approuvé par la tutelle; ce sont les trois critères qui composent la dimension bonne gouvernance²⁶⁸. (Fonctionnaire-RFÉ2)

Pour souligner cette faible prise en compte de l'opérationnalisation des obligations d'information et de consultation, un consultant va plus loin : « l'État même ne fait pas l'approche participative [...], il ne peut former les communes en cela, ce sont les partenaires qui font cela » (expert-RE4). En ce sens, un élu nous a mentionné par exemple leur non-implication dans le processus de révision du statut du district de Bamako en cours :

Il y a le problème du statut particulier du district de Bamako qu'ils [les fonctionnaires de l'État] sont en train de voir, [...] comment peut-on appeler à la rencontre sur la relecture de Bamako le maire seul, tout le reste était les cadres, les chefs de cabinets et associations en présence d'un seul élu municipal, nous [les élus] n'avons pas été consultés, nous n'avons pas été associés, moi je pense qu'on pouvait nous entendre, ce n'est pas le cas, on devait nous envoyer les projets de textes, on allait se réunir en conseil pour débattre, c'est cela qu'il faut faire. (Élu-RE2-M2)

Bref, tel que nous le constatons, l'absence du suivi de l'État en général et du contrôle de la tutelle en particulier sur les communes est différemment commentée. Mais, au-delà des différences de perception, il reste que cette absence influence négativement la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation. Dans cette perspective, Montecinos (2006) met l'accent sur cette nécessité du contrôle du respect des objectifs démocratiques au niveau municipal afin de limiter la discrétion des maires dans la conduite des processus participatifs. Constatant les mêmes variations dans la mise en œuvre de la participation par le niveau local en Afrique du Sud, Tapscott et Thompson soulignent « qu'il revient à l'État d'assurer l'efficacité de ce processus » (2013, 405). Aussi, dans leur analyse du

²⁶⁸ Ces critères sont développés dans le cadre du Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD) financé par la Commission européenne.

fonctionnement des collectivités décentralisées en Ouganda, Devas et Grant font des recommandations allant dans le même sens :

Quelles que soient les limites [...], les instruments du gouvernement central tels que l'audit, l'inspection et la surveillance de la performance peuvent jouer un rôle crucial dans le maintien de la confiance qui est essentielle pour la reddition des comptes au niveau local.²⁶⁹ (Devas et Grant 2003, 311)

Au regard de ces constatations, l'influence de l'absence de prise en compte des obligations de participation publique dans le contrôle de légalité de la tutelle nous apparaît évidente dans leur non-mise en œuvre comme le postule notre quatrième sous-hypothèse. Plus particulièrement, l'absence de prise en compte des obligations d'information et de consultation par le gouverneur dans le contrôle de la légalité des actes semble conduire à leur non-mise en œuvre par la Commune III. Cependant, du fait de cette absence de prise en compte dans les deux cas, cette variable institutionnelle apparaît moins opérationnelle dans le cas de la variation de cette mise en œuvre entre nos deux communes étudiées. En ce sens, nous avons mis en exergue la validation des documents des deux communes par le gouverneur sans égard à la mise en œuvre de la participation publique par la Commune V et sa non-mise en œuvre par la Commune III (chapitre 5).

Dans la section suivante, nous montrons que la différence du profil de l'exécutif des deux communes, de leur niveau de compétition politique locale, ainsi que leur situation financière participe largement à la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation entre elles.

7.2 La variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes : une combinaison de facteurs politiques et contextuels

Par contraste avec les différents facteurs exposés dans la section précédente, les facteurs politiques portant sur le profil de l'exécutif et la compétition politique semblent faire la différence entre les communes dans leurs processus de mise en œuvre des obligations de participation publique. Mais aussi, la situation financière apparaît comme un point important de cette différence entre les deux communes. Dans cette perspective, nous nous penchons tout d'abord sur le profil de l'exécutif des deux communes, à savoir celui des deux maires d'une part, et celui des deux secrétaires généraux d'autre part. Ensuite suivra une confrontation du niveau de la compétition politique locale dans l'une et l'autre commune. Enfin, une dernière analyse portera sur l'influence de la situation financière des deux

²⁶⁹ Traduction libre.

communes sur leur engagement dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation.

7.2.1 Le profil de l'exécutif communal : facteur fondamental de la variation entre les deux communes

Conformément à notre première sous-hypothèse, la présence d'un maire et d'un secrétaire général qui ont des compétences en démocratie participative du fait de leur formation, ou de leur expérience professionnelle s'avère déterminante dans leur perception de la participation comme une ressource et la mise en œuvre optimale des obligations de participation publique.

D'une manière générale, on observe que le maire et le secrétaire général de la Commune V ont plus de compétences dans le domaine de la démocratie participative que ceux de la Commune III. En effet, si les deux maires ont fait des études supérieures en économie et cela dans les universités françaises, ils n'ont pas suivi les mêmes trajectoires professionnelles. Le maire de la Commune III a effectué une grande partie de sa carrière professionnelle dans la fonction publique étatique comme haut cadre avant d'entamer une expérience de gestionnaire de projets publics financés par la Banque mondiale, puis le Programme alimentaire mondial (PAM). Néanmoins, il n'a pas eu de formation spécifique dans le domaine de la démocratie participative comme le mentionnait un élu (Élu-RE1-M1).

À l'inverse, le maire de la Commune V a pour sa part une expérience professionnelle plus ancrée dans le domaine de la participation citoyenne. Il a évolué dans le domaine de la gestion des projets de développement comme consultant en lien avec la participation des paysans à la mise en œuvre desdits projets. Ainsi, il est promoteur d'un cabinet d'études et de conseils où il réalise des évaluations de projets et des formations dans le domaine de la participation des bénéficiaires des projets de développement à leur mise en œuvre. Par exemple, on observe dans le curriculum vitae de ce maire des compétences relatives à la participation comme : « les méthodologies et approches participatives (MAR²⁷⁰, PRA [...], etc.)²⁷¹ » À ce titre, l'intéressé réalise des évaluations et études impliquant la participation

²⁷⁰ Selon Gueye (2000, 68), « en Afrique francophone, le MARP est utilisé pour désigner à la fois le RRA (Rapid Rural Appraisal) ou le PRA (Participatory Rural Appraisal) bien que la signification du sigle a évolué pour prendre en compte la différence entre le RRA et le PRA. C'est ainsi que l'appellation initiale de méthode accélérée de recherche participative (MAR^P) qui correspond au Rapid Rural Appraisal (RRA) a été remplacée [...] par celle de méthode active de recherche et de planification participatives (MAR^P) dont le contenu recoupe celui de Participatory Rural Appraisal (PRA). » Gueye, Bara. 2000. « La méthode active de recherche et de planification participatives (MAR^P) : acquis, limites et défis actuels. » In *Les enquêtes participatives en débat, ambition, pratiques et enjeux*, sous la dir. de Delville, Philippe L., Nour-Eddine Sellamna et Marilou Mathieu, 65-90. Paris : Karthala, ICRA et GRET.

²⁷¹ Union européenne (2009). Op. Cit. (Chapitre 6, note de bas de page 198, p. 240).

des bénéficiaires, des élus ou des associations dont entre autres : une « évaluation des capacités organisationnelles des communautés bénéficiaires : organisations, associations et coopératives paysannes féminines et de jeunes » dans le cadre des programmes du PAM au Mali; « l'évaluation et la formulation de la composante développement local avec la participation effective des conseils communaux [...], des associations et organisations d'usagers » ou même une étude relative à la « formation du capital social dans les associations et groupements d'artisans » pour le compte du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Cette description des expériences professionnelles des deux maires nous permet de constater que celui de la Commune V peut avoir une perspective participative plus approfondie que celui de la Commune III. L'avis d'un expert consultant dans le domaine de la décentralisation est très édifiant dans ce sens :

Le maire de la Commune V n'est pas un administrateur [c'est-à-dire un fonctionnaire], c'est un consultant, un professionnel de la consultation, il a son bureau d'études depuis les années 1970; en tant que consultant, il forme les gens à la participation [...], il est dans le développement, donc un grand développeur qui devient gestionnaire d'une petite entreprise comme la commune, il peut faire beaucoup de choses, c'est tout, il n'y a pas d'autres explications. (Expert-RE4)

Cette différence dans leurs expériences participatives semble fondamentale entre les deux communes. En ce sens, Bherer note les limites de certaines pratiques participatives du fait de l'insuffisance de compétences dans le domaine de la démocratie participative : « the call for citizen participation [...] includes practices that, while claiming to be participatory, are not very convincing due to [...] an ignorance of the domain of participatory democracy » (Bherer 2010, 288). Ainsi, comme l'expert consultant ci-dessus cité, un professeur d'université met en avant les compétences du maire de la Commune V comme facteur de variation avec les autres communes dans le domaine de la participation :

La formation et l'expérience individuelle semblent un facteur important dans la performance générale des élus au-delà du cas spécifique de la mise en œuvre de la participation publique. C'est fort de cela qu'on se questionne sur le niveau des maires [...]. De ce fait, la personne de chaque maire apparaît importante. À propos de la Commune V [...], n'oublions pas [...que le maire] est un agent de développement qui a son bureau d'études [depuis] très longtemps, il a donc accumulé une somme d'expériences, et quand de grands gestionnaires comme lui prennent la tête d'une petite entreprise comme une commune ce ne sera pas comme les autres qui n'ont certainement pas le même niveau. (Expert-RE1)

Ces différentes constatations mettent en évidence la compétence du maire de la Commune V par rapport à son homologue de la Commune III dans le domaine du développement et de la participation publique en particulier. L'avis d'un agent de projet résume cette différence :

Je connais les deux maires, le maire de la Commune V n'a travaillé que dans le monde des ONG [...], il a son bureau d'études, donc tout ce qui est développement communautaire, notamment l'approche participative. Le maire de la Commune III a aussi été dans le développement, mais au niveau international; il a été chef de projet PAM, mais ce ne sont pas les mêmes approches; quelqu'un qui a travaillé dans une structure [...] au niveau de la base et quelqu'un qui a travaillé dans une structure internationale, vous n'avez pas la même approche de développement, celui qui est au niveau international c'est l'argent et la gestion qu'il voit; celui qui est au niveau communautaire à la base privilégie la mobilisation communautaire [...], et c'est ce que le maire de la Commune V fait dans sa commune. (Agent de projet-RAP2-M1)

Ainsi, nous pouvons estimer dans la perspective de Bherer (2010) que la compétence dans le domaine de la démocratie participative est un élément pouvant expliquer la variation de la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation entre les deux communes.

Outre cette compétence dans le domaine de la participation citoyenne, le leadership politique des maires est essentiel. Dans ce sens, le maire de la Commune III est déjà à son troisième mandat successif à la tête de sa commune, un record dans les six communes du district de Bamako. Quant au maire de la Commune V, il est à son premier mandat effectif après un bref passage de quelques mois en 1998²⁷². Au cours des trois dernières élections (1998, 2004, 2009), il a toujours dirigé la liste des candidats de son parti. Comme premier responsable de la commune, le maire détermine l'orientation générale de la commune. En ce sens, dans les deux communes, les résultats font ressortir les mêmes facteurs de leadership politique, à savoir : les rapports sociaux ou les relations entre l'élu et la population, l'envergure du parti au niveau communal et national, le positionnement ou le statut que l'élu occupe au sein de son parti, la capacité financière.

Premièrement, les rapports sociaux à savoir les relations entre le maire et les groupes sociaux et ses interactions avec les habitants sont particulièrement évoqués. Ainsi, la

²⁷² À la suite des élections communales de 1998, le parti du maire a obtenu la majorité relative, soit 18 conseillers sur 41 à l'époque. Un premier bureau a été mis en place avec l'actuel maire à la tête, mais juste après 4 mois d'exercice, ce bureau a été renversé et le parti a perdu l'exécutif communal (fonctionnaire de l'État-RAÉ2). Notre interlocuteur n'a pas voulu nous donner plus de détails, mais selon un journal, ce renversement du bureau communal serait parti d'une « dissension interne au sein même de la famille ADEMA – mais sur fond d'une récurrente crise foncière » (Le Challenger). Voir le Journal Le Challenger du 6 mars 2006. Consulté le 3 décembre 2015.

http://malijet.com/actualite-politique-au-mali/11198-elections_municipales_en_commune_v_la_revanche_de_bill.html

première qualité d'un élu se fonderait sur ses relations avec les chefs de quartier, les responsables religieux et les différents groupements de femmes et de jeunes. Dans le même sens, ce dernier doit se manifester lors des activités sociales (baptêmes, mariages, décès, etc.). Dans cette perspective, le maire de la Commune III apparaît plus proche de la population que celui de la Commune V selon un fonctionnaire : « le maire de la Commune III semble proche des populations alors que celui de la Commune V semble faire du "Toubab" [l'Occidental], par exemple, il salue à peine les gens » (fonctionnaire de l'État-RFÉ4). Dans le même sens, un autre fonctionnaire lie cette faiblesse des relations sociales du maire de la Commune V au mode de fonctionnement même de ce dernier jugé « suffisant », c'est-à-dire l'air de ne pas avoir besoin des autres :

Je ne pense pas que le niveau académique soit déterminant [dans l'ouverture à la participation...], parce que si je prends l'exemple d'un maire comme celui de la Commune V, c'est un universitaire et tout, mais c'est un autocrate, et il a rencontré énormément de difficultés dans la gestion de sa commune à cause de ce caractère-là. Parce que les gens pensent qu'il est très suffisant [...], non c'est son fonctionnement même comme ça, c'est un homme politique de grande envergure peut être, c'est un grand intellectuel, mais il a tendance à penser que ce qui est bon et rationnel et cohérent pour lui doit l'être pour tout le monde [...]. Par contre, il y a des maires qui n'ont pas de niveau d'éducation poussée, mais qui ont un sens élevé des rapports soignés avec les gens, une attitude populiste un peu à la limite quelquefois, mais ça paie quelque part en politique [...], je pense [...qu'] il faut des attitudes relationnelles. (Fonctionnaire de l'État-RFÉ1)

De cette différence dans leur rapport au « social », semble découler une différence de leurs processus de prise de décisions. En ce sens, le maire de la Commune III est supposé plus collaboratif. Les élus (Élu-RE2-M1), même de l'opposition et les fonctionnaires (Fonctionnaire-RF2-M1) soulignent le rôle du maire dans la cohésion au sein du bureau et la collaboration avec des élus de l'opposition (chapitre 6.2.1). Tout au contraire, dans la Commune V, des élus du bureau communal (Élu-RE4-M2) et de l'opposition (Élu-RE5-M2) mettent beaucoup plus en avant la faible collaboration du maire. En ce sens, un fonctionnaire étatique parle même de comportement « autocratique » du maire comme on peut l'observer dans les déclarations de notre répondant (Fonctionnaire de l'État-RFÉ1) ci-dessus cité.

Deuxièmement, le poids du parti et le statut au sein de la hiérarchie de ce dernier apparaissent comme un élément déterminant dans le leadership politique. Sur ce point, on constate tout d'abord que si les deux maires appartiennent au même parti politique (ADEMA-PASJ), ce dernier est plus dominant dans la Commune III que dans la Commune V. Lors des

trois élections communales de 1998, 2004 et 2009 par exemple, l'ADEMA obtient soit la majorité relative ou la majorité absolue dans la Commune III et fait élire son candidat comme maire. Tout au contraire, dans la Commune V, le parti n'enregistre que la majorité relative en 1998, obtient le même nombre de conseillers qu'un deuxième parti en 2004 et devient le deuxième parti en nombre de conseillers en 2009. Comme on le constate, le parti a perdu du terrain à chaque élection entre 1998 et 2009.

Ensuite, concernant leur influence respective au sein du parti, chacun des deux maires semble avoir eu ses moments de gloire. Le maire de la Commune V est parvenu à se faire nommer dans le premier gouvernement formé par le parti en 1992 quand celui de la Commune III occupe son premier poste au nom du parti en 1998 comme maire. Depuis, ce dernier cumule 3 mandats successifs et s'est même fait élire à la tête de l'Association des municipalités du Mali (AMM) de 2004 à 2010. Pendant cette période, le maire de la Commune V semblait perdre son influence au sein de la hiérarchie du parti comme en témoigne ses tentatives ratées de se faire élire maire du district de Bamako en 1998 et 2004, où le parti lui a préféré d'autres candidats. Finalement, ce dernier rebondit en 2009 en se faisant élire maire de sa commune, qui jusqu'alors échappait au contrôle de son parti. Il en profite pour conquérir la présidence de l'AMM, pourtant occupée par le maire de la Commune III. Plus encore, il est arrivé à se hisser au poste de premier vice-président du parti. Comme on peut observer, les deux maires ont chacun eu leur moment de leadership au sein de la hiérarchie du parti. Cependant, au niveau local, une différence apparaît, le maire de la Commune V semble avoir plus de leadership dans la section locale du parti en sa qualité de secrétaire général qu'au sein de la population en général. Par exemple, un journal mentionne qu'il est toujours arrivé à se maintenir à la tête de la liste de candidatures de son parti au cours des trois élections communales ainsi qu'à la tête de la section du parti dans sa commune depuis 1992 :

Le problème de leadership a toujours été le nœud gordien des Abeilles²⁷³ [l'ADEMA...]. La section de la Commune V du district de Bamako n'échappe [...] pas à cette [...] réalité. [...] le secrétaire général de la section [le maire de la Commune V est...] en place depuis 1992, "[...c'est] un fondateur de l'ADEMA, un adémiste bon teint [...], ses convictions pour le parti n'ont jamais souffert d'un doute", explique un partisan du maire. (L'indicateur Renouveau)²⁷⁴

Tout au contraire, si le maire de la Commune III paraît populaire auprès de la population du fait de ses habiletés relationnelles au niveau social, son leadership au sein du parti a été

²⁷³ Le logo du parti est constitué d'une abeille.

²⁷⁴ Le Journal L'indicateur Renouveau du 13/11/2009. Consulté le 4 décembre 2015.

<http://www.maliweb.net/category.php?NID=53017>

souvent fragilisé. De 1998 à ce jour, il n'a pas dirigé la section communale du parti et s'est même vu relégué à la dixième position sur la liste de candidatures du parti lors des élections de 2009 :

Élections du maire dans la Commune III : [le maire sortant] sur le fil du rasoir [...], après les élections communales du 26 avril 2009, des partis politiques ont signé entre eux des pactes d'alliance partout où c'est possible. Cependant, les militants au sein des partis se regardent en chiens de faïence. Tel est le cas du parti ADEMA où le torchon brûle entre les protagonistes désireux d'occuper le fauteuil d'édile. [le maire sortant] veut rempiler, tandis qu'[un autre élu] sur la liste veut un changement pour la Commune III. [...] selon des sources [...], un duel oppose [cet autre élu...au] maire sortant qui était 10^e sur la liste. De toute évidence la position [du maire sortant] sur la liste est révélatrice d'une faiblesse d'influence au sein de sa formation. (Nouvelle Libération)²⁷⁵

Face à cette adversité, certains commentaires ont même souligné le recours à la capacité de mobilisation des électeurs pour départager les deux prétendants :

La lutte est serrée dans le camp de l'ADEMA pour le contrôle de la mairie [...]. Certains veulent le changement à la tête du conseil communal, autrement dit, ils veulent le départ [du maire sortant]. D'autres ne l'entendent pas de cette oreille. Des sources proches du parti ont laissé entendre que des critères élaborés par le CE [comité exécutif] de l'ADEMA vont départager les uns et les autres. Selon ces critères, le conseiller qui a le plus mobilisé dans son quartier sera désigné candidat du parti à la présidence du prochain conseil municipal, donc maire de la commune²⁷⁶.

Ainsi, le militantisme au sein du parti des deux maires qui est le troisième facteur de leadership mentionné, apparaît plus favorable au maire de la Commune V. Comme un commentateur anonyme l'a si bien noté (chapitre 6), ce dernier semble toujours se battre au sein du parti malgré plusieurs échecs personnels comme ses tentatives ratées pour le poste de maire du district de Bamako, notamment en 1998 où il aurait tenté de se présenter contre le candidat que le parti a préféré à lui. Ainsi, pour certains élus, le leadership au sein du parti pour le maire résulte du dévouement qu'on a pour le parti, c'est-à-dire être connu comme militant du parti et capable de mobiliser l'électorat (Élu-RE1-M2). Quant au maire de la Commune III, son militantisme a été ébranlé au moins deux fois. Tout d'abord, il s'est opposé en 2010 à la décision du parti de le faire remplacer par son homologue de la

²⁷⁵ Le Journal Nouvelle Libération du 15/05/2009. Consulté le 4 décembre 2015.

<http://www.maliweb.net/category.php?NID=44601>

²⁷⁶ Commentaire d'un blogueur le 29 avril 2009. Consulté le 4 décembre 2015.

<http://djaladjomathematiques.blogspot.ca/2009/04/commune-v-lurd-ira-avec-le-cnid-pour-le.html>.

Commune V à la tête de l'AMM. Ainsi, le parti aurait même envisagé son exclusion de son comité exécutif :

L'éviction annoncée [du maire de la Commune III et de son collègue...] des rangs de l'ADEMA/PASJ est finalement survenue le mardi dernier après une réunion du comité exécutif du parti [...]. Les prétendants au fauteuil de l'Association des municipalités du Mali [...] sont désormais fixés sur leur sort : ils ne sont plus des militants de l'ADEMA-PASJ. (L'indicateur Renouveau 2010)²⁷⁷

Ensuite, réintégré au parti entre temps, le maire se porte candidat aux élections législatives de 2012 à nouveau contre le candidat désigné du parti. Pour la deuxième fois, il sera question de l'exclure du parti comme le titrait un journal en 2014 :

Le très célèbre maire de la Commune III [...], vient de recevoir ce qu'il convient d'appeler un ticket de sortie de l'ADEMA [...]. Il est reproché [au maire] de s'être non seulement porté candidat contre la candidature de son parti, mais aussi d'avoir soutenu la candidature adverse au deuxième tour des législatives. (Le témoin 2014)²⁷⁸

Néanmoins, au regard de sa popularité dans la commune, sa réintégration au sein du parti semble se dessiner selon un journal :

[Le maire de la Commune III] semble ne pas s'être trop éloigné de la Ruche (ADEMA). Son retour n'est qu'une question de temps au regard des démarches qui sont en cours [...]. Les bons offices convaincus qu'un succès électoral des Abeilles [ADEMA] dans la Commune III se trouve au bout de la réconciliation. (Le témoin 2015)²⁷⁹

Pour ce maire, le leadership résulterait de la capacité de gérer les populations en se fondant notamment sur les valeurs traditionnelles comme « la sagesse, tel que tout le monde est d'accord que réellement c'est lui [telle personne] qui peut mener la foule » (Élu-RE1-M1). Ainsi, certains élus lient les trois mandats successifs du maire à sa méthode de gestion, basée sur une « relation étroite avec la chefferie traditionnelle et religieuse » (Élu-RE1-M1). Comme on peut s'apercevoir, la vision du leadership du maire de la Commune V se base plus sur le parti avec le concept de « militantisme politique » qui reste fondamental pour lui

²⁷⁷ Le Journal L'indicateur Renouveau du 29 mai 2010. Consulté le 5 décembre 2015.

<http://www.maliweb.net/category.php?NID=61205>

²⁷⁸ Le journal Le témoin du 4 février 2014. Consulté le 5 décembre 2015. <http://maliactu.net/kader-sidibe-exclu-de-ladema/>

²⁷⁹ Le journal Le témoin du 10 février 2015. Consulté le 5 décembre 2015. <http://maliactu.net/mali-grain-de-sable-kader-adema/>

alors que le maire de la Commune III met plus en avant la personnalité, notamment la capacité de gérer les hommes avec des références à des valeurs traditionnelles.

Quatrièmement, la capacité financière ressort aussi comme un des facteurs du leadership politique dans les deux communes. D'une manière générale, la culture politique du pays apparaît marquée par cette capacité financière se manifestant par des « gestes de générosité » (acteur communautaire-RLC1-M1 et RLC6-M2) envers des individus ou à des groupements communautaires de façon régulière et par « l'achat de conscience » en période électorale à travers des dons de biens matériels aux électeurs (Vigneron 2014). Ainsi, la capacité financière apparaît dans le leadership comme un prolongement du facteur social précédemment présenté, car selon Vigneron, « dans l'urne [...] "l'achat de conscience" peut se symboliser par un véritable vote contestataire contre une équipe municipale par exemple, qui n'a pas totalement répondu aux attentes de ses administrés » (2014, 152). En ce sens, les résultats montrent que le maire de la Commune III utilise beaucoup plus ce levier à travers des appuis financiers à des groupements comme les femmes ou des distributions de terrains d'habitations aux chefs de quartier et religieux. D'ailleurs, un chef de quartier de la Commune V fait une comparaison très intéressante sur ce plan entre les deux maires :

On nous utilise beaucoup, mais nous ne sommes pas dans les conditions [...]. Demander par exemple au maire [de la Commune V] s'il a donné une parcelle à un chef de quartier; personne d'entre nous n'en a reçu. Quand j'ai dit cela [au maire de la Commune III], il a dit que cela n'était pas possible, et immédiatement, il m'a donné une parcelle. (Acteur communautaire-RLC1-M2)

Tout au contraire, dans la Commune V, certains élus soulignent le désenchantement des associations dans leur sollicitation de la mairie à cause de la non-satisfaction de leurs demandes (RE4-M2, chapitre 6, p. 286). Dans le même sens, un responsable de CDQ de la Commune V relativise les moyens financiers de la plupart des maires de cette commune lors de leur élection : « parmi les maires, si quelqu'un avait un peu de moyens, c'est l'actuel, sinon parmi tous ceux qui sont passés, certains n'avaient même pas une mobylette, donc est-ce qu'on peut dire que c'est l'argent qui les ont fait gagner, non » (acteur communautaire-RLC6-M2). Ainsi, on s'aperçoit que le levier financier se manifeste plus dans le leadership du maire de la Commune III que son homologue de la Commune V.

D'une manière générale, on peut retenir que le maire de la Commune III est à son troisième mandat, quand celui de la Commune V n'est qu'à son premier mandat. Ainsi, nous constatons une corrélation entre la longévité du maire de la Commune III avec une faible mise en œuvre des obligations de participation publique dans la commune. En ce sens, un fonctionnaire de la commune soulignait un essoufflement du maire au fil des mandats

(fonctionnaire-RF1-M1, p. 169). Par contre, on constate plus de dynamisme chez le maire de la Commune V qui n'est qu'à son premier mandat. En plus de la poursuite de la mise en œuvre des obligations de participation publique en cours à son arrivée, ce dernier a même consolidé ce processus en initiant le débat public à l'échelle communale. Cette corrélation entre la longévité du maire et la mise en œuvre de la participation s'inscrit dans le même sens que les résultats des travaux de Tavares et Rodrigues (2013). Ces auteurs ont constaté qu'une longévité des élus à leurs postes entravait leur ouverture à la participation : « lengthier stays in power are detrimental to the encouragement of citizen participation. [...] about local democracy in Portugal, [...] cities where mayors have stayed in power for over 20 years are plagued by alleged democratic deficits » (2013, 20).

Par ailleurs, le leadership politique du maire apparaît déterminant dans la mise en œuvre de la participation publique: « mayors do seem to have a powerful influence on the instruments promoting citizen participation that are implementing in their municipalities » (Van Eijk 2013, 15). En ce sens, on s'aperçoit que le leadership du maire de la Commune III résulte de ses rapports sociaux. Ce dernier apparaît plus collaboratif dans ses relations avec ses collaborateurs directs et plus ouvert aux demandes des différents réseaux sociaux. Mais, paradoxalement, comme nous avons présenté au chapitre 4, les injonctions légales de participation publique en faveur de la population sont très peu mises en œuvre. Ce style s'apparente à certains égards à ce que John et Cole (1999) qualifient de leadership réceptif et consensuel. Selon ces auteurs, ces genres de leaders locaux peuvent être populaires, mais n'arrivent pas à avoir une politique locale cohérente du fait des besoins de satisfaction des différents réseaux. Ainsi, en lieu et place d'une mise en œuvre de la politique de participation publique institutionnalisée, le maire est plus porté vers l'entretien des différents réseaux sociaux (chefs coutumiers et religieux, groupements divers) et le consensus avec ses partenaires politiques. En ce sens, comme le souligne Bénit-Gbaffou (2008), les citoyens et groupes de citoyens sont plus portés sur ces réseaux sociaux informels pour faire aboutir leurs demandes que les voies institutionnelles de participation publique. D'où une informalisation des processus d'accès aux ressources qui amène les citoyens à se préoccuper plus de leurs intérêts personnels ou corporatistes que des enjeux collectifs (Simone 2001).

À l'opposé, les injonctions de participation publique sont mises en œuvre par la Commune V avec un maire, pourtant moins ouvert aux relations sociales, voir même « autocratique » dans ses relations avec ses collaborateurs directs selon certains répondants. Un style de leadership local proche de celui du « visionnaire » de John et Cole (1999, 102-103). Pour ces auteurs, le leader local visionnaire combine les caractéristiques d'autorité et de créativité : « strong leadership with capacity generation. » Ainsi, si ce type de leader a la

capacité de forger un soutien fort autour de sa vision, il a tendance à ignorer ceux qui sont en désaccord avec sa vision. D'une part, ces caractéristiques nous rappellent l'initiation et le maintien du débat public communal par le maire de la Commune V, malgré le désaccord de certains qui voient cette activité comme un gaspillage. D'autre part, ils font écho aux avis du fonctionnaire de l'État qui décrivait le maire comme ayant « tendance à penser peut-être que ce qui est bon et rationnel et cohérent pour lui doit l'être pour tout le monde » (fonctionnaire de l'État-RFÉ1).

De ces différences dans leurs expériences participatives et de leur style de leadership, semble résulter la différence entre les deux maires quant à leur perception de la participation publique. Ainsi, tout en appréciant les obligations de participation publique comme de « très bonnes choses » selon un élu (élu-RE1-M1), le maire de la Commune III les place dans une perspective administrative. En ce sens, l'intérêt qu'il lie à ses obligations est « de mieux dimensionner et d'adapter les différentes interventions de la mairie. » Comme exemple, le maire mentionne la prise de l'avis de services techniques, de l'officier d'état civil du quartier, c'est-à-dire le responsable d'une mairie de quartier ainsi que le chef de quartier avant de se prononcer sur une demande émanant d'un citoyen. Cette perception de la participation se rapproche de ce que Bacqué, Rey et Sintomer (2005) qualifient de « gestionnaire. » Selon ces auteurs, « dans les pays du Sud, les démarches [dans ce sens] reposent sur l'idée qu'une gestion rapprochée des services urbains et travaillant avec les habitants serait plus efficace, car mieux adaptée aux spécificités des populations et des territoires concernés » (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, 25). Comme nous l'avons présenté au chapitre 5 (5.1.3), les pratiques participatives des PTF s'inscrivent en général dans la même perspective en ciblant plus les acteurs sectoriels et les bénéficiaires que les conseils de quartier. Tavares et Rodrigues (2013) parlent dans ce sens d'une participation administrative fondée sur la rationalisation des prestations de services. Pour sa part, Vigoda (2002) relie cette perspective de la participation aux réformes administratives inspirées de la nouvelle gestion publique (New public management) se traduisant par une faible volonté à faire participer davantage les citoyens : « the orientation of G&PA [government and public administration] systems toward responsiveness, as prescribed by New Public Management, is frequently accompanied by lower willingness to share, participate, collaborate, and partner with citizens » (Vigoda 2002, 528).

Par contre, le maire de la Commune V exprime beaucoup plus une perception légale et politique des obligations de participation publique. Dans ses discours, le maire mentionne le caractère obligatoire de l'information et de la consultation comme prescrit par le code des collectivités (Loi 95-034). En ce sens, il souligne que les élus sont « obligés de rendre compte. » Par exemple, en réponse à tous ceux qui sont tentés de critiquer son initiative de

débat public communal sur le budget comme une mise en scène, il oppose cette vision obligatoire d'informer et de consulter (aBamako.com, voir p. 293 du présent document). D'une part, cette perception légale de la participation peut résulter de la crainte d'une sanction du gouvernement national dans le cadre du contrôle exercé sur la commune (Devas et Grant 2003). En ce sens, un fonctionnaire de l'État met en avant la maîtrise du maire du fonctionnement de l'administration publique : « le maire de la Commune V a de l'expérience, quand on s'entretient avec lui, on sent nettement qu'il a une bonne maîtrise du fonctionnement de l'appareil d'État » (fonctionnaire de l'État-RFÉ3). Dans le même sens, un expert intervenant dans le domaine de la décentralisation note que le maire de la Commune V « connaît les textes » contrairement à beaucoup de maires qui ne savent pas que les obligations d'information et de consultation constituent « des étapes obligatoires qu'il faut mettre en œuvre » (expert-RE5). D'autre part, comme Raufflet (2009) le constate dans une municipalité mexicaine, cette tendance des autorités communales à rester en « conformité avec les procédures administratives » peut être motivée par une stratégie de conquêtes des ressources notamment économiques dont l'acquisition est subordonnée à ces « exigences légales. » Dans cette optique, il est important de souligner ici que la commune tire une grande partie de ses ressources de l'appui des PTF dont beaucoup prônent l'information et la consultation de la population comme le mentionne notre expert en décentralisation :

[Le maire de la Commune V] sait que sa commune est une vitrine [...] dans le cadre de la coopération décentralisée, quand les gens viennent ici, ils passent toujours par sa commune, donc ils font des efforts certainement plus que les autres pour s'assurer que le dispositif est appliqué. (Expert-RE5)

Outre cette vision du respect de la légalité, le maire expose une perspective politique des obligations d'information et de consultation. Pour lui, le corollaire du mandat d'élu est l'obligation de rendre compte aux mandants. En ce sens, le maire trouve par exemple que l'obligation de rendre compte « est le b-a-ba de la légitimité d'un élu. » Il fait le lien entre la participation et la « maturité politique » qu'il définit comme « la foi que l'élu se fait de son mandat. » Pour lui, l'élu doit être conscient qu'il exécute un mandat à lui confié par la population qu'il se doit de mobiliser pour partager sa vision et ses difficultés. Selon le maire, ce retour entre l'élu et la population renforce la confiance « pour qu'on ne dise pas que les élus sont [...] des corrompus [et] viennent se servir de leur pouvoir et de ce qui est à leur disposition. » Cette vision politique de la participation ressort aussi dans la mobilisation des notions de « citoyenneté et d'approfondissement de la démocratie » dans ses discours selon un élu :

En se portant devant les populations, en leur rendant compte, cela leur permet de s'interroger sur leur citoyenneté et de se dire si je suis exigeant envers l'élu, je vais

être exigeant vis-à-vis de moi-même. C'est faire la politique autrement comme cela se fait dans les pays modernes, dans les pays démocratiques, c'est-à-dire de donner un contenu au mot démocratie. (Élu-RE1-M2)

Ainsi, en se prononçant sur le niveau d'information de la population sur les décisions communales, le maire souligne qu'il serait « faux » de soutenir que cela est suffisant, car selon lui tous les citoyens ne sont pas au même niveau d'information et qu'ils « ne s'intéressent pas de la même manière à la gestion publique. » Pour lui, la citoyenneté n'est pas assez développée et il faut approfondir le travail afin que la population s'intéresse à la gestion communale. En ce sens, il souligne qu'il faut encore du temps pour qu'un pourcentage important de cette population « se sente concerné et vienne demander des comptes » aux élus. Cette vision politique du maire est corroborée par un professeur d'université qui note ses combats politiques :

Le maire de la Commune V est du genre qui croit à des valeurs et à des idéaux. Sa situation matérielle le met au-dessus de beaucoup de choses, il peut donc se mettre devant les gens pour parler quoi que ce soit. Il fait partie des premières personnes qui se sont battues pour un idéal. (Expert-RE1)

Dans cette perspective, un élu souligne que la vision du maire sur le lien entre le métier d'élu et l'obligation de rendre compte est sans équivoque :

[Pour le maire], la légitimité [...] impose de rendre compte, et rendre compte n'est pas facile, cela s'apprend et une fois qu'on a commencé, c'est comme l'eau qu'on boit, et puis ça permet aux citoyens de respecter les affaires publiques et de se sentir concerné par les affaires publiques, ce n'est pas seulement l'histoire de sa maison, mais il s'agit de la collectivité [...], il faut que cela entre dans les habitudes et que tout le monde ait ce comportement de préserver les affaires publiques et de se sentir concerné par elles; c'est pour cela que nous rendons compte, et maintenant si on n'a pas cette volonté politique de rendre compte, cela veut dire que quelque part qu'on n'est pas suffisamment mûre politiquement. (Élu-RE1-M2)

Cette perception politique de la participation par le maire de la Commune V fait écho à la conception de la participation comme outil de légitimation du système politique que soulignent Bacqué, Rey et Sintomer (2005). Dans cette perspective, « les dispositifs participatifs sont censés transformer la culture civique des citoyens et constituer une "école de démocratie" » selon ces auteurs (2005, 31). Les notions de « citoyenneté » et de « contenu au mot démocratie » que mobilise le maire semblent bien s'inscrire dans ce sens. Vigoda (2002) parle de perspective collaborative qui valorise le rôle du citoyen et le partenariat entre ce dernier et l'administration: « collaboration highlights a moral value of

genuine cooperation and team-work between citizens and G&PAs [government and public administration systems] where each party is neither a pure servant nor the master, but a social player in the theatre of state » (Vigoda 2002, 527).

En somme, la perception du maire de la Commune III des obligations d'information et de consultation est centrée sur l'efficacité des interventions de la commune, une perception administrative de la participation. Au contraire, la perception du maire de la Commune V desdites obligations met en évidence leur enjeu politique. Nous pouvons donc, supposer que cette différence de la perception de la participation par les deux maires est une des explications de la variation de la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation entre les deux communes. En ce sens, de la perception de la participation découlerait la volonté politique d'ouvrir des espaces d'implication du citoyen à l'action publique comme le constatent Tavares et Rodrigues (2013) au Portugal : « the index gauging the mayor's perception regarding the importance of citizen participation at the local level is positively associated with the use of participation tools » (2013, 20). Ainsi, plusieurs auteurs démontrent que l'émergence et la mise en œuvre des outils de participation publique sont fortement fonction de cette volonté politique (Breux, Bherer et Collin 2004, Avritzer 2005). Même si les lois nationales posent les balises de la participation en faveur des citoyens, « elles donnent une marge de manœuvre importante aux municipalités » (Breux, Bherer et Collin 2004). Par exemple en faisant le lien entre la volonté politique de l'équipe municipale de la ville de Porto Alegre au Brésil et l'émergence du budget participatif, Avritzer souligne que malgré l'injonction de la Constitution brésilienne en faveur de la participation, que peu « d'édiles et de partis politiques [...] surent tirer profit de cette infrastructure juridique avec le même succès que l'administration municipale de Porto Alegre » (2005, 232). Bref, la compétence dans le domaine de la démocratie participative, le nombre de mandats effectués et la perception de la participation apparaissent ici comme des facteurs de différenciation entre les deux maires. En ce sens, un expert qui évolue dans le domaine de la décentralisation mentionne ce lien entre la compétence, la volonté politique et le leadership pour expliquer la mise en œuvre des obligations de participation publique par la Commune V :

La différence [de la Commune V...] c'est la qualité des élus et leur niveau de prise de conscience avec leur volonté politique, c'est ça; [...le maire] est en même temps président de l'AMM et puis, c'est un pionnier de la décentralisation, par plusieurs fois il cherchait la mairie [...], donc c'est quelqu'un qui a essuyé des échecs, et sur les échecs il a construit sa réussite, il a appris les bonnes leçons et il les applique, le leadership politique est important. (Expert-RE3)

Ces constats s'inscrivent dans le même sens que ceux de Piper et Deacon (2008) en Afrique du Sud selon lesquels l'efficacité de la participation publique requiert « un élu local compétent [...] et convaincu de l'importance » des outils de participation (2008, 806).

Outre les maires, notre hypothèse sur l'exécutif des deux communes s'est penchée sur le rôle de l'administration communale dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation notamment les secrétaires généraux des deux communes. En ce sens, le secrétariat général de la Commune V assure plus de leadership professionnel que celui de la Commune III. Pour rappel, le secrétaire général est chargé de rédiger et d'expédier les avis de réunions de la commune d'une part, et d'informer la population sur le fonctionnement et les décisions de la commune, d'autre part (DNCT 2005). En ce sens, il joue un rôle crucial dans la mise en œuvre de la participation publique dans la commune. Si les secrétaires généraux des deux communes ont tous fait des études universitaires en droit, des différences apparaissent dans leurs compétences dans le domaine de la participation et leur leadership dans la mise en œuvre de la participation publique.

Plus âgé (50-60 ans), le secrétaire général de la Commune V a des connaissances approfondies dans le domaine de la participation et une expérience avérée dans le domaine. Avant son arrivée dans la commune, ce dernier a été assistant de recherche dans le domaine de la participation des bénéficiaires des projets de développement à leur mise en œuvre, autrement dit la méthode active de recherche et de planification participatives (MARP). Outre cette expérience de recherche, le secrétaire général de la Commune V fut coordinateur de projets de développement dont la mise en œuvre impliquait la participation des bénéficiaires desdits projets. Le secrétaire général de la Commune III pour sa part est moins âgé (30-40 ans) et n'a pas de compétences spécifiques dans le domaine de la participation à part l'assistance à une journée d'atelier organisé dans ce sens par une ONG. Tout au plus, son adjoint en a une expérience pratique lors de son passage dans une commune de l'intérieur comme secrétaire général. Dans ce sens, ce dernier souligne avoir pris part à la mise en place d'un dispositif de collaboration avec les associations de cette commune et d'un système de restitution publique à la population. Ainsi, il apparaît clairement que les capacités techniques dans le domaine de la participation des secrétaires généraux diffèrent entre les deux communes. Dans cette perspective, s'ils expriment tous les deux une perception légale des obligations d'information et de consultation, celui de la Commune V mentionne les conséquences d'une non-participation de la population notamment leur non-adhésion aux politiques municipales. Dans ce sens, ce dernier exprime même la nécessité de préciser davantage les obligations d'information et de consultation afin d'amener les communes à les appliquer.

Outre cette différence d'âge et de leurs compétences techniques en matière de participation, les secrétaires généraux des deux communes diffèrent aussi dans leur leadership professionnel. Autrement dit, dans la Commune V, le secrétaire général semble avoir plus d'influence dans la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation. Par exemple, il est ressorti des résultats qu'à l'arrivée de l'actuel maire, le secrétaire général est intervenu auprès de ce dernier pour l'informer de la tenue des débats publics dans le processus budgétaire. Dans le même sens, c'est un ancien secrétaire général (2005-2009) qui aurait insisté sur la nécessité de mettre en œuvre les obligations d'information et de consultation auprès du maire d'alors. Dans la Commune III par contre, les résultats mettent en avant l'absence d'un tel leadership de la part du secrétariat général. Nous avons constaté dans cette dernière commune certaines propositions dans le sens de la mise en œuvre d'activités de restitution publique de la part des fonctionnaires, mais non suivi de pratiques. D'ailleurs, par rapport à l'affichage des décisions à l'attention de la population, un agent du secrétariat général souligne qu'ils peuvent tout au moins afficher les décisions sur les murs même s'il n'y a pas de tableau pour ce faire, mais qu'ils ne font pas cela (Fonctionnaire-RF2-M1, p. 250-251). Tout en soulignant des possibilités d'affichage des décisions, les fonctionnaires communaux reconnaissent qu'ils n'accomplissent pas cette formalité pourtant légale. Cette attitude semble confirmer les dires de Tapscott et Thompson selon lesquelles l'effectivité de la participation publique nécessite sa compréhension politique de la part des agents municipaux : « il est [...] essentiel que les agents municipaux comprennent que la participation des citoyens constitue un droit démocratique fondamental » (2013, 405). Tout au contraire de la Commune III, une telle compréhension semble exister chez les fonctionnaires de la Commune V où les avis de sessions et les délibérations sont systématiquement affichés non seulement à la mairie, mais aussi dans les quartiers. Cette attitude différente des deux secrétaires généraux confirme l'hypothèse de Kweit et Kweit liant l'efficacité de la participation à l'attitude de l'administration : « participation will be most effective when the bureaucrats themselves consider participation an important component of their decision-making » (1980, 651).

De tout ce qui précède, les différences dans les compétences techniques et le leadership professionnel des secrétaires généraux entrent en ligne de compte dans la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les deux communes. Ainsi, Tapscott et Thompson mentionnent que les aspirations des politiques nationales de participation « dépassent [souvent...] la capacité administrative des agents municipaux » (2013, 403).

En somme, nous constatons que dans la Commune V où les obligations d'information et de consultation sont mises en œuvre d'une manière relativement optimale (chapitre 4), le maire et le secrétaire général ont des compétences pratiques approfondies dans le domaine de la

participation publique au regard notamment de leurs expériences professionnelles. Un tel leadership de l'exécutif communal dans la mise en œuvre des dispositifs de participation est souligné par Montecinos (2006) dans son étude de six communes chiliennes où le niveau de mobilisation des fonctionnaires municipaux a été un élément déterminant dans le succès ou l'échec de la participation entre lesdites communes. Dans la Commune III, où lesdites obligations sont minimalement ou pas du tout mises en œuvre (chapitre 4), nous constatons que le maire et le secrétaire général n'ont pas de compétences approfondies dans le domaine de la participation publique. Dans cette veine, Muriu (2013) note dans le cas du Kenya que la faiblesse de compétences techniques et managériales au niveau des autorités locales explique leur incapacité à répondre aux préférences citoyennes. Ces constats confirment donc notre sous-hypothèse selon laquelle les communes dirigées par un maire et un secrétaire général qui ont des compétences en démocratie participative du fait de leur formation, ou de leur expérience professionnelle perçoivent la participation comme une ressource et sont plus susceptibles de mettre en œuvre de façon optimale les obligations de participation publique. Ils vont dans le même sens que d'autres résultats au Nord comme au Sud, notamment ceux de Boyer-Gendron (2015) dans le cas de Montréal, où les arrondissements novateurs en matière d'offre d'opportunités participatives semblent plus maîtriser les enjeux de la participation publique que ceux caractérisés par une offre participative faible. Comme le souligne Devas dans le cas du Kenya, les individus semblent faire la différence entre les deux communes: « individuals make a difference: in those places which seem to be performing best, it is usually possible to identify one key person, or a small group, who are committed to reform and good practice, and who are able to work effectively with others » (2002, 11). Outre cette divergence au niveau de l'exécutif communal, nous avons établi dans le chapitre 6 (6.2) une différence entre l'environnement politique des deux communes. En ce sens, il importe de voir en quoi cette différence constitue un facteur de la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation entre elles.

7.2.2 La compétition politique : un exécutif instable et minoritaire, facteur d'ouverture à la participation publique ?

L'influence de la situation politique locale sur la mise en œuvre de la participation est discutée. Certains écrits soutiennent qu'un niveau de compétition politique moins élevé dans une commune est synonyme d'ouverture aux innovations institutionnelles, notamment la participation publique (John et Cole 1999). Pour d'autres au contraire, une compétition politique élevée dans la commune favorise l'ouverture des autorités communales à la participation publique (Van Eijk 2013). En nous inscrivant dans cette dernière perspective,

nous soutenions dans notre deuxième sous-hypothèse l'influence positive d'un niveau élevé de compétition politique au sein du conseil communal sur la mise en œuvre des obligations de participation publique.

En effet, dans la Commune III, où les obligations de participation publique ne sont mises en œuvre que de façon minimale ou pas du tout mises en œuvre, la situation politique est stable avec un exécutif, certes minoritaire, mais avec un conseil communal où le parti du maire détient la majorité relative. Ici, la stabilité de la scène politique découle tout d'abord de la présence d'un maire en poste depuis 1998, soit trois mandats successifs de cinq ans. Ces résultats vont dans le même sens que les constats de Tavares et Rodrigues (2013) dans le cas portugais selon lesquels la longévité du maire entrave l'ouverture à la participation. Ensuite, la stabilité de la scène politique locale de la Commune III résulte de la domination du parti du maire de l'arène politique de la commune. Depuis 1998, l'ADEMA-PASJ qui est le parti du maire règne sur la scène politique locale du pays en général et dans la Commune III en particulier. Tout d'abord, lors des élections communales de 1998, le parti obtient la majorité absolue, soit 18 conseillers sur les 33 sièges au total distribués entre cinq partis politiques et des indépendants. Ensuite, aux élections suivantes en 2004, le parti engrange la majorité relative avec 9 élus sur 37 au total répartis entre cinq partis politiques et des indépendants. Finalement, le parti du maire se retrouve encore avec la majorité relative au cours des élections de 2009, mais avec 14 conseillers sur les 37 à élire. Au total, 22 formations politiques ont pris part à ces dernières élections communales sur lesquelles 7 ont pu faire élire des conseillers (chapitre 6, tableau 6.1). Sur ces 7 formations politiques représentées au conseil communal, 5 sont représentés au bureau communal. Il est important de retenir sur ce point que le deuxième parti (URD) en nombre d'élus ne fait pas partie de cette coalition du bureau communal. De même, la commune est celle qui enregistre le plus fort taux de participation électorale. Bref, nous constatons une stabilité du maire en poste depuis trois mandats avec une domination de la scène politique locale par son parti. Néanmoins, cette stabilité du jeu politique local marquée par la domination du parti du maire n'est pas suivie par une mise en œuvre des obligations de participation publique dans cette commune. En ce sens, les résultats de la Commune III contredisent les observations de John et Cole (1999) qui postulent que la sécurité politique que procurent la longévité et l'absence de compétition constitue un facteur d'engagement dans des politiques d'innovations comme la participation des populations. Dans le même sens, nos résultats sont contraires à ceux de Tavares et Rodrigues relatifs à la promotion de la participation dans les communes stables politiquement : « [an] important result concerns the effect of margin of victory in the choice of political participation tools [...]. In fact, the larger the margin of victory, the more likely it is that political participation tools are adopted » (2013, 20).

Dans la Commune V par contre, où les différentes obligations de participation sont mises en œuvre de manière relativement optimale, nous constatons l'instabilité du maire du fait d'une compétition politique forte comme le fait remarqué Kweit et Kweit :

[...] the less stable the environment the more likely the bureau will be to intensify contact with the environment and search for sources of support. That means, in effect, that the high instability of the environment will generate a corresponding degree of bureaucratic tolerance of citizen participation. (1980, 659)

Des élections de 1998, à celles de 2009, aucune formation politique n'est arrivée à avoir la majorité absolue des sièges à pourvoir dans cette commune. Les trois élections communales de 1998, 2004 et 2009 ont vu passer trois maires différents et le maire actuel a toujours été à la tête de la liste de son parti l'ADEMA-PASJ à toutes ces échéances. En ce sens, si l'ADEMA-PASJ domine la scène politique locale presque partout dans le pays, il s'est rarement imposé dans la Commune V. Lors des élections de 1998, l'ADEMA sous la conduite du maire actuel obtient la majorité relative avec 18 conseillers sur les 41 sièges en jeu. Il forme un bureau de coalition dirigé par l'actuel maire, mais renversé quatre mois plus tard²⁸⁰ et le deuxième parti en nombre de conseillers arrive à former un bureau minoritaire. Aux élections qui ont suivi en 2004, l'ADEMA²⁸¹ perd du terrain et se classe comme premier parti ex aequo avec un autre parti avec 9 sièges chacun sur les 45 en jeu. La tête de liste du troisième parti qui avait obtenu 8 élus arrive à former un bureau minoritaire en reléguant l'ADEMA dans l'opposition. Particulièrement, lors des élections communales de 2009, la commune enregistre 21 listes de candidatures constituées de 24 formations politiques. Sur le total des 45 sièges à pourvoir, la liste du maire (ADEMA) n'obtient que 12 conseillers derrière celle du maire sortant qui en obtient 14. Seulement cinq formations politiques sont arrivées à élire des conseillers (chapitre 6, tableau 6.3). Avec ses 12 conseillers, le maire arrive à former tout de même un bureau communal avec l'appui de deux autres partis, et l'ADEMA conquiert alors cette commune qui lui échappait depuis toujours. Nous constatons que la scène politique de cette commune est instable avec ces trois maires successifs en trois mandats et des bureaux minoritaires à chaque mandat. Une telle compétition politique favorise la tolérance des partis aux demandes citoyennes et à l'ouverture d'espaces de participation selon Van Eijk :

The choice to vote for one party or the other during elections is [...] not only dependent on a party's point of view regarding policies but on "images" and "trust". Parties need enough "trust" from voters, and a possible way to create this trust is by

²⁸⁰ Voir la note de bas de page n°272 (p. 316).

²⁸¹ Le parti avait entre-temps connu une scission à la suite des élections présidentielles de 2002. Le nouveau parti issu de cette division (URD) obtient alors 8 sièges lors de ces élections communales de 2004. C'est d'ailleurs la tête de liste de ce parti qui est désigné maire dans le cadre d'une coalition minoritaire.

listening to voters not only during campaigns but also at other times. Promoting citizen participation is a good instrument for that, and hence more party competition can create a greater demand for measures promoting participation. (2013, 15)

Dans cette perspective, nous avons constaté que cette commune est plus ouverte à la participation publique (chapitre 4). Lorsque le maire prend les rênes de la commune en 2009, cette dernière avait déjà des pratiques de mise en œuvre des obligations d'information et de consultation. Cependant, le débat public communal annuel sur le projet de budget ne se tenait pas. Non seulement, le maire approuve la dynamique qui était en cours, il va personnellement initier la tenue du débat public annuel qui est devenu aujourd'hui une expérience singulière de la pratique participative dans le district de Bamako. Ne disposant même pas de la majorité relative avec ses 12 conseillers derrière l'URD qui en a 14, la notion de « mobilisation » revient régulièrement dans le discours du maire lorsqu'il évoque la participation. En ce sens, le maire note qu'il faut « mobiliser » les gens pour les faire « adhérer à un programme [... leur] rendre-compte du mandat [...] et surtout ses difficultés. » Pour lui, le défi dans une situation minoritaire est de pouvoir réunir une majorité capable de porter sa politique au sein du conseil comme dans la population. Comme le souligne Rui (2009), une certaine compréhension des effets de la mobilisation des citoyens et des groupes semble se dégager dans les discours du maire sur la participation. Cette perception du maire nous autorise à supposer l'influence de la compétition politique dans la commune dans la mise en œuvre relativement optimale des différentes obligations d'information et de consultation qu'on y rencontre (chapitre 4).

Ces différentes constatations de la scène politique de la Commune V confirment l'hypothèse de Van Eijk selon laquelle une forte compétition politique favorise la tolérance des partis aux demandes citoyennes et à l'ouverture d'espaces de participation. Elles vont aussi dans le même sens que l'avis de Kweit et Kweit (1980) qui soutiennent qu'une forte instabilité de l'environnement génère une ouverture favorable des autorités à la participation des citoyens.

Cependant, il est apparu aussi que des élus de l'opposition tentent d'entraver cette dynamique. Selon les avis de certains élus et fonctionnaires (élu-RE4-M2 et fonctionnaire-RF1-M2, chapitre 6, p. 267-268), les élus de l'opposition torpillent les processus participatifs craignant une adhésion favorable de la population à la vision du bureau. Cette attitude fait écho aux constats de l'UN-Habitat et MDP (2008) qui soulignent que l'un des obstacles à la promotion des outils participatifs notamment le budget participatif en Afrique est l'émergence de l'opposition politique dans le jeu politique local qui fait que des élus cherchent à démobiliser les citoyens lorsque le bureau exécutif tente de les mobiliser.

Ces facteurs politiques internes des deux communes relatifs au profil de leur exécutif et à la compétition politique semblent déterminants dans la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique entre elles à l'instar des constats de Van Eijk aux Pays-Bas : « the differences between municipalities can be explained by [...] stimulation by the mayor [...] and a higher level of party competition » (2013, 16). Néanmoins, outre ces deux facteurs politiques qui s'inscrivent dans le sens de notre hypothèse générale qui soutient une prédominance des facteurs politiques, les résultats semblent démontrer aussi la pertinence de la situation économique que nous considérons dans cette étude comme un facteur contextuel dans la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publiques.

7.2.3 La mobilisation des ressources fiscales comme enjeu d'engagement

L'engagement des pouvoirs publics communaux dans la promotion de la participation publique est souvent motivé par la recherche de légitimation de l'action publique locale (Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Prenant l'exemple du budget participatif, Avritzer mentionne que « la ville ne doit pas être trop pauvre, pour qu'un processus de redistribution puisse s'y instaurer » (2005, 248). Or, comme nous l'avons mentionné, dans le chapitre 2, la capacité financière des communes maliennes est très limitée en général au regard de leur besoin de dépenses de fonctionnement et d'investissement. Certes, des impôts et taxes sont transférés aux communes²⁸², mais leur mobilisation apparaît timide. Selon Taiclet, Berbach et Sow, « l'incivisme fiscal [...] a tendance à] réduire les ressources propres des collectivités alors que les dotations en provenance de l'État restent limitées et parfois peu prévisibles. De ce fait, les budgets locaux couvrent difficilement les besoins des collectivités » (2015, 16). Dans cette perspective, la participation publique est promue comme un moyen de sensibilisation de la population à la nécessité du paiement de ces impôts et taxes :

En Afrique de l'Ouest, le recouvrement des taxes et impôts au niveau local a généralement été faible en raison du manque de volonté des populations de payer. La coercition est souvent le principal moyen utilisé pour les y contraindre. La création de collectivités territoriales sous la gestion d'un conseil élu permettait d'espérer que la mobilisation des ressources financières, humaines, etc., serait plus aisée [...]. En général cependant, même après le démarrage de la décentralisation, le taux de recouvrement des impôts et taxes est resté faible [...]. La volonté de la population de confier une partie de ses ressources à la commune est fonction de l'importance

²⁸² Voir la Loi 96-058/AN-RM déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent.

qu'elle accorde aux activités proposées et de la transparence de la gestion financière de la commune [...]. La participation et l'adhésion actives de la population aux affaires de la commune n'est possible [sic] que si elle se sent bien informée sur la prise de décision sur les priorités, les revenus, les dépenses et la gestion du budget de la commune. (Hilhorst et Baltissen 2004, 9-11)

En ce sens, l'analyse des résultats des facteurs contextuels des deux communes démontre un constat important. En effet, nous constatons que la Commune V qui applique mieux les obligations d'information et de consultation est plus vaste, plus peuplée avec une faible capacité financière que la Commune III²⁸³. Ce qui confirme notre cinquième sous-hypothèse selon laquelle les communes les plus grandes en superficie et en population et avec des recettes budgétaires faibles sont celles qui sont le plus susceptibles de mettre en œuvre de façon optimale les obligations de participation publique.

Avec ses 41,59 km² pour 413 266 habitants, la Commune V est largement plus grande que la Commune III qui ne fait que 23 km² pour 128 666 habitants. Or, en plus de sa petite taille, cette dernière commune dispose plus de potentialités économiques. Elle abrite l'essentielle de l'activité économique du district du fait de sa position centrale en plus des réserves foncières dont elle dispose par rapport à la Commune V. Ainsi, une grande différence entre les deux communes est que la Commune V semble utiliser les obligations de participation publique comme levier afin de mobiliser des ressources financières (Élu-RE1-M2). À l'inverse, les potentialités économiques semblent faire que la Commune III se détourne non seulement des impôts et des taxes à recouvrer directement auprès de la population comme la TDRL, mais en plus, cette commune semble avoir du mal à se mettre devant la population pour ne pas essuyer les critiques sur sa gestion, notamment foncière (Agent de projet-RAP2-M1).

De ce fait, la différence de capacité financière entre les deux communes apparaît déterminante dans leur engagement vis-à-vis des obligations de participation publique. Selon Dicko, « la population est mieux disposée à payer l'impôt si elle a le sentiment d'un retour utile de celui-ci » (2004, 73). Autrement dit, il arrive par exemple que la population cotise ou accepte un investissement physique pour couvrir la quote-part de la commune dans certains projets d'infrastructures en leur faveur. Ce lien entre la situation économique de la commune et la mise en œuvre de la participation publique est mentionné par Smith (2009) pour qui la dévolution de ressources importantes aux villes brésiliennes est un des facteurs du succès du budget participatif dans ce pays. Dans le même sens, Avritzer (2005) souligne que le

²⁸³ Pour rappel, la moyenne annuelle des recettes financières donne un ratio de 7 371 F CFA par habitant dans la Commune III contre seulement 2 335 F CFA par habitant dans la Commune V (tableau 5.2). En 2005, cette moyenne était de 3 709 F CFA au niveau national (Lemelle et Ba 2008).

succès de ce dispositif participatif dans les petites municipalités est lié à la disponibilité de ressources suffisantes afin de répondre aux demandes des populations. Ainsi, il n'est pas rare de voir les populations de la Commune V dénoncer l'insuffisance des réponses des autorités communales à leurs besoins. Lors de nos opérations d'observation des débats de quartier, nous avons été témoin de telles dénonciations à l'image d'un participant qui disait que la mairie venait recenser chaque année leurs demandes sans pouvoir les satisfaire²⁸⁴. Selon les fonctionnaires, ces genres de dénonciations reviennent régulièrement au cours des débats publics sur le budget communal. Pour ces derniers, une des causes de la faible mobilisation des populations dans les activités de participation publique est cette insuffisance de réponses communales aux demandes des communautés. Kakumba fait des constats similaires en Ouganda où « la mauvaise situation financière des GL [gouvernements locaux] réduit non seulement leur capacité à intégrer les communautés dans les projets de développement local, mais affecte aussi [leur] capacité [...] à répondre aux besoins de la collectivité » (2010,190). Dans cette optique, les activités de participation publique semblent constituer une ressource pour les autorités communales pour sensibiliser la population au paiement des ressources fiscales afin qu'elle puisse améliorer ses réalisations. Que ce soit lors des débats publics dans les quartiers ou au niveau communal, ou l'émission de télé-réalité « ma cité en marche », le même discours sur le paiement des impôts et taxes est régulièrement prononcé comme on peut le constater dans les propos d'un élu lors d'un débat public :

Je vous rappelle que la réalisation de toutes [vos] doléances demande des moyens. Nous devons tous contribuer à [leur] réalisation. Chaque citoyen doit jouer sa partition. Nous devons d'abord compter sur nos propres forces en payant les impôts et taxes. (Extrait d'un procès-verbal de consultation dans un quartier)

Dans la Commune III au contraire, la disponibilité d'autres ressources telles, les réserves foncières ou celles liées aux activités économiques semblent entraver la mise en œuvre des obligations de participation publique à plusieurs égards. Selon un agent de projet qui a longtemps travaillé dans la commune, la disponibilité de ressources foncières ferait que cette commune ne cherche pas nécessairement à mobiliser la population pour le paiement des impôts et les taxes. Le même constat est établi par un élu qui mentionne qu'au lieu que les élus s'attèlent à la mobilisation des ressources financières dues par les occupants des places commerciales, que « ce sont des problèmes fonciers qui les occupent » (élu-RE8-M1). En ce sens, l'absence ou la rareté des ressources foncières auraient obligé la commune à se tourner vers ses populations, contribuables de la mairie selon un agent de projet :

²⁸⁴ Voir les déclarations de certains participants au débat public, chapitre 5 (p. 200-201).

La Commune III est l'une des plus riches [communes], si tu fermes le volet foncier, et tu mets la commune sur la mobilisation des ressources au niveau interne, [elle] serait l'une des meilleures du district, mais ils [les élus] ne peuvent pas voir cela maintenant, puisqu'ils ont le foncier, si tu fermes ce volet tout de suite, ils vont être obligés de travailler avec les communautés. (Agent de projet-RAP2-M1)

Par ailleurs, certains observateurs mettent en lien la gestion communale et le manque de confiance des citoyens de la Commune III dans les élus. En ce sens, un partenaire de la commune se demande si les élus n'ont pas tout simplement peur de se mettre devant les citoyens :

[il y a] une certaine méfiance entre les élus et la population, ajoutées aux questions foncières, etc. donc finalement [tout cela a] un peu sapé la confiance de la population vis-à-vis de la mairie. En tout cas, c'est très difficile de pointer du doigt ce qui explique tout ça, est-ce que les élus au niveau de cette commune ont cette crainte de venir face à la population du fait d'un certain nombre de comportements qu'ils sont en train de faire ? Ça, c'est une question qu'on se pose. (Agent de projet-RAP2-M1)

Dans tous les cas, parlant de la Commune III, Coulibaly souligne que « la population de cette commune assimile la gestion communale de proximité à une spéculation foncière sans précédent » (2013, 228). Ainsi, malgré la suggestion de certains fonctionnaires d'instaurer des rencontres de restitution publique ou même la décision du conseil communal d'entreprendre des activités de sensibilisation dans les quartiers pour stimuler le paiement des impôts et taxes, un élu (élu-RE6-M1) témoigne que l'exécutif communal n'a pas mis les moyens à disposition pour ce faire. Ainsi, faute d'espace de débat public, les participants à l'ÉID ont généralement tendance à aborder les questions foncières alors que cet espace est destiné aux échanges sur les réalisations de l'ONG WaterAid dans le domaine de l'assainissement et de l'eau (fonctionnaire-RF1-M1).

En somme, ces différences entre les deux communes mettent en évidence l'influence de leur taille, mais surtout de leur situation financière dans la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation entre elles. Elles confirment notre sous-hypothèse relative à la mise en œuvre optimale des obligations de participation publique dans les communes les plus grandes en superficie et en population avec des recettes budgétaires faibles. Dans le même sens, Van Eijk (2013) souligne un engagement plus élevé des grandes villes dans la promotion de mesures participatives en faveur de la population aux Pays-Bas. Néanmoins, Avritzer (2005) soutient plutôt la thèse des petites municipalités comme lieux favorables de la participation, notamment en ce qui concerne la mobilisation des participants. L'étude de Nguyen, Le, Tran et Bryant (2015) au Vietnam s'inscrit dans

cette dernière perspective centrée sur les participants. Cependant, plus que la taille de nos communes, leur situation économique se révèle être le cœur de la variation de la participation entre elles. Comme nous l'avons souligné, la mobilisation des ressources fiscales apparaît comme le fil conducteur du discours sur la participation dans la Commune V. Une telle mobilisation de la population nécessite selon Dicko (2004) une forte implication de la population à travers des pratiques participatives. Or, la présence d'autres sources financières semble mettre la Commune III à l'abri d'un tel besoin (agent de projet-RAP2-M1).

Le profil de l'exécutif, la compétition politique et la capacité financière apparaissent comme les déterminants de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les deux communes. Les deux premiers facteurs qui relèvent du courant politique s'inscrivent dans le sens de notre hypothèse générale de départ qui soutenait la prédominance des facteurs politiques internes. Ces résultats confirment ceux de Van Eijk (2013) qui mettent aussi en avant la compétition politique et le leadership du maire. En plus de ces deux facteurs politiques ci-dessus mentionnés, le facteur contextuel portant sur la situation financière se révèle comme un attribut substantiel de la variation de la mise en œuvre des différentes obligations de participation publique entre nos deux communes. Certains auteurs mentionnent ce facteur comme une des conditions de succès de la participation, notamment en ce qui a trait à la mobilisation des participants (Avritzer 2005, Smith 2009). Mais, à notre connaissance, il n'est pas abordé comme un levier d'engagement des autorités locales en faveur de la participation publique. En cela, nos résultats ajoutent une nouvelle piste de réflexion dans l'analyse de la participation publique.

En somme, ce recouplement des résultats des deux communes fournit les éléments de réponse à notre question de recherche. En ce sens, nous avons démontré la prédominance des facteurs politiques dans la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation entre les deux communes étudiées avec toutefois la prise en compte d'un facteur contextuel. Plus précisément, le profil de l'exécutif communal et le niveau de la compétition politique (facteurs politiques) ainsi que la situation financière de la commune (facteur contextuel) constituent les attributs fondamentaux de cette variation entre les deux communes. Cette question financière que nous avons moins considérée au départ, notamment la mobilisation des impôts et taxes est particulièrement présente dans les activités d'information et de consultation dans la Commune V. Le même objet se retrouve au cœur des tentatives non abouties de propositions d'information et consultation dans la Commune III. En revanche, bien qu'ayant une influence sur la mise en œuvre de la participation publique, les autres facteurs politiques, contextuels et institutionnels ne semblent pas intervenir dans la variation entre les deux communes. Bien que relativement différente entre les deux communes, la revendication des parties prenantes (troisième

facteur politique) ne s'avère pas pertinente dans la variation de leur engagement en faveur des obligations de participation publique. Dans le même sens, la présence des partenaires techniques et financiers (deuxième facteur contextuel) s'est révélée comme étant un facteur favorable dans la Commune V. Mais sa pertinence quant à la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation n'est pas établie par nos résultats. Aussi, nous avons démontré dans ce chapitre l'influence de la non-prise en compte des obligations d'information et de consultation dans l'exercice de la tutelle sur leur mise en œuvre dans la Commune III. Il y est clairement apparu que l'absence de contrôle de légalité dans ce domaine assujettit la mise en œuvre desdites obligations à la seule volonté de l'exécutif communal. En somme, en réponse à notre question de recherche, nous pouvons estimer que la variation de la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation entre la Commune III et la Commune V résulte de la différence du profil de leur exécutif respectif, le niveau de la compétition politique dans les deux communes, ainsi que leur situation financière.

Nous avons choisi de tester notre hypothèse de recherche dans ces deux communes en raison de la « variabilité » (Roy 2009) élevée entre elles dans la mise en œuvre de la participation publique. D'abord, le choix du district de Bamako a été motivé par la concentration des études qui abordent la participation à la marge dans le cadre général de la mise en œuvre de la décentralisation sur le milieu rural (Hesseling, Djiré et Oomen 2005, Fay, Koné et Quiminal 2006)²⁸⁵. Ensuite, au regard du nombre des communes de Bamako (six), nous avons fait le choix de nous concentrer sur un nombre limité de cas dans la perspective d'une analyse plus approfondie (Roy 2009). À cet effet, lors de la préenquête de terrain dans les six communes, la Commune III s'est révélée comme celle qui appliquait le moins les obligations d'information et de consultation au contraire de la Commune V qui est apparue comme celle qui les appliquait le plus (chapitre 3.3.2). En ce sens, les deux communes constituaient des cas révélateurs de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre des collectivités soumises au même mandat de participation publique. Ainsi, la proximité entre les deux communes en termes d'influence des facteurs contextuels et institutionnels laissait présager l'influence des facteurs politiques internes comme le postulait notre hypothèse. Néanmoins, les résultats ont révélé l'influence substantielle de la situation financière qui se révèle comme la trame de fond du discours participationniste de la Commune V et comme entrave dans la Commune III. En outre, l'appartenance des deux maires au même parti politique nuançait notre optimisme de départ quant à la prépondérance des facteurs politiques internes. En effet, certains auteurs font valoir un lien entre les promoteurs de la participation publique dans les communes et leur

²⁸⁵ Les travaux de Bertrand (2012a, 2012b) constituent une exception à ce tropisme rural. Néanmoins, ces travaux sont aussi focalisés sur la gestion foncière.

obéissance politique, notamment ceux de gauche (Gourgues 2009). Néanmoins, l'appartenance des deux maires au même parti a permis d'aller au-delà du type de parti et de démontrer que l'inscription participationniste relève plus de la perception des enjeux de la démocratie participative par l'élu. Dans le même sens, les résultats des deux communes révèlent que le lien entre la domination d'un parti au niveau national et sa traduction locale en Afrique (Otayek 2005) est à relativiser. Bien que leader de la politique locale dans la Commune III, le parti des deux maires ne parvient pas à s'imposer dans la Commune V malgré sa prépondérance au niveau national. De même, les résultats de ces deux communes révèlent que la présence dans l'environnement organisationnel d'expériences participatives des PTF ne se traduit pas systématiquement par une sensibilisation en faveur de la mise en œuvre des obligations de participation étatiques. Les expériences de l'EID de l'ONG WaterAid dans la Commune III et du projet de gouvernance locale de l'Agglomération d'Évry dans la Commune V ont permis de préciser que ce lien entre la présence d'occasions de sensibilisation aux enjeux de la participation et la mise en œuvre des obligations de participation publique relevait plus de l'approche, notamment politique de la démarche de participation des PTF et surtout de son appropriation par les autorités communales. Par ailleurs, la faible influence des leaders traditionnels, pourtant idéalisée dans les études sur l'Afrique (Lutz et Linder 2004) contrairement à celle des associations et des médias, caractérisés par l'instrumentalisation (Roy 2010, Perret 2005) appellent à une autre perception de ces acteurs dans la gouvernance locale. Ces résultats démontrent une prédominance des facteurs politiques dans la variation de la participation entre les communes étudiées, mais aussi la nécessité d'une prise en compte des autres facteurs contextuels et institutionnels dans sa compréhension.

7.3 De la prédominance des facteurs politiques et de l'influence relative des facteurs contextuels et institutionnels

Avec l'institutionnalisation des obligations d'information et de consultation au niveau des collectivités territoriales, la politique de décentralisation malienne tente de renforcer la participation de la population à l'action publique locale. Cependant, sur la base des résultats des deux communes étudiées, on peut estimer que la mise en œuvre de ces obligations formelles peut fortement varier d'une collectivité à l'autre en fonction fondamentalement de facteurs politiques internes (profil de l'exécutif, compétition politique) et de l'influence relative de facteurs contextuels (situation financière, présence de PTF) et institutionnel (prise en compte des obligations de participation publique dans le contrôle de légalité des actes des collectivités) (voir la figure 7.1). En ce sens, les résultats de nos deux études de cas basées

sur une combinaison des trois courants de facteurs (politiques, contextuels et institutionnels) appellent à certaines réflexions.

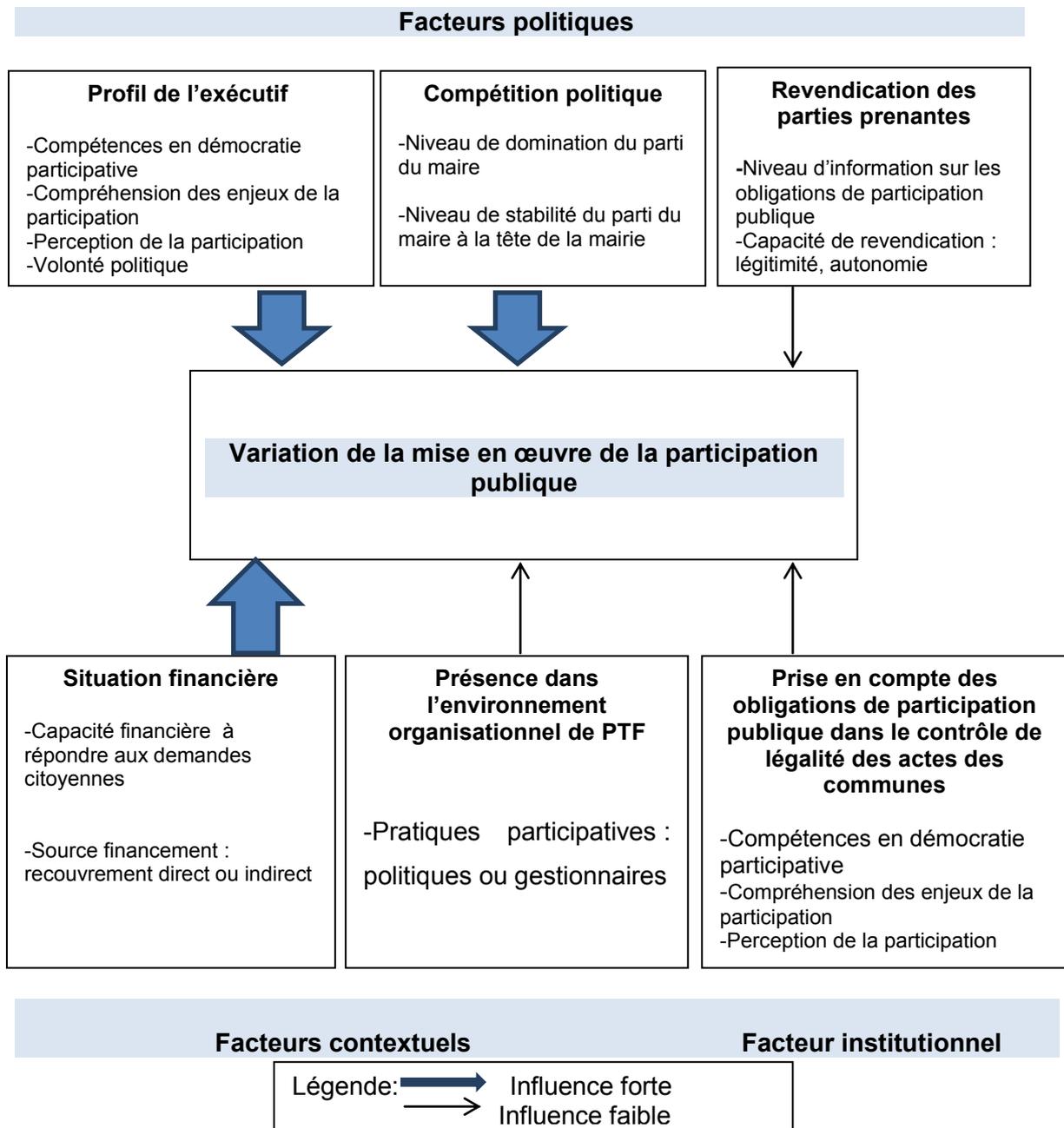


Figure 7.1 : Facteurs expliquant la variation de la participation publique entre les Communes III et V

Source : Auteur

Premièrement, les facteurs politiques s'avèrent déterminants dans la mise en œuvre de la participation publique par les communes. Le profil de l'exécutif constitue le premier facteur politique qui peut expliquer la variation de cette mise en œuvre entre les communes de Bamako. En effet, nos résultats révèlent que dans les communes où le maire et le secrétaire

général ont des compétences dans le domaine de la démocratie participative sont plus susceptibles de mettre en œuvre les obligations de participation publique.

La mise en œuvre des obligations d'information et de consultation des habitants par la Commune V illustre que la compréhension des enjeux politiques et managériaux²⁸⁶ de la démocratie participative par le maire et le secrétaire général peut favoriser la perception des obligations de participation publique comme une ressource. En effet, dans cette commune, nous avons un maire et un secrétaire général qui démontrent des connaissances avérées dans le domaine de la démocratie participative du fait de leur parcours académique et surtout professionnel. Des fonctionnaires étatiques aux experts, tous mettent en avant les compétences du maire de la Commune V. Consultant dans le domaine de la participation des bénéficiaires des projets de développement à leur mise en œuvre, ce dernier démontre une certaine compréhension politique des obligations de participation publique. Dans cette veine, son discours sur ces obligations est soutenu par les notions de respect de la loi, de développement de la citoyenneté, de rassemblement autour de son programme et d'approfondissement de la démocratie. Ainsi, à son arrivée à la tête de la mairie, il poursuit non seulement les pratiques participatives de la commune, mais aussi les consolide avec son initiative d'organiser la consultation sur le budget à l'échelle communale. Malgré l'hostilité de certains conseillers communaux au regard des dépenses de cette opération par rapport à son faible impact sur le recouvrement des ressources fiscales assises sur les personnes, notamment la TDRL, cette opération est maintenue. Tout comme le maire, le secrétaire général de la commune a de solides expériences dans le domaine participatif grâce à son expérience d'ancien agent de recherche en la matière et de chef de projet de développement. En ce sens, ce dernier a soutenu la poursuite des pratiques participatives antérieures de la commune devant le maire selon plusieurs fonctionnaires, sans oublier que son prédécesseur à ce poste était un haut cadre de l'administration publique et aurait en son temps aussi exigé le respect des procédures légales dans le fonctionnement de la mairie, dont la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation.

En revanche, dans la Commune III, le maire n'a aucune formation particulière dans le domaine de la démocratie participative si ce n'est un apprentissage « sur le tas. » En ce sens, il ne perçoit la participation publique que sous l'angle gestionnaire, à savoir l'efficacité des interventions de la mairie. Ainsi, si les chefs de quartier ou le conseiller communal qui fait office de chef de centre d'état civil dans le quartier (mairie de quartier) peuvent être consultés sur des dossiers spécifiques, ou même des bénéficiaires d'un investissement quelconque; l'aspect politique relatif à l'information des habitants et à la consultation des conseillers de quartiers sur les enjeux globaux de la commune est complètement inhibé.

²⁸⁶ Dans le sens par exemple de favoriser l'adhésion à l'action publique et d'anticiper les oppositions.

Dans ce sens, les propositions des fonctionnaires et même une proposition du conseil communal en faveur d'une opération de restitution publique de la gestion communale en vue de sensibiliser les habitants au paiement des impôts et taxes ne trouvent pas d'écho favorable auprès du maire. La non-application de cette initiative du conseil communal démontre par ailleurs la mainmise du maire sur la gestion communale alors que le code des collectivités précise bien que ce dernier est chargé de l'exécution des décisions du conseil communal (article 44 Loi 95-034). Outre le maire, le secrétaire général qui constitue le premier responsable administratif de la commune, responsable de l'information de la population des décisions communales et de la préparation des rencontres de consultation (DNCT 2005) ne démontre pas non plus de compétences spécifiques dans le domaine de la démocratie participative. La compréhension des mêmes enjeux de la participation par le secrétaire général peut favoriser l'engagement de la commune du fait de son rôle de conseil auprès du maire et d'interface entre ce dernier et les autres parties prenantes de la commune. La permanence de ce dernier - du fait de son statut de fonctionnaire contrairement au maire soumis aux aléas de l'élection - permet d'assurer une certaine continuité à la mise en œuvre de la participation publique comme on l'a souligné dans la Commune V. De même, le niveau d'études de certains élus, relativement faible, fait dépendre le fonctionnement de la commune du secrétaire général. D'une manière générale, la mise en œuvre de la participation publique nécessite la professionnalisation de l'administration communale dans le sens d'une « gestion administrative [...] de] modèle plus ouvert [...] ». Cette dynamique est particulièrement manifeste au niveau du poste de city manager²⁸⁷ [secrétaire général], clé de voûte du système politico-administratif local » (Crouzel 2007, 41). En ce sens, la responsabilité du secrétariat général est particulièrement soulignée par certains fonctionnaires et certains partenaires de la Commune III dans la non-mise en œuvre des obligations de participation publique. En effet, bien que reconnaissant leur caractère obligatoire sur le plan légal, aucune initiative n'est prise par exemple en faveur de l'affichage des décisions communales ou de la consultation des conseillers de quartiers dans le processus d'adoption du budget communal. Une telle attitude démontre à tout égard une non-compréhension des enjeux de la participation publique. Par ailleurs, très jeune et peu expérimenté par rapport au maire, le secrétaire général de cette commune démontre peu de leadership professionnel face à un maire plus ancien et plus expérimenté dans le domaine de la gestion publique en général.

²⁸⁷ Tout comme le secrétaire général au Mali, dans le système municipal sud-africain, le city manager est « employé par la municipalité, il est à la tête de l'ensemble du personnel administratif municipal » (Glossaire revue Tiers Monde 2008, 876). Revue Tiers Monde. 2008. « Glossaire » *Revue Tiers Monde* 4 (196) : 875-880. doi 10.3917/rtm.196.0875

Comme on le constate, la compétence du maire et du secrétaire général dans le domaine de la démocratie participative est apparue comme une différence fondamentale entre les deux communes. Les agents des organisations internationales établissent le même constat dans certaines communes d'autres régions du pays, où les maires hésitent au début à s'engager dans les processus de restitution publique de leur gestion. Mais, une fois sensibilisés aux enjeux du processus, notamment en termes de légitimation à travers l'explication aux populations de la faible capacité financière de la commune et la nécessité du paiement des impôts et taxes, les maires deviennent demandeurs (ROI1)²⁸⁸. Dans leur évaluation des expériences de budget participatif en Afrique, l'UN-Habitat et le MDP avaient relevé ce lien entre la compréhension des enjeux de la participation publique par les autorités locales et leur engagement dans ce processus : « for them to engage in a participatory approach to budget planning, [councilors and decision-makers] need to be informed about participatory budgeting, and be convinced of its necessity in drawing up the local budget » (2008, 5).

On le voit, l'analyse du profil du maire et du secrétaire général, notamment en ce qui concerne leur compréhension et leur perception des enjeux de la participation publique permet d'affiner l'étude de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes. En ce sens, si la participation publique peut être impulsée d'en haut par le gouvernement, son ancrage pratique doit tenir compte de la capacité différenciée des entités locales à la mettre en œuvre (Tapscott et Thompson 2013).

La volonté politique est régulièrement mentionnée comme une condition d'engagement des autorités locales dans un processus de participation publique (Breux, Bherer et Collin 2004). La compréhension des enjeux de la démocratie participative apparaît comme une des conditions essentielles à l'émergence d'une telle volonté. Or, si le phénomène participatif semble avoir relativement acquis toute sa légitimité dans les pays du Nord, où les instances locales notamment urbaines apparaissent mieux dotées en capacité technique, telle n'est pas le cas de la plupart des villes du Sud, où toutes les communes ne disposent pas de personnel qualifié (Kassibo 1997). Des auteurs comme Languille mentionne que « dans la décentralisation malienne, le "manque de capacité" est convoqué pour expliquer les blocages pesant sur le processus de décentralisation » (2010, 144). Cependant, il convient de souligner que « la faible capacité des élus et du personnel administratif dans les

²⁸⁸ Certains organismes internationaux comme la GIZ (Coopération allemande au développement) ont développé des programmes de restitution publique du bilan communal. L'opération consiste en une séance publique au cours de laquelle le maire présente les prévisions et les réalisations d'investissements. Par peur d'attaques éventuelles des opposants, les maires hésitent selon un agent de la GIZ. Mais en leur sensibilisant sur le fait que c'est au contraire l'occasion pour eux d'expliquer les difficultés de la mairie comme la faiblesse du paiement des impôts et taxes, plusieurs maires se sont engagés. Après une première phase axée sur la sensibilisation des élus sur les enjeux de la participation, les maires qui ont bénéficié de cet accompagnement initieraient eux-mêmes des séances de restitutions publiques tout en sollicitant l'appui des organismes de coopération dans l'organisation (agent organisme international 1 et 2).

collectivités territoriales » demeure aussi une réalité (MATCL 2011, 44). Or, « la démocratisation de la gouvernance locale implique que les leaders municipaux acquièrent une capacité de médiation et d'intégration des intérêts locaux différenciés » (Crouzel 2007, 40).

Plus particulièrement, la participation publique contraint les communes à des stratégies de légitimation et de redevabilité. Dans une commune où ni le maire et ni le secrétaire général n'intègre ces enjeux, la participation publique sera perçue au mieux comme contrainte si le contrôle de sa mise en œuvre est assuré. Le cas de la Commune III, où ni le maire ni son secrétaire général n'ont de compétences spécifiques dans le domaine de la démocratie participative illustre cette perspective. En revanche, dans la Commune V, les secrétaires généraux qui se sont succédé et le maire actuel ont beaucoup favorisé la mise en œuvre des différentes obligations de participation publique. À cet égard, le profil de ces deux personnalités de la direction de la commune aide à approfondir la compréhension des raisons de la mise en œuvre ou non de la participation publique par une commune. Comme le soulignait Devas (2002) dans le cas du Kenya, les individus semblent faire la différence dans la variation de la participation publique entre les communes. Plus généralement, la mise en œuvre d'une politique est fortement fonction de l'engagement et des compétences des autorités locales chargées de son exécution (Sabatier et Mazmanian 1980).

La faiblesse de la compétition politique (deuxième facteur politique) entrave également la mise en œuvre des obligations de participation publique dans la Commune III, tandis que le niveau élevé de cette compétition dans la Commune V apparaît comme une motivation de la mise en œuvre desdites obligations. Lorsqu'une seule formation politique domine l'arène politique locale avec un exécutif stable à la tête de la mairie, la commune peut être moins motivée à mettre en œuvre la participation publique. Cela semble le cas de la Commune III où le parti du maire domine l'arène politique locale. En effet, lors des trois dernières élections communales, le parti du maire obtient soit la majorité absolue ou la majorité relative. En ce sens, la compétition politique locale est moins disputée. Beaucoup d'observateurs font le lien entre cette domination politique locale et le niveau national, où le parti du maire est quasiment resté au pouvoir durant toute cette période. Selon Otayek : « le parti au pouvoir jouit d'une rente de situation [...] qui lui permet bien souvent de contrôler le jeu électoral et d'assurer sa mainmise sur l'arène locale » (2005, 8). En ce sens, le parti du maire (ADEMA-PASJ) a régné sur la scène politique nationale et locale de 1992 à 2012. Fort de cette domination de son parti, le maire est en place depuis trois mandats successifs. Cette domination de la scène politique communale par le parti du maire et la stabilité de ce dernier à son poste depuis trois mandats, apparaissent comme des entraves à la mise en œuvre de la participation publique. Un fonctionnaire parle même d'une « certaine décadence » de

mandat à mandat en parlant de la mise en œuvre de la participation publique dans la commune. Dans un tel contexte de domination d'un parti, les élus peuvent se sentir plus redevables vis-à-vis de la hiérarchie du parti qu'envers les électeurs comme le démontrent bien Bénit-Gbaffou (2008) et Piper et Deacon (2008) en Afrique du Sud. En ce sens, les constats de Tavares et Rodrigues (2013) sur l'ouverture d'un exécutif majoritaire à la participation publique peuvent être discutés.

À contrario, quand la scène politique locale est disputée entre plusieurs partis et que l'exécutif communal est régulièrement renouvelé, la commune peut être plus ouverte à la participation publique en vue de mobiliser les différentes parties prenantes de la commune et la population autour de sa vision comme le démontrent certains travaux (Kweit et Kweit 1980, Van Eijk 2013). Les résultats de la Commune V illustrent cette perspective avec une scène politique locale très disputée entre différentes formations politiques. Contrairement à la Commune III, aucun maire n'est arrivé à se faire réélire au cours des trois derniers mandats. On assiste à un renouvellement régulier de l'exécutif dans cette commune, d'où une certaine instabilité à la tête de la mairie. En outre, les formations politiques des différents maires ne sont jamais arrivées à avoir une majorité absolue de conseillers élus lors des trois élections locales passées. Plus encore, le parti du maire actuel ne vient qu'en deuxième position en nombre d'élus dans le conseil communal. En ce sens, aucun parti politique ne semble dominer la scène politique locale. Ces constats dans cette commune appellent à relativiser l'influence locale du parti au pouvoir que souligne Otayek (2005). En effet, si la domination de l'ADEMA-PASJ sur la scène politique nationale est à prendre en compte dans l'influence de ce parti au niveau de la Commune III, telle ne fut pas le cas dans la Commune V où le parti n'a pu faire élire un maire qu'en 2009 et sans majorité relative. Ainsi, on observe une certaine instabilité dans la direction de la commune avec trois maires différents lors des trois derniers mandats. Dans cette optique, Bertrand note que « les municipalités offrent le paradoxe constant d'user politiquement vite les candidats à leur contrôle [...] et de raviver sans cesse d'âpres compétitions locales » (1998, 219). Un tel contexte d'instabilité et la présence d'exécutifs minoritaires apparaissent dans la Commune V comme des facteurs ayant favorisé la mise en œuvre des obligations de participation publique. Dans le discours participationniste de l'actuel maire, ce dernier insiste sur la nécessité d'une mobilisation du conseil communal et d'une majorité de la population autour de son programme. Comme le constate Van Eijk (2013), la compétition politique amène l'exécutif minoritaire à chercher une relation avec la population afin d'avoir leur confiance. Ces constats entre les deux communes démontrent la valeur explicative de la compétition politique dans la compréhension de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre elles. Cette dimension compétitive permet de mettre en exergue l'impact de l'environnement local

sur l'engagement des autorités communales dans la mise en œuvre de la participation publique.

Dans cette perspective, les conseillers et chefs de quartier, considérés comme les dépositaires de la légitimité traditionnelle semblent moins influencer la mise en œuvre de la participation publique que les associations et les médias malgré la prégnance du discours sur l'instrumentalisation de ces derniers. Selon plusieurs auteurs (Yang et Callahan 2007, Tavares et Rodrigues 2013), l'ensemble de ces parties prenantes locales revendique généralement la mise en œuvre de la participation publique au regard de leurs attributions sur la scène communale. Cela est d'autant plus envisageable que des parties prenantes comme les chefs et conseillers de quartiers constituent des acteurs ciblés par la loi comme devant être informés et consultés par les autorités communales. Néanmoins, l'influence de ce troisième facteur politique est apparue moins évidente dans la variation de la participation entre les deux communes. En général, on observe des similitudes entre les modes d'action des différentes parties prenantes des deux communes qui consistent à s'opposer ou à dénoncer un objet particulier, plus qu'à revendiquer une mise en œuvre obligatoire de l'information et de la consultation sur la gestion communale. En ce sens, les autorités des deux communes ont aussi des réactions semblables à travers des actions d'information ou de consultation sur l'objet contesté ou dénoncé. Ainsi, si ces acteurs communautaires qu'on regroupe sous la notion de « société civile » au pays (Béridogo 2007, Felber, Müller et Djiré 2007) peuvent constituer des groupes de pression en faveur de la redevabilité des autorités locales, l'impact des différentes catégories apparaît plus lié à leur dynamisme qu'à leur nombre.

Tout d'abord on observe généralement dans la littérature un certain « culturalisme traditionnel africain » (Olivier de Sardan 2013, 7) qui met en avant le rôle central des autorités traditionnelles dans la gouvernance locale (Lutz et Linder 2004). En ce sens, en leur qualité de légitimités coutumières / traditionnelles et de participants désignés par la loi, les conseillers et les chefs de quartier considérés devraient largement influencer la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation par les autorités communales. Les cas de nos deux communes appellent à nuancer cette perspective. En effet, comme le soulignent Andokai et Sheate (2004), en général, ces acteurs communautaires maîtrisent peu les obligations de participation publique. Dans la Commune III, il apparaît que certains conseillers de quartiers ne savent même pas que la mairie est tenue de les informer et de les consulter (acteur communautaire-RLC5-M1). En plus de cette méconnaissance des textes qui ne favorise guère une revendication de leur application, il convient de considérer la culture « bureaucratique de l'administration héritée de la colonisation » (Fischer 2011, 82) ainsi que « la conception traditionnelle de l'exercice du pouvoir » (Kassibo 1997, 54). Dans

cette veine, certains conseillers ne manquent pas de souligner qu'il ne leur revient pas de revendiquer leur droit d'être informé et consulté par « ceux qui sont au-dessus », c'est-à-dire les autorités communales (acteur communautaire-RLC4-M1, RLC5-M1). D'ailleurs, même si une telle revendication est souvent faite par leurs homologues de la Commune V, aucun lien n'apparaît entre cette revendication et la mise en œuvre desdites obligations.

En effet, dans les pays du Sud en général et en Afrique en particulier, la légitimité de ces autorités dites traditionnelles apparaît généralement idéalisée. Ces dernières sont considérées comme dépositaires d'une « légitimité de proximité » (Enguéléguélé 2005, 146), au regard de leur enracinement dans l'histoire, la culture et les valeurs (Lutz et Linder 2004). Or, cette vision idéaliste passe sous silence le fait que ces autorités notamment en zones urbaines semblent en perte d'influence et même de légitimité dans certains pays. Dans les deux communes étudiées, plusieurs chefs de quartier ne sont que des intérimaires²⁸⁹ selon les fonctionnaires (fonctionnaire-RF4-M2, 275) et les chefs de quartier (acteur communautaire-RLC3-M1, 264-265). Autrement dit, faute de consensus sur leur désignation, l'administration (gouverneur)²⁹⁰ a du mal à prendre position en prenant des décisions de confirmation de leur désignation. Aussi, le choix des conseillers de quartiers donne de plus en plus lieu à des contestations, souvent judiciaires. Par ailleurs, si ces autorités tentent d'afficher « leur neutralité à l'égard des partis politiques [...], cette position est difficilement tenable tant qu'une certaine indépendance économique n'est pas assurée » (Perrot 2009). En ce sens, Leclerc et Keïta (2004) notent une certaine « dé-légitimation » à l'exemple d'un chef de quartier de la Commune III, qui s'est retrouvé au centre des questions de distribution de parcelles avec le maire de la commune que la population dénonçait. Plus généralement, même si on assiste à des discours qui tentent de replacer les autorités traditionnelles dans la gestion publique locale²⁹¹, il convient de souligner que ces « autorités traditionnelles ne jouent pas de véritable rôle dans la gouvernance locale » des communes maliennes contrairement à d'autres pays de la région (Dakouo, Koné et Sanogo 2009, 8). Comme le

²⁸⁹ « En cas de vacance, d'absence ou d'empêchement du chef de [...] quartier, l'intérim est assuré selon les règles coutumières ou à défaut par un conseiller désigné par le conseil [de quartier]. La durée maximum de l'intérim pour le cas de vacance est fixée comme suit : 6 mois pour la révocation et la démission; 12 mois pour le décès » (Loi 06-023, article 28). Mais plusieurs chefs de quartier sont en intérim depuis plus d'une année selon les fonctionnaires municipaux et des chefs de quartier eux-mêmes.

²⁹⁰ Pour rappel, au Mali, « la désignation du chef [...] de quartier se fait selon les coutumes et les traditions reconnues dans chaque localité [...]. Le chef de quartier est nommé par décision du [...]gouverneur du] district de Bamako après avis du conseil communal concerné » (Arrêté 08-0269, articles 2 et 5). Pour les conseillers de quartiers, leur « désignation se fait par consensus suivant les procédures traditionnelles propres à chaque communauté [...]. Lorsque les procédures traditionnelles ne sont pas établies ou connues et si un consensus s'avère difficile à obtenir, il sera procédé à un vote à main levée » (Arrêté 08-0285, articles 5 et 6).

²⁹¹ Les participants aux états généraux de la décentralisation tenus en 2013 ont recommandé le renforcement des « capacités des acteurs pour la promotion d'une culture de bonne gouvernance locale [...] en prenant en compte les légitimités traditionnelles. » Voir MATCL (ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales). 2014. *Les états généraux de la décentralisation au Mali, rapport général, recommandations, stratégies et plan d'action*. Bamako, 21, 22, 23 octobre 2013. Bamako : Éditions Tombouctou.

mentionne Perrot, « on se trouve donc dans ce domaine, comme bien souvent en Afrique, devant des cas divers et très contrastés » (2009, 19).

Ensuite, bien qu'il soit difficile de déterminer leur influence directe dans l'ouverture à la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation dans la Commune V, les associations et les médias contraignent souvent les autorités des deux communes à informer ou à consulter sur des enjeux spécifiques. Malgré l'« instrumentalisation » des associations (Roy 2010) et/ou la « politisation à outrance des médias » (Perret 2005, 23), ces deux catégories d'acteurs contraignent très souvent les autorités des communes à se justifier.

D'une manière générale, les associations sont considérées comme « "des intérêts organisés ayant un degré significatif d'autonomie vis-à-vis de l'État" » (Matovu 2002, 1). Mais, les résultats des communes étudiées démontrent d'une part, leur faible autonomie financière, et d'autre part, leur politisation. Comme le souligne Patterson (1999), l'autonomie de ces intérêts organisés est diminuée par certaines relations de dépendance avec les pouvoirs publics, notamment en termes d'accès aux ressources. Dans les deux communes, les associations et les GIE sollicitent non seulement l'appui direct des autorités, mais aussi leur intermédiation, c'est-à-dire une sorte de cautionnement auprès des bailleurs de fonds. Ainsi, parlant de ces différentes organisations qu'on regroupe sous la notion de « société civile » au Mali (Felber, Müller et Djiré 2007), Roy souligne que cette dernière est :

largement instrumentalisée, au profit du pouvoir en place ou des bailleurs de fonds, mais aussi de ses propres membres; et [qu']on est bien loin du présupposé selon lequel elle engagerait un processus vertueux, ferment d'une démocratisation que n'assureraient pas des États corrompus. (2010, 112)

Dans ce contexte, les revendications des différentes organisations dites de la société civile s'inscrivent plus dans des logiques spécifiques ou corporatistes que des enjeux de politiques communales collectives (Simone 2001). Mais, sur ces « enjeux spécifiques, certaines organisations [...] se structurent en réseaux » (Crouzel 2007) à l'image des associations de santé communautaire (ASACO), la coordination des associations féminines (CAFO), les comités de gestion scolaire ou le Conseil national de la jeunesse. Ces différentes organisations sont structurées au niveau communal en fédération ou coordination locale et au niveau national en fédération ou coordination nationale. Comme le souligne Kraak (2001), ce réseautage est généralement renforcé grâce à des relations avec d'autres organisations nationales ou internationales qui peuvent réduire leur dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, renforcer leur professionnalisation et les rendre plus crédibles comme acteurs de l'action publique locale (Crouzel 2007). En ce sens, nous avons vu dans la Commune III que

la fédération locale des associations de santé communautaire est arrivée à s'opposer au projet de la commune de déplacer le centre de santé de référence dans un autre quartier.

Dans le même sens, contrairement à la rhétorique de leur instrumentalisation (Roy 2010), il arrive que des associations de jeunes de quartiers s'opposent de façon ponctuelle à certaines actions de la commune dans leur quartier. Selon Roy :

Les "jeunes diplômés chômeurs" tiennent une bonne place parmi les promoteurs [...d']associations [...]. L'engagement dans le milieu associatif, faute d'autre choix, est pour une part non négligeable la conséquence directe de l'importance des flux financiers qui y transitent et qui sont potentiellement captables par quiconque souhaite se placer sur le marché du développement [...]. In fine beaucoup tendent à servir d'alibi démocratique [...]. La création ou l'alliance avec ces [...groupes] est ainsi devenue une étape courante dans une carrière politique, et ce qui se faisait autrefois par simple redistribution clientéliste passe désormais souvent par des projets de "développement". (2010, 112 et 115)

Si cette imbrication entre les pouvoirs publics et les associations est sans conteste, certaines dynamiques bien que marginales sont aussi présentes. En ce sens, il arrive que des associations s'opposent à certaines actions des autorités communales. Les expériences d'opposition des associations de jeunes dans trois quartiers de la Commune V démontrent ces dénonciations territorialisées. Ainsi, les revendications ou plus généralement les réactions des associations et GIE s'inscrivent plus dans une logique fonctionnelle (gestionnaire) que politique (Delville 2011). C'est pourquoi ces organisations peuvent influencer l'orientation d'un objet spécifique sans amener les autorités à une mise en œuvre systématique de la participation publique à l'échelle communale comme on l'a vu avec la FELASCOM dans la Commune III.

De même, bien qu'étant objet d'instrumentalisation, les résultats des deux communes étudiées montrent que les médias conduisent souvent les autorités locales à se justifier. En effet, la dépendance économique des médias et surtout leur politisation est largement soulignée par les élus tout comme les fonctionnaires d'État et communaux. À en croire certains auteurs, la genèse de leur libéralisation ne serait pas étrangère à cette politisation. En effet, « érigés à l'origine comme des porte-voix de la contestation, les médias maliens restent marqués par cette genèse; ils conservent un profil militant et leur extrême politisation est souvent dénoncée » (Perret 2005, 24). Dans cette perspective, plusieurs répondants soulignent les limites de l'influence des médias sur les autorités locales. Pourtant, ces derniers semblent contraindre les autorités communales à justifier certaines actions. En se

saisissant d'un sujet spécifique ou en organisant des émissions d'échanges directs avec les citoyens sur un enjeu, les élus se voient dans l'obligation de se justifier.

Ainsi, dans les pays du Sud où les différentes parties prenantes locales demeurent en général peu indépendantes des pouvoirs publics, la perspective d'analyse quantitative basée sur leur nombre dans une commune (Tavares et Rodrigues 2013) expliquerait peu leur influence dans la mise en œuvre de la participation publique. Une analyse plus qualitative de leur dynamisme s'avère plus porteuse dans ce sens.

Dans un contexte de proximité entre les communes dans leur culture associative et médiatique comme dans notre cas ici, l'influence des différentes parties prenantes locales s'avère moins pertinente dans la variation de la mise en œuvre de la participation entre elles. Néanmoins, lesdites parties prenantes n'en demeurent pas moins des facteurs d'influence de la mise en œuvre de la participation dans chacune des communes. En cela, Devas et Grant (2003) notent, notamment l'intérêt des médias en faveur de la promotion de la redevabilité des autorités locales. D'une manière générale, dans un contexte de faible culture revendicative des parties prenantes locales comme c'est le cas dans les deux communes, la mise en œuvre de la participation publique relève plus des autorités politico-administratives communales (Avritzer 2005, Crouzel 2007).

Deuxièmement, par rapport aux facteurs contextuels, la situation financière des communes influence leur engagement en faveur de la mise en œuvre de la participation publique. Autrement dit, d'un côté la faible capacité financière favorise la mise en œuvre de la participation publique en vue d'améliorer la mobilisation des ressources internes, notamment les ressources fiscales assises sur les personnes. Dans d'autres cas en revanche, la disponibilité de ressources fiscales non assise sur les personnes comme le foncier détourne les autorités communales de la mise en œuvre de la participation publique.

D'abord, « les moyens financiers et budgétaires des communes [maliennes] paraissent modestes, tant par commune [...] que par habitant » (Lemelle et Ba 2008, 27). Cette situation est marquée par une faible mobilisation des ressources propres, notamment les impôts et taxes que beaucoup imputent à l'incivisme fiscal (Touré 2011, Taiclet, Berbach et Sow 2005). Or, améliorer la mobilisation de ces impôts et taxes auprès des habitants appelle à plus de redevabilité et de prise en compte des demandes de ces derniers (Dicko 2004). Dans cette veine, la participation publique est mobilisée afin de sensibiliser les habitants au paiement desdites ressources (Hilhorst et Baltissen 2004).

Dans la Commune V, la mobilisation des impôts et taxes est au centre du discours sur la participation publique. Elle est régulièrement convoquée par les autorités pour inciter les habitants à payer les impôts et taxes d'une part et pour justifier l'incapacité de la commune à

répondre aux demandes de la population. Plusieurs études font valoir que cette sensibilisation dans le cadre de la participation publique améliore le recouvrement des ressources internes (Hilhorst et Baltissen 2004, Graziosi, Caldeira et Chambas 2015). Cependant, cette amélioration reste timide dans la Commune V malgré les pratiques participatives en cours. Dans cette optique, certains élus ne cacheraient pas leur malaise par rapport aux dites pratiques, notamment le débat public communal au regard de son coût. Comme pour répondre à ce malaise, le maire met régulièrement en avant le caractère obligatoire de la participation publique. En ce sens, un risque plane sur la pérennité de la mise en œuvre des obligations de participation publique en cas d'arrivée à la tête de la mairie d'un élu moins favorable. Dans une chronique intitulée « que reste-t-il du budget participatif de Porto Alegre », Langelier (2011)²⁹² met en évidence la façon dont l'alternance peut vider un processus participatif de sa substance. Si les scènes participatives comme les débats de quartier ou le débat communal sur le budget sont l'occasion pour les habitants de la Commune V d'exprimer leurs besoins, on constate que certains participants dénoncent de plus en plus l'incapacité de la commune à répondre à leurs demandes. Dans ce sens, la faible capacité financière de la commune fragilise le processus participatif qui a déjà du mal à mobiliser assez d'habitants. Comme le mentionne Avritzer (2005), la participation tient aussi à la capacité de la commune à répondre aux besoins de la population. Au regard de ces constats, on peut estimer que la situation financière constitue une dimension substantielle de la mise en œuvre de la participation publique.

En revanche, cette même situation financière se révèle être entrave à la mise en œuvre de la participation publique dans la Commune III qui dispose de plus de potentialités financières moins assises directement sur les personnes, comme les ressources foncières ou celles liées aux activités économiques. Dans un contexte de disponibilité de ressources exceptionnelles, la commune ressentira moins le besoin de solliciter les contribuables directs et évitera même les opportunités de participation publique pour ne pas devoir justifier la gestion à l'image du volet foncier qui demeure un objet sensible dans les villes du Sud (Bertrand 2012a). La Commune III apparaît comme une des communes qui disposent de plus de potentialités économiques. Certains de ses quartiers périphériques regorgent encore des réserves foncières qui constituent une source de revenus pour la commune, mais aussi un enjeu très sensible. Pour beaucoup d'observateurs, cette ressource entrave la mise en œuvre de la participation publique sur deux points. D'une part, les revenus fonciers détournent les autorités communales des ressources internes fiscales assises sur les personnes. Cette focalisation sur les ressources foncières est confirmée par Kassibo qui mentionne que les communes de Bamako se sont « accaparées [...] toutes les terres des

²⁹² Langelier, Simon. 2011. Op.cit.

villages périphériques à des fins spéculatives » (1997, 48). D'autre part, la mauvaise gestion du foncier et sa sensibilité semblent amener les autorités communales à éviter toutes possibilités directes d'information ou de consultation des habitants. En général, la gestion de cette commune n'est vue par la population que sous l'angle de la « spéculation foncière » (Coulibaly 2013, 228). En plus du foncier, la position centrale de la commune fait qu'elle abrite la majeure partie des activités économiques du district (GEDD 2007). Les revenus liés à ces activités que l'État partage avec la commune sont généralement recouverts par les services étatiques qui reversent ensuite la quote-part de la commune. Ces revenus constituent pour la Commune III une autre source de ressources internes ne nécessitant pas une confrontation directe avec la population. En ce sens, même si les ressources des communes sont limitées en général, la Commune III semble pour le moment sentir moins de pression pouvant l'amener à solliciter davantage les ressources fiscales assises sur les personnes et qui l'obligerait à plus de redevabilité et de prise en compte des demandes de ces dernières (Dicko 2004). En ce sens, on peut constater que la commune applique les obligations de participation citoyenne auxquelles les bailleurs de fonds conditionnent leur financement à l'image de l'EID de l'ONG WaterAid. Le cadre de cette scène participative est même circonscrit pour empêcher les habitants de questionner les élus sur d'autres enjeux que les investissements de l'ONG.

Comme on peut l'observer, la prise en compte de la situation financière permet d'approfondir la compréhension de la motivation ou la méfiance des autorités vis-à-vis de la participation publique. Si elle peut favoriser la mobilisation de la participation comme ressource de sensibilisation des habitants, la situation financière peut aussi renforcer la méfiance à se soumettre à un régime de justification.

Outre cette situation financière, la présence des partenaires techniques et financiers (PTF) qui constitue le second facteur contextuel a un impact relatif sur la mise en œuvre de la participation publique. En d'autres termes, si les PTF contribuent à la promotion de pratiques participatives dans les communes (Ndeye 2014), leur présence ne se traduit pas systématiquement par une mise en œuvre des obligations de participation publique institutionnalisées par le gouvernement. En effet, la valeur ajoutée de cette présence sur la mise en œuvre des obligations de participation publique semble liée d'une part, à l'approche de la participation employée. Cette valeur ajoutée résulte d'autre part, du niveau d'appropriation des autorités communales.

En effet, comme le soulignent plusieurs auteurs (Bertrand 2012b, Leclerc-Olive 2013), l'approche participative de la plupart des PTF est dépolitisée. Autrement dit, « la participation dans les projets de développement vise à permettre une meilleure pertinence [desdits projets] » (Delville 2011, 10). Leurs pratiques participatives s'inscrivent davantage dans une

perspective « fonctionnelle » en mettant la focale sur l'efficacité de la mise en œuvre de leurs projets que sur des « enjeux majeurs pour l'avenir de la [commune...] dans un espace public habermassien » (Leclerc-Olive 2013, 109). Une telle approche « technocratique [qui] a pour effet de simplifier considérablement les enjeux de développement, en particulier les enjeux politiques » (Fisette et Raffinot 2010, 10) ne semble pas favoriser la mise en œuvre de la participation publique comme on l'a constaté dans la Commune III. La mise en œuvre par la commune de la participation des habitants aux processus de ces projets relève plus d'une stratégie d'accès au financement des PTF qu'une ouverture à la participation de la population à la gestion communale. Ainsi, on observe bien que la Commune III applique la participation des bénéficiaires directs à la réalisation des projets comme l'exige l'ONG WaterAid afin de mobiliser leur financement, mais sans que cette expérience ne favorise la mise en œuvre des obligations de participation publique sur la gestion communale.

En revanche, une approche participative plus politique des PTF peut favoriser la mise en œuvre de la participation publique comme nous l'avons mis en exergue dans le cas de la Commune V dans le cadre de la coopération décentralisée avec l'Agglomération d'Évry. Pour certains PTF :

La participation a [...] une dimension politique visant à faire évoluer les rapports sociaux locaux vers plus de démocratie et d'inclusion à l'échelle locale [...]. Ces processus peuvent [...] potentiellement permettre une vision plus globale du territoire communal [...] et un débat politique sur l'équilibre entre demandes locales et cohésion territoriale des choix d'investissements. (Delville 2011, 10)

Les projets de la coopération décentralisée entre la Commune V et l'Agglomération d'Évry s'inscrivent davantage dans cette perspective. Dans le cadre du « projet de gouvernance locale », les actions portent sur des « échanges dans le domaine du fonctionnement et de la démocratie participative » (Cités Unies France 2013, 16)²⁹³. Dans ce sens, un séminaire d'échanges sur les expériences participatives est organisé en décembre 2013 avec la participation des autres villes membres de la coopération comme Dakar et Saint-Louis au Sénégal ou Nouakchott en Mauritanie. Ainsi, le projet s'attèle à la revitalisation des comités de développement de quartier (CDQ)²⁹⁴ et leur regroupement en réseau afin d'élargir le cadre du débat communal au-delà des élus. Si la commune procédait à la mise en œuvre des obligations de participation publique bien avant cette expérience avec l'Agglomération d'Évry, cette dernière contribue à sa consolidation, notamment à travers les activités de

²⁹³ Opt. Cit.

²⁹⁴ Ils sont assimilables par exemple aux tables de concertation de quartier montréalais (Morin et Latendresse 2001)

formation et de promotion des structures de regroupement par quartier comme les comités de rue et les CDQ (agent de projet-RAP1-M2).

Ainsi, si la dimension fonctionnelle qui demeure le créneau des pratiques participatives de la plupart des PTF ne se traduit pas nécessairement par une mise en œuvre de la participation publique, les pratiques qui s'inscrivent dans une dynamique plus politique peuvent favoriser la promotion de la participation publique (Delville 2011). Néanmoins, l'apprentissage d'une nouvelle politique communale « concerne en premier lieu les acteurs politico-administratifs qui jouent un rôle central dans la structuration de la gouvernance locale » (Crouzel 2007, 39). Dans cette veine, une certaine appropriation des autorités communales apparaît nécessaire à la relation entre l'approche politique des pratiques participatives des PTF et la mise en œuvre des obligations légales de participation publique. Dans l'expérience du cadre de concertation mis en place sur la politique communale d'assainissement dans les deux communes, les PTF soulignent le dysfonctionnement de cette structure dans la Commune III faute d'engagement des autorités communales, contrairement à la Commune V où le dynamisme dudit dispositif est vanté par les PTF et les fonctionnaires étatiques. En ce sens, la présence de PTF employant des pratiques participatives apparaît comme un facteur d'analyse prometteur de la compréhension de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes.

Finalement, sur le plan institutionnel, le respect des obligations de participation publique n'est pas pris en compte dans le contrôle de la légalité des actes des communes et cela contribue à leur non-mise en œuvre dans les communes où les autorités communales leur accordent peu d'intérêt. « Le contrôle de légalité [...] exercé [...] par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales [...] vise à vérifier la conformité de ces actes avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur » (Cour des comptes de la France 2016, 329)²⁹⁵. Dans cette perspective, le gouverneur du district de Bamako a la responsabilité d'annuler les « décisions des autorités décentralisées [communales...] prises en violation des règles d'édition », c'est-à-dire celles n'ayant pas respecté les procédures légales (article 232, Loi 95-034). Cependant, bien que constituant des procédures légales imposées par la Loi 95-034, les obligations de participation publique ne sont guère prises en compte dans le contrôle de la légalité des actes des communes par le gouverneur du district de Bamako.

Par exemple, les documents budgétaires des deux communes étudiées sont régulièrement validés par le gouverneur indépendamment du respect des obligations de participation publique par la Commune V et leur non-respect par la Commune III. À cet égard, Dembélé

²⁹⁵ Cour des comptes. 2016. *Rapport public annuel 2016*. Consulté le 10 février 2016. www.ccomptes.fr.

(2005) fait deux constats généraux sur l'exercice du contrôle de légalité par les autorités de tutelle (gouverneur de Bamako ici) sur les communes, à savoir que dans la pratique, soit ce contrôle de légalité est insuffisamment appliqué, soit qu'il n'est pas du tout appliqué. Les causes de cette inefficacité :

sont à rechercher dans l'approche initiale du gouvernement et des PTF, qui a consisté à focaliser les efforts presque exclusivement sur les nouveaux acteurs de la décentralisation, à savoir les [élus...]. Le fait communal s'est quelque peu réalisé au détriment de la tutelle [...]. La consigne donnée aux représentants de l'État [gouverneur, préfet et sous-préfet] était d'assurer une tutelle pédagogique. Ces derniers, qui n'ont reçu qu'une formation et des moyens logistiques réduits au minimum au démarrage de la réforme, ont vécu la décentralisation comme une spoliation de pouvoirs plutôt que comme un recentrage de leur mandat. (Lemelle et Ba 2008, 70).

Ainsi, ces agents de l'État sont régulièrement suspectés d'être « hostiles à la réforme de décentralisation » (Dembélé 2005, 169). Néanmoins, l'insuffisance de leurs moyens d'intervention demeure aussi une réalité (Lemelle et Ba 2008). Dans cette optique, ces autorités étatiques notent l'absence d'une documentation appropriée et surtout l'inexistence d'une véritable politique de formation à leurs nouvelles missions.

On le voit, l'absence de la prise en compte des obligations de participation publique dans le contrôle de légalité des actes des communes contribue à leur non-mise en œuvre par ces dernières. La Commune III ne subit aucune sanction par rapport au non-respect de la participation publique. Si cette commune applique la participation imposée par les PTF afin de bénéficier de leurs financements, elle montre peu d'intérêt pour la participation publique. Dans cette perspective, on peut bien estimer que ce facteur institutionnel n'est d'aucune influence dans la mise en œuvre des mêmes obligations d'information et de consultation par la Commune V. Le fait que nos communes étudiées ici relèvent d'une même autorité de tutelle ne permet pas d'appréhender la force explicative de cette variable dans la variation. L'autorité tutelle (gouverneur) ignorant la participation publique dans le contrôle des deux communes, la variable s'avère inopérante dans la variation entre elles. Cependant, elle pourra retrouver sa force explicative dans les cas de communes de régions, de district ou même de pays ou de provinces différents. Dans de tels contextes, les autorités de tutelle pourraient ne pas avoir les mêmes attitudes ou la législation pourrait être différente (Brody, Godschalk et Burby 2003). En ce sens, l'analyse de la place de la participation publique dans le contrôle des communes demeure utile dans la compréhension de la variation de sa mise en œuvre entre ces dernières.

Ces constats sur l'absence de prise en compte des obligations de participation publique dans le contrôle du gouverneur soulèvent la question plus générale de l'ancrage de la participation dans le contexte politique et administratif plus large du pays. Les discours et les politiques publiques font régulièrement référence à la promotion de « la participation populaire et le contrôle citoyen dans la gestion des affaires locales » (MATCL 2006, 16). Cependant, au-delà de ces affirmations formelles et l'institutionnalisation juridique, on peut s'interroger sur le rôle du gouvernement dans l'ancrage pratique de la participation publique. Les déclarations d'un haut fonctionnaire (Fonctionnaire-RFÉ2) précédemment cité illustrent bien cette situation. En effet, bien que la participation publique soit institutionnalisée dans la Loi 95-034 régissant le fonctionnement des collectivités, elle n'apparaît pas encore dans les critères d'évaluation de « bonne gouvernance » des communes. En ce sens, si la participation publique est largement prônée dans les discours et les politiques publiques, force est de constater qu'elle a du mal à retrouver toute sa place dans les pratiques des services étatiques. Certains auteurs font valoir que « la participation publique rencontrerait moins de succès dans les pays centralisés, plus fermés à la représentation des intérêts et marqués par une culture démocratique réfractaire à l'expression trop directe des conflits » (Bherer 2011a, 126). La faiblesse générale de la participation dans les collectivités maliennes (MATCL 2011) pourrait être regardée sous cet angle.

Comme nous l'avons décrit au chapitre 1 (1.1.4), le système politique et administratif du pays est resté fortement centralisé sous la première République (1960-1968) et la deuxième République (1968-1991). Pendant ces périodes, l'administration territoriale est basée sur des circonscriptions administratives dirigées par les administrateurs nommés par le gouvernement, « figures d'un pouvoir administratif et politique centralisé » (Coulibaly et Lima 2013, 11). Au cours de la même période, le système politique est marqué par la domination d'un parti pendant la première République et un régime militaire à parti unique au cours de la deuxième République. Ainsi, le pays ne retrouve le pluralisme politique qu'à partir de 1991 (Béridogo 2002), marqué par l'adoption d'une nouvelle politique d'approfondissement de la décentralisation. Même avec ce pluralisme, le champ politique reste plus marqué par la recherche du « consensus » (Baudais et Chauzal 2006) que l'expression des conflits. Dans cette veine, le Mali est « souvent considéré comme un pays à faible "tradition" protestataire » (Siméant 2014, 15). Cette considération résulte de plusieurs traits de sa société comme : l'« attention à la hiérarchie sociale et au respect des aînés, des supérieurs et des plus puissants, recours privilégié à l'intercession plutôt qu'à la confrontation, valeur donnée au contrôle de soi (et au fait de ne pas se plaindre) et au sens de sa place, importance enfin du consensus... » (Siméant 2014, 20).

Selon Keïta (2013, 143), certains de ces traits constituent les caractéristiques du « sous-développement politique » de la démocratie malienne. Autrement dit, un système démocratique marqué par une faible institutionnalisation de l'État avec une prédominance des réseaux informels, la personnalisation des rapports au détriment des règles formelles et enfin un pouvoir néo-patrimonial faisant peu de démarcation entre domaine public et domaine privé, notamment dans la gestion des biens publics. En ce sens, l'auteur parle de « démocratie minimale au Mali » caractérisée par le clientélisme. La vitalité de cette démocratie représentative se trouve réduite au strict minimum avec comme seuls symboles la stabilité politique et l'organisation régulièrement des élections (Keïta 2013, 145). Par exemple, si des phénomènes comme la corruption ont toujours marqué les pouvoirs publics du pays, cette dernière s'est largement amplifiée depuis la démocratisation à partir de 1991 dans le cadre des « grands travaux publics et la montée en puissance des collectivités territoriales, grandes pourvoyeuses de marchés publics sur la base de financements internationaux » (Sidibé O. 2013, 183). Malgré la pluralité des partis politiques, l'absence de « clivages idéologiques ou programmatiques nets entre les forces politiques concurrentes [du pays...] favorise les compromis²⁹⁶ » (Baudais et Chauzal 2006, 62-63). D'une élection à l'autre, les alliances évoluent au gré des « gouvernements d'"union nationale" ou de "large union" [...]. De ce fait, il n'y a plus de véritables débats autour des projets de sociétés » (Keïta 2013, 145 et 147). Mais pour Baudais et Chauzal, cette tendance consensuelle apparaît aussi comme une stratégie d'accès aux ressources publiques, autrement dit, « partager le gâteau national » (2006, 77). En ce sens, à l'issue de sa victoire aux dernières élections présidentielles de 2013, l'actuel Président du pays déclarait face au pléthore de partis qui se sont alliés à lui qu' « il n'y aura pas de partage de gâteau » (Maliba Info 2013)²⁹⁷. Dans ce contexte, le clientélisme apparaît comme la caractéristique principale du système de gouvernance malien avec son corollaire, la corruption, finalement intériorisée par la société qui la réinterprète « à travers des valeurs sociétales comme Balimaya, Niogodèmè, Djiguitougoun²⁹⁸, etc. » (Keïta 2013, 148).

Malgré ces écarts, cette « démocratie minimale » malienne semblait répondre aux attentes de la communauté internationale jusqu'à la crise sécuritaire et politique de 2012. Par exemple, le Président Chirac proclame à ce propos en 2003 « que "la politique de consensus [...est...] une procédure exemplaire de démocratie" » (Baudais et Chauzal 2006, 76). Le

²⁹⁶ Les professions de foi des différents partis portent sur des catalogues de propositions de solutions aux problèmes économiques et sociaux inhérents aux pays pauvres comme l'éducation, la santé, le développement, etc., et les alliances et coalitions qui se nouent d'une élection à l'autre démontrent le peu de cas porté à l'idéologie (Baudais et Chauzal 2006).

²⁹⁷ Journal en ligne Maliba Info. Consulté le 3 avril 2016. <http://maliactu.net/ibk-il-ny-aura-pas-de-partage-de-gateau-to-be-or-not-to-be/>.

²⁹⁸ Respectivement « Fraternité, Entraide et Fournir un soutien, un espoir » (Keïta 2013, 148).

pays est alors considéré comme un exemple de réussite de la démocratisation en Afrique subsaharienne et attire les grâces des partenaires au développement, « un véritable donateur darling, chéri des institutions et bailleurs de fonds internationaux » (Sémiant 2014, 11). Ainsi, l'aide publique au développement contribue fortement au renforcement des « bases clientélistes » de cette démocratie minimale (Keïta 2013, 144).

Dans ce contexte normalisé de la corruption, de la fraude et du clientélisme selon l'auteur, le fonctionnaire qui refuse par exemple d'apporter un soutien à quelconque parent est mal vu (Keïta 2013). Ainsi, les administrations publiques apparaissent déficientes dans la délivrance des prestations aux citoyens (Sidibé O. 2013). Les relations entre l'administration et les administrés sont généralement informalisées et empreintes de deux types de pratiques, à savoir l'intermédiation et la monétarisation de la prestation (Fischer 2011). Dans le premier cas, à savoir l'intermédiation, l'utilisateur fait intervenir une tierce personne à l'intérieur ou à l'extérieur de la même structure administrative pour obtenir une prestation de service public ou pour couvrir des pratiques répréhensibles (Olivier de Sardan 2004, Fischer 2011). Ainsi, l'utilisateur recommandé est bien servi aux dépens des anonymes, « pour un Pac ("parent, ami ou connaissance"), le fonctionnaire fera assaut de politesse, facilitera l'accès au service recherché » (Olivier de Sardan 2004, 147). Le second cas relatif à la monétarisation se manifeste par des pratiques dites de « "petite corruption" » (Fischer 2011, 283) entre l'utilisateur et l'agent public. En ce sens, Olivier de Sardan parle de « "privatisation informelle" de l'État » en Afrique de l'Ouest où le fonctionnaire ne se montre enthousiaste à servir l'utilisateur que quand il perçoit une rémunération directe de ce dernier (2004, 147).

Dans le même temps, la société civile (associations/GIE, ONG) (Béridogo 2007), et les médias, censés « dénoncer les dérives de l'État » (Leclerc-Olive 2013, 114) apparaissent peu revendicatives comme nous l'avons précédemment mentionné. De ce fait, Sidibé O. (2013) souligne que la corruption apparaît comme un des plus grands défis de la jeune démocratie malienne. Selon cet auteur, cette lutte nécessite la mise en place d'un « système électoral débarrassé de la corruption et des fraudes massives, qui créent le lit de la corruption généralisée, délégitiment les institutions, et fragilisent l'État » (Sidibé O. 2013, 183-184).

Dans ce contexte général de démocratie représentative « minimale » et son corollaire de clientélisation (Keïta 2013), d'administration « informalisée » (Fischer 2011) et de « "privatisation informelle" de l'État » (Olivier de Sardan 2004), etc., la politique de décentralisation malienne apparaît « plus annoncée que réalisée » (A.K. Dicko A. 2013, 158). Si cette politique fut soutenue par une architecture juridique et institutionnelle fort appréciable au départ, elle s'est confrontée à une faible capacité de pilotage stratégique et a « perdu du sens au regard de ses objectifs de départ » (A.K. Dicko A. 2013, 161). En ce

sens, la décentralisation n'est pas parvenue à renforcer l'efficacité de l'administration ou la libre administration par la promotion de la démocratie de proximité selon l'auteur. Comme le rappelle Olivier de Sardan à propos de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, les « communes tendent à reproduire les mécanismes qui caractérisent la gouvernance publique du haut en bas de l'État » (2009, 24). Dans cette optique, la gestion locale est loin de promouvoir la participation des citoyens à l'action publique et restaurer la confiance des citoyens (A.K. Dicko A. 2013) contrairement aux préceptes des institutions de développement international (The World Bank 1989, OCDE 2007). Dans le même sens qu'Olivier de Sardan (2009), A.K. Dicko (2013) constate une reproduction des dérives de la gouvernance nationale au niveau des communes maliennes, notamment le clientélisme et la corruption. L'anecdote racontée par un de nos répondants experts est évocatrice de cette reproduction des mauvaises pratiques de gouvernance du niveau national dans les communes : « un coordinateur de programme me raconte qu'en voulant évoquer le problème de corruption lors d'une supervision, qu'il a demandé à un maire : comment vous faites vos passations de marchés publics ? Sans hésiter, le maire a répondu : on le fait comme vous le faites à Bamako » (Expert RE2). En ce sens, les mêmes pratiques clientélistes et de corruption du niveau national caractérisent la gestion communale. Pour A.K. Dicko, « le pendant de cette réalité est un manque de respect pour la chose publique et une citoyenneté médiocre » (2013, 166). Ainsi, le citoyen qui passe par des intermédiaires (Fischer 2011) ou qui recourt à la fraude pour obtenir un service « pense agir le plus naturellement et le plus normalement du monde » (Keïta 2013, 148).

Dans un tel contexte « de clientélisme et de patronage [...], où la capacité de la société civile à les subvertir ou à mobiliser les médias pour peser sur les processus est faible [...], il ne saurait donc être question de postuler que les nouveaux dispositifs participatifs [...] produisent des évolutions significatives » selon Delville (2011, 14). Néanmoins, malgré ces limites de la démocratie représentative, les résultats des deux communes étudiées, notamment le volontarisme des autorités de la Commune V et les actions d'opposition et de dénonciation des associations et des médias dans les deux communes montrent que le processus de décentralisation du pays offre l'occasion d'une « participation active du citoyen [...], même si celle-ci est encore largement en émergence » (Demante 2005, 216).

Par ailleurs, ces différents aspects de culture administrative et politique pourraient certainement être considérés comme des contraintes au « succès » de la participation dans le pays en général (Bherer 2011a). Cependant, tel qu'on l'a suffisamment mis en exergue dans le chapitre 1 (1.4.4), le niveau de la participation n'est nullement homogène à l'échelle du pays. Si la mise en œuvre de la participation demeure « très faible » dans la plupart des collectivités à l'image de la Commune III, elle est aussi exemplaire dans nombre de

collectivités comme le démontre le cas de la Commune V (chapitre 4). En ce sens, si les limites de la culture administrative et politique ci-dessus exposées peuvent être prises en compte dans l'analyse de l'insuccès de la politique de participation publique en général (Bherer 2010) ou sa comparaison avec le cas d'un autre pays²⁹⁹ par exemple, elles apparaissent moins pertinentes dans l'explication de la variation de la mise en œuvre de cette politique entre des communes d'un même pays unitaire et encore moins entre celles d'une même ville. En effet, le régime unitaire du pays fait que la culture administrative et politique reste la même en général pour les communes.

Aux termes de cette réflexion théorique, nous estimons que la prise en compte des trois courants (politique, contextuel et institutionnel) qui est celle de notre cadre d'analyse ici s'avère fructueuse dans la compréhension générale de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les administrations locales. En ce sens, la perspective de l'anthropologie politique (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998) nous permet de mettre à jour la pluralité des acteurs stratégiques de la commune et de porter le regard sur leurs interactions dans l'arène de la mise en œuvre de la participation publique. Ainsi, si la mise en œuvre des obligations d'information et de consultation relève fondamentalement des autorités politico-administratives de la commune (élus et fonctionnaires) comme on peut le déduire de notre hypothèse générale, il est apparu que d'autres parties prenantes de l'action publique communale ont leur influence dans cette mise en œuvre. D'une part, nous constatons que les PTF par leurs incitations financières et les associations et les médias par leurs revendications peuvent contribuer à la mise en œuvre de l'information et de la consultation. D'autre part, nous observons que les conseillers et chefs de quartier qui pourtant constituent les parties prenantes formellement désignées dans la loi jouent un rôle marginal dans l'engagement des autorités communales en faveur de la mise en œuvre des obligations de participation. Ces constats appellent à approfondir la réflexion sur les cibles de la politique de participation publique du pays.

En outre, la perspective de l'anthropologie juridique (Hesseling et Oomen 2005) qui suggère d'élargir le regard sur la dimension institutionnelle s'est avérée utile dans la compréhension du rôle des relations inter-gouvernementales. En d'autres termes, il apparaît que les services gouvernementaux manifestent peu d'intérêt pour les obligations de participation publique. Ainsi, à la marge de la loi formelle, les pratiques coercitives exercées par la tutelle pour amener les communes au respect de la légalité ne prennent nullement en compte les obligations de participation publique, laissant du coup la mise en œuvre de ces dernières à la discrétion totale des autorités communales.

²⁹⁹ VanNijnatten, Debora L. 1999. « Participation and environmental policy in Canada and the United States: Trends over time. » *Policy Studies Journal* 27 (2): 267-287.

Enfin, l'inscription de ces deux perspectives relatives à l'anthropologie politique (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998) et juridique (Hesseling et Oomen 2005) dans le cadre général de l'analyse des politiques publiques (Bernier et Lachepelle 2010, Perret 2008) permet de mettre à jour ce que Olivier de Sardan qualifie de « "problème des écarts" aux "normes pratiques" [...] au sein des bureaucraties publiques (en Afrique et au-delà) » (2013, 1). Autrement dit, on observe d'une part, un écart « aux normes officielles » à travers une non-mise en œuvre des obligations légales de participation publique par la Commune III, suivie d'une non-application du contrôle légal de la tutelle (gouverneur). D'autre part, on constate l'instauration de « normes pratiques » dans les communes en privilégiant par exemple les organisations sectorielles aux conseillers de quartiers dans les consultations relatives aux investissements, bien que ces derniers soient les participants désignés par la loi à cet effet.

Comme on peut le constater, ce regard multidisciplinaire révèle la valeur heuristique du dialogue entre l'anthropologie politique et juridique et l'analyse des politiques publiques dans l'étude de la participation publique. Certes, nos conclusions reposent sur les motivations et les contraintes de deux communes qui ont leurs spécificités, notamment les proximités de leur contexte structurel socio-économique et institutionnel et plus généralement le régime unitaire du pays. En dépit de ces limites spécifiques inhérentes à toute étude de cas, nous estimons que cette étude apporte des pistes de réflexion à la compréhension de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les administrations locales dans un contexte surtout de régime unitaire comme c'est le cas de la plupart des pays francophones d'Afrique subsaharienne.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'objectif de cette recherche doctorale était de comprendre les raisons de la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique à partir du cas des Communes III et V du district de Bamako au Mali.

À la suite d'une revue générale de la littérature sur l'analyse empirique du phénomène participatif, nous avons porté un regard spécifique sur la variation de sa mise en œuvre entre les administrations locales. Autrement dit, pourquoi certaines communes sont-elles plus engagées que d'autres à mettre en œuvre la participation publique adoptée par le gouvernement ? À cet égard, nous avons identifié trois principaux courants d'explication : le courant contextuel, le courant institutionnel et le courant politique.

Tout d'abord, le courant contextuel met en avant un certain nombre de facteurs qui expliqueraient l'engagement des autorités communales à mettre en œuvre la participation publique : la taille de la municipalité, la composition de la population, l'héritage d'expériences participatives. Ensuite, pour le courant institutionnel, la tolérance des autorités locales vis-à-vis de la mise en œuvre de la participation publique est liée entre autres : au degré de définition des modalités d'organisation et de fonctionnement des mécanismes dans les lois qui les institutionnalisent, au système électoral des conseillers communaux et du maire, à la disponibilité d'occasions de diffusion et de mimétisme d'expériences participatives et enfin aux relations intergouvernementales, notamment le contrôle du gouvernement sur les communes. Finalement, pour le courant politique, l'engagement des autorités locales dans la mise en œuvre de la participation publique est fonction de : la compétition politique dans la commune, l'engagement organisationnel et le leadership de l'exécutif communal, à savoir le profil de ce dernier et enfin la revendication des parties prenantes de la participation.

L'analyse des écrits relatifs à ces différents courants a donné lieu à plusieurs observations. D'une part, les écrits semblent se concentrer particulièrement sur les expériences nord-américaines ou européennes. Or, au regard de l'influence du contexte de production sur la participation publique (Bherer 2011a), toute généralisation des conclusions de ces écrits semble imprudente. En ce sens, l'intérêt pour l'analyse des expériences participatives des pays du Sud est de plus en plus souligné (Bacqué et Gauthier 2011). Néanmoins, les cas des pays d'Afrique subsaharienne apparaissent peu dans les travaux dans le domaine (Legros 2008a) à part quelques expériences de pays anglophones (Devas et Grant 2003, Tapscott et Thompson 2013). D'autre part, en Afrique subsaharienne francophone, les études sur la mise en œuvre de la décentralisation en général (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998, Keïta 2005) font ressortir la pluralité des acteurs locaux et de leurs sources de

légitimité, notamment informelle avec une prévalence de l'usage des réseaux politiques et personnels pour faire aboutir les demandes.

Au regard de ces différentes observations et des spécificités du terrain étudié, notamment le caractère unitaire du pays et la proximité contextuelle de ses communes, il nous semblait pertinent de poser l'hypothèse selon laquelle la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique entre les communes est davantage liée à des facteurs politiques internes qu'à des facteurs contextuels ou institutionnels.

Nous avons fait le choix de tester cette hypothèse à partir du cas des communes du district de Bamako au Mali. Dans un premier temps, nous avons procédé à l'établissement d'une cartographie générale de la mise en œuvre des obligations de participation publique dans les six communes que compte le district de Bamako. À la suite de cette cartographie, la Commune III est apparue comme celle qui faisait une mise en œuvre relativement minimale des obligations de participation publique. À l'inverse, la Commune V faisait une mise en œuvre relativement optimale. Nous avons donc décidé de tester notre hypothèse auprès de ces deux communes opposées qui, bien que soumises aux mêmes obligations de participation publique avec le même cadre organisationnel général, faisaient une mise en œuvre différenciée desdites obligations. Ainsi, dans ces deux communes, nous avons dans un second temps procédé à l'analyse approfondie de la mise en œuvre des différentes obligations d'information et de consultation d'une part, ainsi qu'à celle des différents facteurs retenus d'autre part, à partir des entretiens, complétés par l'analyse documentaire et des séances d'observation. Sur la base des résultats issus des deux communes, nous estimons qu'il est possible de valider notre hypothèse avec une prise en compte de certaines particularités.

En effet, le profil de l'exécutif communal et la compétition politique (facteurs politiques) d'une part, et la capacité financière (facteur contextuel) d'autre part, apparaissent comme les déterminants de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les deux communes étudiées. Ces constats confirment ceux de Van Eijk sur la prédominance du rôle des dirigeants communaux et de la compétition politique dans la promotion de la participation publique : « two [...] variables [...] do seem to explain the level of measures promoting participation [...] first, the level of party competition [...], second, [...the] stimulation by the mayor » (2013, 15). Cependant, tout en étant moins pertinents dans cette variation entre les deux communes, les autres facteurs politiques, contextuels et institutionnels ont une influence dans la mise en œuvre de la participation publique dans l'une ou l'autre commune.

En réponse donc à notre question de recherche, l'analyse met en évidence que si les facteurs politiques sont prédominants dans la variation de la mise en œuvre des obligations de participation publique entre les communes dans un contexte d'institutionnalisation par le gouvernement national, les facteurs contextuels et institutionnels entrent aussi en considération dans cette mise en œuvre (Devas et Grant 2003, Avritzer 2005, Tapscott et Thompson 2013, Tavares et Rodrigues 2013, Van Eijk 2013).

Aux termes de ces conclusions, il nous semble que la prise en compte des trois courants de facteurs (politiques, contextuels et institutionnels) conduit à une compréhension plus approfondie de la mise en œuvre de la participation publique par les administrations locales. Certes, le profil des dirigeants apparaît comme le facteur fondamental, mais la compétition politique, la revendication des parties prenantes (facteurs politiques); la capacité financière, la présence de PTF qui emploient des pratiques de participation des citoyens dans une approche politique (facteurs contextuels) et le suivi du gouvernement (facteur institutionnel) constituent tous, des ingrédients nécessaires à une mise en œuvre optimale par les administrations locales de la participation publique institutionnalisée par le gouvernant national (section 7.3 de la thèse). En ce sens, les résultats des deux communes étudiées dans cette thèse sont à prendre comme des pistes de réflexion, car comme tout travail doctoral, celui-ci présente un certain nombre de limites, mais également et de forces. Trois limites principales peuvent selon nous être énoncées au terme de cette recherche.

D'une part, comme toute étude de cas, notre recherche porte sur deux cas qui ont leurs spécificités. En ce sens, cette dernière est appelée à être poursuivie en vue d'une généralisation de ses conclusions. Il est ainsi possible de penser que la présente thèse pourrait être bonifiée par l'analyse d'un nombre de cas plus élevé - au Mali ou en comparaison avec des cas d'autres pays. Le nombre limité de deux cas et leur proximité ont par exemple limité la valeur explicative de la variable institutionnelle relative à la prise en compte des obligations de participation publique dans le contrôle de la tutelle. Des cas supplémentaires, relevant d'autres autorités de tutelle que le gouverneur de Bamako ou d'autres pays, auraient pu illustrer davantage l'influence de ce facteur institutionnel dans la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les communes. Cependant, la perspective d'anthropologie politique et juridique adoptée dans la présente étude met l'accent sur les facteurs politiques internes des communes. Dans cette perspective, un plus grand nombre de cas aurait pu nuire à l'intensité de l'analyse des différents facteurs politiques, mais aussi à son extension aux facteurs contextuels et aux relations intergouvernementales. Afin de garder une certaine proximité entre les cas et de « mieux comprendre la dynamique interne de chaque cas, de même que les interactions entre les

cas et leur contexte particulier » (Roy 2009, 203), nous avons estimé pertinent de nous limiter aux deux communes opposées du district de Bamako.

D'autre part, Muller souligne que la compréhension de la mise en œuvre d'une politique nécessite « de rencontrer les individus qui ont participé à la mise en place et à l'application de la politique étudiée » (2013, 96). Dans cette veine, notre recherche met l'accent sur le discours des acteurs comme source d'information. Si les entrevues réalisées n'ont pas dérogé des guides d'entretien, il n'est pas rare cependant de rencontrer des attitudes de déni chez certains acteurs comme le souligne (Perret 2008). Ainsi, les fonctionnaires peuvent chercher à minimiser les difficultés ou à se focaliser sur le rappel des procédures légales tout en évitant la réponse à la question relative à l'écart entre la procédure qu'ils décrivent et leurs pratiques. Par exemple, un fonctionnaire étatique du gouvernorat soutenait la prise en compte des obligations de consultation des conseillers de quartier et du débat public dans le contrôle de la procédure budgétaire des communes en les décrivant comme le demande la loi. Or, l'analyse documentaire démontrait tout le contraire. De même, il arrive que certains interviewés souhaitent répondre ensemble comme ce fut le cas en trois occasions. Un tel procédé peut limiter la profondeur des réponses d'un des répondants dans un contexte de culture sociale et administrative hiérarchique. Certes, ces différents biais s'avèrent difficiles à éliminer totalement, néanmoins, nous avons cherché à les atténuer par la triangulation de l'entretien avec d'autres sources d'information, notamment l'analyse de plusieurs documents et des séances d'observation.

Enfin, notre étude de la participation publique met la focale sur les autorités communales. Elle aurait profité d'une analyse plus approfondie au niveau macro de l'État, notamment en lien avec la jeunesse et les faiblesses de la culture démocratique du pays (Keïta 2013, Siméant 2014). Comme nous l'avons mentionné dans la dernière section du chapitre 7 (voir p. 356-360), certains auteurs font valoir les difficultés de succès de la dynamique participative dans un contexte politique et administratif centralisé laissant moins de place à l'expression des conflits (Bherer 2011a). Or, outre la jeunesse du processus démocratique du Mali qui a émergé dans le sillage de la vague de démocratisation en Afrique subsaharienne des années 1990 (Gazibo 2010), la culture sociale et administrative est marquée par la hiérarchie (Fischer 2011) avec une culture politique de consensus qui laisse peu de place à l'expression des conflits (Baudais et Chauzal 2006, Siméant 2014). Dans un même ordre d'idées, une analyse plus approfondie des participants au niveau micro de la population au-delà des participants désignés par la loi comme les leaders religieux ou de simples citoyens ordinaires, aurait permis de comprendre davantage leur faible mobilisation. Cette analyse par le bas amènerait par exemple à se pencher sur les limites de la citoyenneté ou les motivations à l'origine de la mobilisation des habitants (les intérêts

personnels étant plus prégnants que les enjeux de développement collectif comme il ressort des discours de certains répondants).

Une telle perspective globale prenant en compte les niveaux macro de l'État et micro des citoyens serait intéressante pour la compréhension de la faiblesse de la participation en général dans le pays (MATCL 2011). Néanmoins, tel n'était pas l'objet de la présente étude. La variation de la mise en œuvre entre les communes de la participation publique institutionnalisée par le gouvernement sur laquelle porte cette thèse met au centre, les acteurs « méso » que sont les autorités chargées de son opérationnalisation sur le terrain : « although the aim of citizen participation is to increase bottom-up influence on decision-making process, first a top-down influence is necessary to increase the likelihood of implementing the policies that makes citizen's participation possible » (Van Eijk 2013, 15).

En dépit de ses limites, la présente thèse trace des pistes de réflexion sur le plan théorique et pratique quant à la compréhension des systèmes de gouvernance des villes en Afrique subsaharienne à partir du cas du Mali en général et celle de la mise en œuvre locale de la participation publique institutionnalisée au niveau national en particulier. Sur le plan théorique, la présente recherche contribue tout d'abord, d'une manière générale à la compréhension des interactions entre les acteurs locaux de la ville de Bamako et offre en ce sens, une vision sur la gouvernance urbaine dans les pays du Sud dans le cadre général des études urbaines. En ce sens, notre thèse présente plusieurs apports importants.

Premièrement, comme nous l'avons mentionné au chapitre 2 (section 2.4) à propos de la gouvernance du district de Bamako, un débat oppose les élus communaux et le gouvernement autour du projet de reconfiguration de la gouvernance de cette ville qui verrait la suppression de l'autonomie des six communes au profit d'un « Grand Bamako » (Bertrand 2012a). Si le gouvernement met en avant la nécessité de renforcer la coordination et l'efficacité du développement économique dans le cadre d'une gouvernance sous la houlette du district (Primature, République du Mali. 2015), les élus communaux revendiquent le maintien de l'autonomie des communes au nom de la démocratie locale.

Comme on peut le remarquer, cette divergence entre le gouvernement malien et les élus communaux de Bamako n'est pas sans rappeler les débats autour des processus de « rescaling » (Boudreau et Keil 2006, Jouve 2007) dans les pays du Nord. En ce sens, dans sa comparaison entre Los Angeles (USA), Montréal et Toronto (Canada), Boudreau (2003) démontre comment la démocratie locale est aussi mise en avant pour revendiquer l'autonomie locale face aux projets de regroupement ou de fusion en faveur de grandes villes plus orientées économiquement dans un contexte de globalisation des villes (Sassen 2004). Dans le contexte précis de Bamako, si certains élus communaux paraissent peu ouverts à la

participation publique, cette dernière est paradoxalement convoquée par ces mêmes élus face à l'État central au nom de la démocratie locale (voir p. 89 et 312 du présent document). Dans cette optique, comme le soutient Boudreau (2003), on peut constater que la démocratie locale peut être différemment mobilisée selon les objectifs politiques des acteurs. Malgré donc les différences respectives entre leur contexte de façon générale, on peut observer une mobilisation similaire de la démocratie locale dans les enjeux de reconfiguration de la gouvernance dans les villes du Nord comme celles du Sud.

Dans le même sens, se situant dans le cadre global des travaux qui questionnent la mise en œuvre locale des politiques de participation publique institutionnalisées par le gouvernement national (Béni-Gbaffou 2008, Tapscott et Thompson 2013, Van Eijk 2013, Boyer-Gendron 2015), la présente thèse sur le cas de deux communes du district de Bamako au Mali constitue un apport théorique à la compréhension de la diffusion de la participation à l'échelle nationale en général (Blondiaux et Fourniau 2011) et plus particulièrement pour les régions encore peu étudiées comme l'Afrique subsaharienne francophone. Comme nous l'avons mentionné dans la première partie du document, l'Afrique subsaharienne est peu présente (Legros 2008) dans le domaine de recherche, nonobstant la densité des travaux dans le champ d'études à travers le monde (Blondiaux et Fourniau 2011, Côté 2011). Dans cette perspective, notre étude apporte une contribution toute particulière à la compréhension de la variation de la mise en œuvre de la participation publique entre les administrations locales (Tapscott et Thompson 2013), et ce, particulièrement dans un contexte d'institutionnalisation par le gouvernement national qui est du reste le cas en général en Afrique subsaharienne (PDM 2008, CGLU 2008).

Deuxièmement, au Nord comme au Sud, la plupart des études dans le domaine de la participation publique sont marquées par le « tropisme procédural » (Mazeaud 2009) en mettant l'accent sur le fonctionnement interne d'un dispositif particulier (Fung et Wright 2001, Morin et Latendresse 2001, Avritzer 2005, Tougas 2011), une démarche qui éloigne les dispositifs étudiés de leur contexte de production (Blondiaux et Fourniau 2011). Dans cette veine, la contextualisation de l'analyse du phénomène semble de nos jours, un des défis que soulèvent les questions à l'agenda des recherches dans le domaine (Mazeaud 2009, Bherer 2011a, Bryson, Quick, Slotterback et Crosby 2012). Par rapport donc à cette approche procédurale des travaux antérieurs, notre démarche qui porte le regard sur le phénomène participatif à l'échelle communale dans son intégralité en mettant l'accent sur les facteurs (politiques, géo-démographiques et économiques) internes des communes et leurs relations avec le gouvernement national replace le fonctionnement de la participation publique dans son contexte de déploiement.

Troisièmement, en élargissant l'approche de l'anthropologie politique centrée sur les enjeux de l'arène politique interne (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998) à l'anthropologie juridique par une prise en compte de la dimension institutionnelle (Hesseling et Oomen 2005), notre démarche fait un apport original à l'analyse du processus de mise en œuvre de la décentralisation dans les pays d'Afrique subsaharienne francophones où les travaux combinent rarement les deux approches. Plus encore, les études au Nord comme au Sud font régulièrement valoir les logiques partisans dans la promotion de la participation publique avec un fort ancrage dans les partis de gauche. Par exemple, Gallegos (2005, 255) souligne le rôle de « la présence de militants de gauche » dans l'émergence du processus participatif en Équateur. Dans le même ordre d'idées, Gourgues (2009) mentionne l'influence de la victoire des partis de gauche aux élections régionales de 2004 dans le développement du mouvement participatif au niveau régional en France. Si ce lien entre la promotion de la participation publique et l'idéologie politique de gauche est sans contexte, nos résultats approfondissent la réflexion sur ce point.

En effet, malgré leur pluralité, le clivage idéologique entre les partis est peu marqué de façon générale au Mali. Selon Baudais et Chauzal (2006), cette absence de démarcation idéologique serait une des raisons de la culture politique de consensus du pays avec ses caractéristiques de transhumance (ASGPF 2009, Traoré et Diaby 2011) et de clientélisme (Keïta 2013). Autrement dit, d'une élection à l'autre, un parti de gauche peut soutenir un parti de droite contre la gauche et vice-versa, les acteurs politiques semblant plus motivés par l'accès aux ressources en soutenant celui qui est en bonne position d'emporter une élection qu'une posture idéologique. En ce sens, l'appartenance au même parti qui se revendique de la gauche des deux maires des communes étudiées dans cette recherche a permis d'aller au-delà de l'idéologie partisane et de démontrer que l'inscription participationniste relève plus de la compréhension et de la perception des enjeux de la démocratie participative par les autorités. Cela constitue une innovation non négligeable par rapport aux travaux antérieurs au Nord comme au Sud.

Quatrièmement, jusqu'ici certains auteurs en Amérique latine comme en Occident établissent le lien entre la disponibilité de ressources financières et le succès de la mobilisation des citoyens dans le cadre de la participation dans les municipalités. Autrement dit, ces dernières doivent avoir des ressources financières nécessaires afin de pouvoir répondre aux demandes des citoyens et maintenir ainsi la dynamique de leur mobilisation dans le fonctionnement de la participation (Avritzer 2005, Smith 2009, Tougas 2011). Les constats de la présente thèse trouvent écho dans ces écrits. Cependant, ils démontrent aussi que cette disponibilité financière peut aussi constituer en amont une source d'incitation ou de frein à la tolérance des autorités locales à mettre en œuvre ou pas la participation

publique comme on la mise en évidence dans la variation entre les deux communes étudiées (voir p. 350-352 du présent document).

Cinquièmement, comme nous l'avons mentionné précédemment, bien que n'étant pas un point central de notre recherche, la question des intérêts dans la mobilisation des participants est apparue dans le discours de certains répondants. En ce sens, les habitants ne se mobiliseraient ou ne s'intéresseraient à la commune que lorsqu'ils y ont un intérêt personnel (voir p. 149). Ce lien entre la mobilisation des citoyens dans le cadre de la participation publique et leurs intérêts ne semble pas une particularité des deux communes étudiées ou des pays d'Afrique subsaharienne en général. Il ressort aussi dans les travaux sur les expériences des pays du Nord. Par exemple, dans son étude sur les « obstacles et facilitateurs à la participation citoyenne dans les politiques municipales : le cas des PFM », Tougas (2011) établit le même constat au Québec (Canada). L'auteure constate que les citoyens ne s'intéressent souvent à la démarche participative que « pour des raisons motivées par des besoins ou préoccupations personnelles. » (Tougas 2011, 20). Néanmoins, Hudon et Poirier (2011) appellent à relativiser cette vision auto-centrée des comportements des citoyens. Selon ces derniers auteurs, si les citoyens peuvent être considérés comme motivés d'abord par leurs intérêts, cela n'évacue pas les considérations associées à l'intérêt général. En ce sens, Thibault, Lequin et Tremblay (2000, 14) soulignent le défi de « la recherche de l'équilibre entre le bien individuel et le bien collectif » dans la pratique de la participation. Dans cette perspective, les pouvoirs publics jouent un rôle déterminant dans leur mobilisation comme le mentionnent Hudon et Poirier (2011). En leur assurant des espaces de participation, « les citoyens apprennent à viser le "bien commun". Ils se distancient de leurs intérêts personnels pour envisager des solutions qui peuvent s'avérer profitables à l'ensemble de la communauté » (Tougas 2011, 7).

Plus généralement, le cadre conceptuel de l'étude trace les balises d'une nouvelle perspective épistémologique quant aux études sur l'Afrique. Globalement, les travaux sur le continent sont particulièrement marqués par un schème d'analyse culturaliste (Olivier de Sardan 2013) centré sur la dichotomie entre dimensions traditionnelles et modernes et/ou formelles et informelles (Chabal et Daloz 1999, Simone 2001, Hesselings, Djiré et Oomen 2005). Selon cette approche d'analyse, notamment dans le champ politique, l'absence ou la faible institutionnalisation des sociétés africaines rendrait moins pertinente toute perspective d'analyse du fonctionnement formel des pouvoirs publics comme ailleurs au monde, notamment au Nord (Daloz 2006). Pour les tenants de cette perspective, il ne saurait y avoir d'analyse fonctionnelle des institutions sur le terrain africain puisqu'il n'y a pas de représentation de ce qu'est l'État au sens wébérien comme au Nord; et qu'en absence d'un tel État, on ne saurait parler d'action publique à analyser au sens institutionnel

(Enguéléguélé 2008). Cette approche est particulièrement illustrée et assumée par Chabal et Daloz (1999) dans leur ouvrage au titre combien évocateur : « l'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique. » En se fondant sur le concept d'«instrumentalisation du désordre », ces auteurs soutiennent partout en Afrique, l'hypothèse d'une :

grande confusion entre sphère publique et intérêts privés, une désorganisation persistante se traduisant notamment par une souveraine inefficacité gouvernementale et administrative, le refus de toute véritable institutionnalisation et un relatif dédain pour les règles formelles sur le plan politico-économique; tandis que ce sont au contraire les relations particularistes, de nature népotiste ou clientéliste, qui se voient nettement favorisées. (Chabal et Daloz 1999, 6)

En ce sens, ces auteurs parlent d'une forme spécifique de modernité où triompherait « l'informel, l'infra-légal, le non-codifié, le non-policé [...] qui peuvent [...] sembler problématiques par rapport [...] critères occidentaux. [...]d'où l'importance [...]de l'histoire [...]pour] saisir le déroulement dans le temps de certains processus » (Chabal et Daloz 1999, 6 et 7). Ainsi, comme le critique Olivier de Sardan (2010), le raisonnement privilégié dans cette perspective est que seule une analyse de la culture africaine, et de son ancrage dans le passé, peut permettre une compréhension des pratiques politiques en vigueur.

Dans cette optique, Simone (2001) met par exemple l'accent sur l'informalisation croissante des villes du continent avec des structures sociales de réseaux de relations personnelles, face à des pouvoirs publics à faible capacité de régulation et arbitraires dans leurs prises de décisions. En ce sens, les différents réseaux, jugés éphémères allieraient la nécessité de s'ouvrir à l'extérieur pour accéder aux opportunités tout en maintenant la culture locale de communauté :

« my contention [...] is that various ephemeral social formations are put together and used as sites for rehearsing a capacity to effectively deal with [...] divergent trajectories [...]. Specifically, these ephemeral social formations attempt to balance the need for more exterior orientations, in terms of accessing greater opportunities for livelihood, while preserving experiences of local solidarity. » (Simone 2001, 104)

Qualifiée de « culturalisme traditionaliste africaniste » par Olivier de Sardan (2010), cette perspective d'analyse dichotomique qui oppose une Afrique traditionnelle à un Occident moderne ou informelle versus formel paraît critiquable. Par exemple, dans son livre intitulé : *Ordinary cities. Between modernity and development*, Robinson (2006) dénonce cette catégorisation qui relègue les villes du Sud dans la non-modernité à l'opposé de celles du Nord, jugées modernes. Dans la même veine, le concept de « ville globale » (Sassen 2004)

procéderait de la même hiérarchisation en reléguant les villes du Sud dans une moindre catégorie. En ce sens, Robinson (2006) propose de considérer toutes les villes comme « ordinaires » avec leurs spécificités.

Dans la même veine, Enguéluélé (2008), mentionne que la même approche dichotomique semble occulter les transformations des modes d'intervention ainsi que les recompositions de l'action publique dans l'environnement de ces sociétés en mutation. Pour cet auteur, sans nier les réalités des limites institutionnelles, il y a lieu de questionner le fonctionnement réel de l'État. Pour ce faire, l'auteur conseille de sortir du schéma réducteur de « l'institutionnalisation et de la non-institutionnalisation » dans les entités politiques et sociales du continent, où on peut parler certes, d'un État en formation, mais « qui comporte malgré tout certains éléments d'étatisation » (Enguéluélé 2008,7). Cela est d'ailleurs reconnu par Simone (2001) qui souligne l'importance croissante du renforcement des institutions formelles et de la gouvernance dans les villes du continent. Considérant l'institutionnalisation dans ce contexte comme « une question de degré », l'enjeu de l'analyse de l'action publique consiste donc selon Enguéluélé (2008) à interroger le fonctionnement réel des pouvoirs publics.

Dans cette perspective, Olivier de Sardan (2013) suggère l'emploi du concept de « normes pratiques » pour appréhender les pratiques politiques en vigueur en Afrique subsaharienne, notamment « les régulations informelles au sein des bureaucraties publiques. » Selon cet auteur :

qu'il s'agisse de travaux issus de la science politique ou de l'anthropologie, de la sociologie ou de la science administrative, et quels que soient les courants théoriques ou les postures scientifiques dont ils s'inspirent, tous s'accordent à reconnaître que les textes législatifs et réglementaires, les procédures, les cahiers de charges, ou les organigrammes – les uns et les autres très largement inspirés de ceux qui régissent les pays occidentaux – sont très loin d'être respectés, dans la lettre comme dans l'esprit, par les fonctionnaires comme par les usagers. (Olivier de Sardan 2013, 1)

Néanmoins, pour l'auteur si les normes formelles ou « officielles » restent peu suivies par les différents acteurs (professionnels et usagers), les comportements réels de ces derniers, « normes pratiques » ne suivraient pas aussi les « normes sociales dites "traditionnelles" » (Olivier de Sardan 2013, 7). Ainsi, c'est donc l'analyse des normes pratiques définies « comme les diverses régulations informelles, de facto, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs ayant un écart avec les normes officielles (ou les normes sociales) » qui permet de saisir l'État dans son fonctionnement réel quotidien (Olivier de Sardan 2010, 8).

Dans cette perspective, en traitant les facteurs politiques, institutionnels et contextuels de la mise en œuvre de la participation publique dans nos deux communes, nous avons scruté à partir de données empiriques le fonctionnement réel et concret de la mise en œuvre des différentes obligations de participation publique dans les deux communes étudiées. En ce sens, nous avons dégagé le poids respectif des différents facteurs d'explication de la variation de cette mise en œuvre de la participation publique entre les communes à la manière d'autres travaux sur les expériences des pays du Nord (Bherer 2003, Tougas 2011, Van Eijk 2013, Boyer-Gendron 2015). Ce faisant, notre cadre conceptuel ouvre dans le sillage du travail précurseur d'Olivier de Sardan (2004), un nouveau chantier épistémologique pour les études en politique sur l'Afrique en faveur de l'analyse du fonctionnement formel des pouvoirs publics comme au Nord (Bernier et Lachapelle 2010, Muller 2013).

Plus généralement, au-delà du cadre spécifique de l'Afrique subsaharienne, la perspective générale d'analyse des politiques publiques de notre recherche apporte un éclairage à l'étude de la participation dans ce domaine d'étude. En effet, comme le souligne Bherer, « même si la participation publique peut potentiellement renouveler le cadre d'action des acteurs des politiques publiques, l'APP³⁰⁰ s'est relativement peu intéressée à ce nouveau phénomène » (2011a, 105).

Finalement, sur le plan pratique, nous estimons que cette étude pourra contribuer à la promotion de la participation des populations à l'action publique locale qui constitue un axe majeur des politiques de décentralisation dans les pays du Sud en général (Thède 2010) et au Mali en particulier (MATCL 2006). Tout d'abord, la présente recherche constitue une source d'information et de sensibilisation pour les acteurs communautaires du Mali sur les différentes obligations d'information et de consultation institutionnalisées en leur faveur. Comme il est ressorti des discours de certains répondants, cette catégorie d'acteur reste souvent peu informée de leur droit d'être informé et consulté sur l'action publique locale. Ce qui ne favorise pas la promotion de la participation publique selon Adomokai et Sheate (2004).

Ensuite, l'étude pourra alimenter les réflexions des partenaires techniques et financiers pour qui la participation des citoyens constitue un pilier de leurs interventions dans les pays du Sud (Thède 2010). En ce sens, le cas de nos deux communes met en lumière les bénéfices des pratiques participatives axées sur des enjeux politiques de développement à l'échelle des collectivités par rapport aux expériences courantes plutôt orientées sur le

³⁰⁰ « Le champ de l'analyse de l'administration et des politiques publiques » (Bherer 2011a, 106).

fonctionnement interne des projets sectoriels spécifiques (Delville 2011, Leclerc-Olivier 2013).

Plus particulièrement, notre thèse interpelle les décideurs publics quant aux écarts qui peuvent exister entre une politique publique et sa mise en œuvre. Malgré l'institutionnalisation de différentes obligations d'information et de consultation des habitants sur la gestion publique communale par le gouvernement, les parties prenantes de toutes les communes ne bénéficient pas de ce droit à l'information et à la consultation sur les affaires de leurs communes. D'abord, nous constatons un « écart par rapport aux normes formelles » (Perret 2008, 23). Autrement dit, certaines autorités communales font tout simplement fi, des obligations de participation publique instituées par la Loi 95-034 à l'image du non-affichage des comptes-rendus de sessions et de la non-teneur de la consultation des conseillers de quartiers et du débat public dans le processus budgétaire dans la Commune III. Ensuite, il y a un « écart entre les intentions officielles et les stratégies mises en œuvre par les acteurs de terrain » (Perret 2008, 23). En ce sens, en lieu et place de l'affichage des décisions ou des consultations des parties prenantes désignées par la loi, les autorités de la Commune III invitent aux sessions les présidents de la Coordination des chefs de quartier, des femmes et des jeunes. Dans le même sens, en matière d'investissements dans les quartiers, les CDQ et les organisations sectorielles sont sollicités en lieu et place des conseillers de quartiers, pourtant désignés par la loi dans cette perspective. Par ailleurs, « le passage à l'exécution [des obligations de participation publique est...] rendu difficile par l'absence d'une stratégie de mise en œuvre [...], ainsi que l'absence de contrôle d'exécution » (Bernier 2010, 259-260). Comme le soulignait un expert dans le domaine de la décentralisation sur le terrain, l'État se contente généralement de la formalisation des bonnes pratiques des partenaires techniques et financiers (PTF)³⁰¹. Le contrôle de l'exécution des différentes obligations n'est nullement assuré comme nous l'avons mis en évidence au chapitre 5 (5.2). Dans cette perspective, une analyse de la participation publique au niveau macro du gouvernement s'avère une avenue pertinente. Autrement dit, pourquoi le gouvernement n'assure-t-il pas la mise en œuvre de la participation publique alors que cette dernière est régulièrement invoquée comme une dimension essentielle des politiques publiques³⁰² du pays ?

³⁰¹ Par exemple dans les inutilités des modules de formation offerte par le Centre de formation des collectivités territoriales (CFCT) (structure gouvernementale chargée de la formation des élus et des agents des collectivités) on ne retrouve pas la participation. Les termes proches qu'on y retrouve portent sur « citoyenneté locale, information et communication. » CFCT (Centre de formation des collectivités territoriales). s.d. *Guide des modules de formation*.

³⁰² Le document cadre de la politique nationale de décentralisation (DCPN), fixe parmi ses objectifs spécifiques de : « promouvoir la participation populaire et le contrôle citoyen dans la gestion des affaires locales » (MATCL 2006, 16). Dans le même sens, le gouvernement inscrit le renforcement des institutions du pays dans le cadre de « l'approfondissement des instruments de la démocratie participative » (Primature 2013, 10).

En définitive, cette recherche constitue un apport à la fois au niveau empirique et théorique à l'avancement des connaissances dans l'étude de la participation publique, grâce à une approche d'anthropologie politique et juridique d'une part, et l'analyse des politiques publiques d'autre part. La clarification de l'influence des différents facteurs identifiés constitue à cet égard un effort de synthèse des trois courants d'explication (politique, contextuel et institutionnel) en mettant en exergue le profil des dirigeants politiques et administratifs locaux qui se trouvent au cœur de la mise en œuvre de la participation publique institutionnalisée par le gouvernement.

BIBLIOGRAPHIE

- Abélès, Marc et Henri-Pierre Jeudy. 1997. « Introduction. » In *Anthropologie du politique*, sous la dir. de Marc Abélès et Henri-Pierre Jeudy, 5-24. Paris: Armand Colin.
- Abers, Rebecca. 2000. *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. Boulder, Col.: Lynne Rienner Publishers.
- Adomokai, Rosemary et William R. Sheate. 2004. « Community participation and environmental decision-making in the Niger Delta. » *Environmental Impact Assessment Review* 24: 495-518.
- Akkerman, Tjitske, Maarten Hajer et John Grin. 2004. « The Interactive State: Democratisation from Above? » *Political Studies* 52: 82-95.
- Alain, Martin. 2008. « Gouvernance infra-municipale et gestion du social : analyse multi-échelons de la construction politique des arrondissements montréalais. » Thèse de doctorat, Institut national de la recherche scientifique.
- Allemand, Sylvain. 2000. « Gouvernance: le pouvoir partagé. » *Sciences humaines* (101): 12-18.
- Andrews, Christina W. et Michiel S. de Vries. 2007. « Des attentes nombreuses pour des résultats variables : La décentralisation et la participation au Brésil, au Japon, en Russie et en Suède. » *Revue Internationale des Sciences Administratives* 73 (3): 469-497. doi: 10.3917/risa.733.0469.
- Arnstein, Sherry R. 1969. « A ladder of citizen participation. » *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-224.
- Assogba, Yao. 1996. « Problématique de la gouvernance en Afrique au Sud du Sahara. » *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 17 (4) : 57-73.
- Assogba, Yao. 2010. « Étude sociohistorique du développement des communautés locales en Afrique subsaharienne. » *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 29 (3-4) : 409-433.
- Avritzer, Leonardo. 2005. « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération publique. » In *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, 231-251. Paris: La Découverte.
- Awortwi, Nicholas. 2011. « Une trajectoire inébranlable ? Étude comparative des trajectoires suivies en matière de décentralisation et de développement du gouvernement local au Ghana et en Ouganda. » *Revue Internationale des Sciences Administratives* 77 (2) : 353-384.
- Bacqué Marie-Hélène et Gauthier Mario. 2011. « Participation, urbanisme et études urbaines : quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A ladder of citizen participation" de S. R. Arnstein. » *Participations* 2011/1 (1) : 36-66.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer. 2005. « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? » In *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, 9-45. Paris: La Découverte.
- Bacqué, Marie-Hélène, Maurice Blanc, Pierre Hamel et Yves Sintomer. 2006. « Éditorial. » *Espaces et sociétés* 1 (123) : 7-19.

- Ballard, Richard, Debby Bonin, Jenny Robinson et Thokozani Xaba. 2008. « Planification stratégique et formes émergentes de démocratie à Ethekwini, Durban. » *Revue Tiers Monde* 2008/4 (196): 837 à 850.
- Baribeau, Colette. 2010. « l'entretien de groupe : considérations théoriques et méthodologiques. » *Recherches Qualitatives* 29 (1) : 28-49.
- Barthe, Yannick. 2002. « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique. » *Politix*, 57 (15): 57-78.
- Baudais, Virginie et Grégory Chauzal. 2006. « Les partis politiques et l'"indépendance partisane" d'Amadou Toumani Touré. » *Politique africaine* 2006/4 (104) : 61-80.
- Béal, Vincent et Max Rousseau. 2008. « Néolibéraliser la ville fordiste. Politiques urbaines post-keynésiennes et redéveloppement économique au Royaume-Uni : une approche comparative. » *Métropoles* (4): 160-202.
- Beierle, Thomas C. et David M. Konisky. 2000. « Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning. » *Journal of Policy Analysis and Management* 19 (4): 587-602.
- Bénit-Gbaffou, Claire et Philippe Gervais-Lambony. 2008. « Les formes de la démocratie locale dans les villes Sud-Africaines. » *Revue Tiers Monde* 4 (196) : 733-739.
- Bénit-Gbaffou, Claire. 2008. « Démocratisation et participation locale à Johannesburg : La voix et les voix de la société civile face à des institutions participatives dysfonctionnelles. » *Revue Tiers Monde* 4 (196) : 759-778.
- Béridogo, Bréhima. 2002. « Logiques d'État et logiques des populations rurales dans le processus de la Décentralisation. » In *Pouvoirs et Décentralisation en Afrique et en Europe autour de l'expérience Malienne*, sous la dir. de Institut des sciences humaines (ISH, Bamako, Mali) et l'École des hautes études en sciences sociales (Centre d'études africaines-Paris, France). Bamako (Mali).
- Béridogo, Bréhima. 2007. *Information de base sur le secteur de la société civile au Mali*. Rapport d'étude élaboré et soumis au Réseau Aga Khan de développement, Mali (AKDN-Mali).
- Bernier, Luc et Guy Lachapelle. 2010. « L'étude des politiques gouvernementales. » In *L'analyse des politiques publiques*, sous la dir. de Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, 9-35. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Bernier, Luc. 2010. « La mise en œuvre des politiques publiques. » In *L'analyse des politiques publiques*, sous la dir. de Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, 255-277. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Bertrand, Monique. 1998. « Les élections communales maliennes de 1998, première édition : étirement électoral et remue-ménage partisan. » *Politique africaine*. Consulté le 10 février 2016. <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/072212.pdf>.
- Bertrand, Monique. 2012a. « Du District au "Grand Bamako" (Mali) : Réserves foncières en tension, gouvernance contestée. » 13^e conférence N-Aerus : "La ville inégalitaire, espaces contestée, gouvernances en tension / The unequal city, contested spaces, governance in tension", Nov 2012, Paris, France. <hal-00873839v1>. Consulté le 15 décembre 2015. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00873839/document>.
- Bertrand, Monique. 2012b. *Gouvernance des services essentiels à Bamako, Mali. Contribution au chapitre "Métropoles" du rapport GOLD III*. 2012. <hal-00880729>. Consulté le 15 décembre 2015. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00880729/document>
- Bherer, Laurence et Sandra Breux. 2003. « Les conseils d'arrondissement et les conseils de quartier de la Ville de Québec : Similitude, opposition ou complémentarité ? »

Communication présentée au séminaire de VRM : gestion locale et démocratie participative. Les arrondissements dans les grandes villes du Québec, INRS-UCS, Montréal, 23 mai.

- Bherer, Laurence et Sandra Breux. 2012. « The Diversity of Public Participation Tools: Complementing or Competing With One Another? » *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 45 (2): 379–403. doi: 10.1017/S0008423912000376.
- Bherer, Laurence. 1999. « La participation des citoyens aux affaires municipales dans les régions de Québec et de Chaudière-Appalaches. » Mémoire de maîtrise, Université Laval.
- Bherer, Laurence. 2003. « Une lecture institutionnelle du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec. » Thèse de doctorat, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, Université Montesquieu Bordeaux IV.
- Bherer, Laurence. 2010. « Successful and unsuccessful participatory arrangements: Why is there a participatory movement at the local level? » *Journal of Urban Affairs* 32 (3): 287-303.
- Bherer, Laurence. 2011a. « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. » *Participations* 2011/1 (1) : 105-133. doi : 10.3917/parti.001.0105.
- Bherer, Laurence. 2011b. « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec. » *Télescope* 17 (1) : 157-171.
- Bierschenk, Thomas et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 1998. « Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation. Analyses comparatives en milieu rural béninois. » In *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, sous la dir. de Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, 11-51. Paris: Karthala.
- Bingham, Lisa, Tina Nabatchi et Rosemary O'Leary. 2005. « The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. » *Public Administration Review* 65 (5): 547–558.
- Blair, Harry. 2000. « Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. » *World Development* 28 (1): 21-39.
- Blais, André, Luis Massicotte et Agnieszka Dobrzynska. 2003. *Pourquoi le taux de participation est-il plus élevé dans certains pays que d'autres ?* Élections Canada.
- Blanc, Maurice. (1999). « Participation des habitants et politique de la ville. » In *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, CRAPS et CURAPP, 177-196. Paris : Presses universitaires de France.
- Blanc, Maurice. 1995. « Politique de la ville et démocratie locale. La participation : Une transaction le plus souvent différée. » *Annales de la Recherche Urbaine* (68-69): 99-106.
- Blatrix, Cécile. 2002. « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective. » *Politix* 15 (57): 79-102. doi: 10.3406/polix.2002.1208.
- Blondiaux, Loïc. 2001. « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, 4 (268) : 81-90. doi : 10.3917/pro.268.0081
- Blondiaux, Loïc et Jean-Michel Fourniau. 2011. « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? » *Participations* (1) : 8-35.
- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. « L'impératif délibératif. » *Politix* 15 (57) : 17-55.

- Blondiaux, Loïc. 2005. « l'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. » In *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, 119-137. Paris : La Découverte.
- Blondiaux, Loïc. 2008. « Démocratie délibérative vs démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines. » *Raisons politiques* 02 (30): 131-147.
- Bochel, Hugh et Catherine Bochel. 2010. « Local Political Leadership and the Modernisation of Local Government. » *Local Government Studies* 36 (6): 723-737.
- Bongrand, Philippe et Pascale Laborier. 2005. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? » *Revue française de science politique* 55: 73-111. doi: 10.3917/rfsp.551.0073.
- Boudreau, Julie-Anne et Roger Keil. 2006. « La réconciliation de la démocratie locale et de la compétitivité internationale dans le discours réformiste à Toronto : essai d'interprétation sur le néolibéralisme normalisé. » *Politique et Sociétés* 25 (1): 83-98.
- Boudreau, Julie-Anne. 2003. « Questioning the Use of 'Local Democracy' as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto. » *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (4): 793-810.
- Bourdarias, Françoise. 2006. « La décentralisation, la coutume et la loi. Les constructions imaginaires d'un conflit à la périphérie de Bamako (Mali). » In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique En contrepoint, modèles territoriaux français*, sous la dir de Claude Fay, Yaouaga Félix Koné et Catherine Quiminal, 221-238. Paris : IRD Éditions.
- Bourdarias, Françoise. 2013. « Représentations du politique et usage du religieux au Mali. » *Multitudes* 1 (52) : 9-15.
- Boyer-Gendron, Sara-Maude. 2015. « Décentralisation infra-municipale et participation citoyenne, quelles sont les conditions favorisant la participation citoyenne dans un contexte décentralisé? » Mémoire de maîtrise, Institut national de la recherche scientifique.
- Braillon, Céline et Dominique Taddéi. 2002. « Vers une démocratie participative. » *Mouvements* 4 (23): 89-96.
- Bratton, Michael. 2012. « Citizen Perceptions of Local Government Responsiveness in Sub-Saharan Africa. » *World Development* 40 (3): 516-527.
- Breux, Sandra, Laurence Bherer et Jean-Pierre Collin. 2004. *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale* – Notes de recherche, 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.
- Breux, Sandra. 2007. « De l'imaginaire géographique à l'acte politique. L'influence des représentations territoriales sur la participation politique individuelle à l'échelle locale et urbaine. » Thèse de doctorat, Université Laval.
- Brinkerhoff, Derick W. et Ronald W. Johnson. 2009. « La décentralisation de la gouvernance locale dans les États fragiles: Les enseignements tirés du cas irakien. » *Revue Internationale des Sciences Administratives* 75 (4): 643-668. doi: 10.3917/risa.754.0643.
- Brodie, Ellie, Eddie Cowling et Nina Nissen. 2009. *Understanding participation*. Londres: Institute for Volunteering research et Involve. Consulté le 16 juin 2013.

<http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/wp-content/uploads/2009/09/Pathways-literature-review-final-version.pdf>.

- Brody, Samuel D., David R. Godschalk et Raymond J. Burby. 2003. « Mandating Citizen Participation in Plan Making: Six Strategic Planning Choices. » *Journal of the American Planning Association* 69 (3): 245-264.
- Brugidou, Mathieu, Arthur Jobert et Isabelle Dubien. 2007. « Quels critères d'évaluation du débat public? Quelques propositions. » In *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, sous la dir. de Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil et Rémi Lefebvre, 305-317. Paris: La Découverte.
- Bryson, John M., Kathryn S. Quick, Carissa Schively Slotterback et Barbara C. Crosby. 2012. « Designing Public Participation Processes. » *Public Administration Review* 73 (1): 23-34.
- Camara, Seydou. 2006. « Terre, pouvoir et décentralisation au Manden. » In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique En contrepoint, modèles territoriaux français*, sous la dir de Claude Fay, Yaouaga Félix Koné et Catherine Quiminal, 146-163. Paris : IRD Éditions.
- Carrel, Marion. 2009. « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement. » In *Les intermittences de la Démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, sous la dir. de Marion Carrel, Catherine Neveu et Jacques Ion, 89-99. Paris: L'Harmattan.
- Cellard, André. 1997. « L'analyse documentaire. » In *La recherche qualitative - Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, sous la dir. de Jean Poupart et Jean-Pierre Deslauriers, 251-271. Montréal : Éditions Gaétan Morin.
- CENI (Commission électorale nationale indépendante). s.d. *Élections communales de juin 1998. Annuaire des candidatures et résultats des élections par commune*. Bamako
- CGLU (Cités et gouvernements locaux unis). 2008. *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*. Premier rapport mondial de Cités et gouvernements locaux unis. Consulté le 7 février 2013. http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_fr.pdf.
- Chabal, Patrick et Jean-Pascal Daloz. 1999. *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*. Paris : Economica.
- Chambers, Simone 2003. « Deliberative Democratic Theory. » *Annual Review of Political Science* 6: 307–26. doi: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538.
- Chapus, René. 1990. « Déconcentration et décentralisation. » In *Droit administrative général*, sous la dir. de René Chapus, 266-307, *tome 1 / 5^e éd.* Paris : Montchrestien.
- Chess Caron et Andkristen Purcell. 1999. « Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? » *Environmental Science & Technology* 33 (16): 2685-2692.
- Chevalier, Jacques. 1999. « Synthèse. » In *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, CRAPS et CURAPP, 405-412. Paris : Presses universitaires de France.
- Chi, Cheryl, Jianhua Xu et Lan Xue. 2013. « Public participation in environmental impact assessment for public projects: a case of non-participation. » *Journal of Environmental Planning and Management* 2013: 1-19. doi: 10.1080/09640568.2013.810550.
- Cissé, Augustin, Hubert Diabaté, Désiré Ballo, Gerard Baltissen, Marleen Heus et Thea Hilhorst. 2003. *Soutenir la Mise en œuvre de la Décentralisation en Milieu Rural au Mali*. Tome 1 : Thèmes d'actualité. Bamako : Centre Djolia – KIT.

- Clark, Terry Nichols. 2000. « Old and New Paradigms for Urban Research: Globalization and the Fiscal Austerity and Urban Innovation Project. » *Urban Affairs Review* 36 (1): 3-45. doi: 10.1177/10780870022184732.
- Coll, Jérôme. 1997. « Des Dynamiques Villageoises au Service d'une "Démocratie Décentralisée". Le Cas de Mali-Sud. » *Bulletin de l'APAD* 14 (1997).
- Commune III. s.d. *Plan de développement économique, social et culturel 2011-2015. Plan quinquennal pour la réalisation des OMD*. Mairie de la Commune III, district de Bamako.
- Commune V. 2006. *Étude monographique*. Mairie de la Commune V du district de Bamako.
- Commune V. 2010. *Atelier d'élaboration du programme de développement social économique et culturel (PDSEC) de la Commune V*. Mairie de la Commune V du district de Bamako.
- Coralli, Monica. 2008. « Dynamiques foncières et mouvements associatifs: l'exemple des quartiers périphériques de Cotonou. » In *Participations citoyennes et action publique*, sous la dir. de Olivier Legros, 117-133. Paris : Adels et Yves Michel.
- Côté, Louis. 2011. « Éditorial. » *Télescope* 17 (1): III-V.
- Coulibaly, Fatoumata. 2013. « Recomposition des territoires politiques et gouvernance urbaine : le cas de la ville de Bamako (Mali). » Thèse de doctorat, Université de Rouen.
- Coulibaly, Hawa et Stéphanie Lima. 2013. « Crise de l'État et territoires de la crise au Mali. » *ÉchoGéo*. doi: 10.4000/echogeo.13374.
- Crook, Richard. 1996. « Democracy, Participation and Responsiveness: A case study of relations between the Ivorian communes and their citizens. » *Public Administration* 74: 695-720.
- Crouzel, Ivan. 2007. « Les transformations de la gouvernance urbaine en Afrique du Sud. Dispositifs démocratiques et nouvelles formes de régulation. » In *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, sous la dir. de Laurent Fouchard, 35-51. Paris: Karthala et CEAN.
- Dahl, Robert. 1961. *Who governs? Democracy and power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dakouo, Ambroise, Youssouf Koné et Idrissa Sanogo. 2009. *La cohabitation des légitimités au niveau local. Initiative transversale : de l'inclusivité institutionnelle au pluralisme juridique*. Alliance malienne pour refonder la gouvernance en Afrique.
- Daloz, Jean-Pascal. 2006. « Au-delà de l'État néo-patrimonial. Jean-François Ménard et l'approche élitare. » *Revue internationale de politique comparée* 13 : 617-623.
- De Maillard, Jacques. 2002. « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? » *Lien social et politique* (48) : 53-65.
- Décret déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'État*. Décret n°96-084/ P-RM.
- Décret déterminant les règles de composition et de fonctionnement des Conseils Régionaux et Locaux*. Décret N°14/PG-RM du 21 janvier 1982.
- Décret fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'Administration et les usagers des Services publics*. Décret 03-580 / P-RM du 30 décembre 2003.
- Décret portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement. Décret n°08-095/P-RM du 21 février 2008.

- Décret portant dispositions communes d'application du statut des fonctionnaires des collectivités territoriales concernant le recrutement et les concours directs de recrutement.* Décret N°03-582/ P-RM du 30 décembre 2003.
- Delli Carpini, Michael X., Fay Lomax Cook et Lawrence R. Jacobs. 2004. « Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. » *Annual Review of Political Science* 7: 315–44. doi: 10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630.
- Delville, Philippe Lavigne. 2011. « Du nouveau dans la "participation" ? : populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif. » In *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire : conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*, sous la dir. de Eyolf Jul-Larsen, Pierre-Joseph Laurent, Pierre-Yves Le Meur, Éric Léonard, 161-188. Paris : Karthala; IRD.
- Demante, Marie-Jo. 2005. « Crise, développement local et décentralisation dans la région de Gao (Mali). » *Afrique contemporaine* 2005/3 (2015) : 195-217.
- Demante, Marie-Jo. 2006. *Évaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale, étape 2.* IRAM, AJCDD, CEPIA, iied. Consulté le 19 mai 2015. <http://www.oecd.org/derec/belgium/40825576.pdf>.
- Dembélé, Djibonding. 2005. « La réforme législative et pratiques administratives, la tutelle sur les communes rurales de Yélékébougou et Sanankoroba. » In *Le droit en Afrique. Expériences locales et droit étatique au Mali*, sous la dir. de Gerti Hesseling, Moussa Djiré et Barbara M. Oomen, 152-182. Paris : Karthala.
- Deslauriers, Jean-Pierre. 1988. « La collecte des informations. » In *Les méthodes de la recherche qualitative*, sous la dir. de Jean-Pierre Deslauriers, 33-57. Québec : Presses de l'Université de Québec.
- Devas, Nick et Ursula Grant. 2003. « Local government decision-making - Citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda. » *Public Administration and Development* 23: 307–316. doi: DOI: 10.1002/pad.281.
- Devas, Nick. 2002. *Local Government decision-Making: Citizen Participation and local Accountability. Examples of good (and bad) Practice in Kenya.* Building Municipal Accountability. England: University of Birmingham.
- DGAT (Direction générale de l'Administration du territoire). 2013. *Taux de participation aux différentes élections.* sous la dir. de Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). Bamako.
- Diagne, Mountaga. 2008. *Décentralisation et participation politique en Afrique : Le rôle des confréries religieuses dans la gouvernance locale au Sénégal.* Cahier de l'ARUC-ISDC, Recherches (18).
- Diallo, Adama et Oumar Cissé. 2012. *4^{ème} recensement général de la population et de l'habitat du Mali (RGPH-2009). Analyse des résultats définitifs. Thème : scolarisation, instruction et alphabétisation au Mali.* Bureau du recensement, Institut national de la statistique. Bamako
- Diao, Samba. 2004. « Décentralisation et développement local. Participation populaire au développement local urbain : le cas du Conseil de Quartier (CQ) de Diamaguène (Commune de Saint-Louis). » Mémoire de maîtrise, Université Gaston Berger de Saint-Louis.
- Diaz, Pablo et Jean-Louis Perrault. 2005. *Rapport intermédiaire Ville de Bamako, Mali.* IEP de Rennes – Master ISUR.
- Dicko, Abdel Kader. 2013. « De la gouvernance locale sans gouvernail : état des lieux et perspectives de la décentralisation au Mali depuis 1992. » In *Le Mali entre doutes et*

- espoirs Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, sous la dir. de Doulaye Konaté, 157-170. Bamako : Éditions Tombouctou.
- Dicko, Allaye B. 2004. « Expériences de mobilisation des ressources financières des communes rurales au Mali. » In *Financer la décentralisation rurale. Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali*, sous la dir. de Thea Hilhorst et Gerard Baltissen, 70-92. Amsterdam: L'Institut Royal des Tropiques (KIT).
- DiGaetano, Alan et Elizabeth Strom. 2003. « Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. » *Urban Affairs Review* 38 (3): 356-395. doi: 10.1177/1078087402238806.
- Djire, Moussa, Amadou Keïta et Amidou Togo. 2008. *Citoyenneté et gestion foncière : Cas de la Commune rurale de Bancoumana*. Consortium for Development Partnerships (CDP), Research Report N16 2008.
- Djiré, Moussa. 2005. « Un peuple, un but, une foi... mais plusieurs droits ? Itinéraire d'une recherche sur les dynamiques locales et la sécurisation foncière dans un contexte de décentralisation à Sanankoroba. » In *Le droit en Afrique. Expériences locales et droit étatique au Mali*, sous la dir. de Gerti Hesseling, Moussa Djiré et Barbara M. Oomen, 29-74. Paris : Karthala.
- DNCT (Direction nationale des collectivités territoriales). 2005. *Guide de gestion du personnel des collectivités territoriales*. Bamako (Mali).
- DNCT (Direction nationale des collectivités territoriales). 2009. *Rapport de capitalisation de l'expérience MOPOD*. Bamako (Mali).
- Dorier-Apprill, Élizabeth et Cecilia Meynet. 2005. « Les ONG : acteurs d'une "gestion disputée" des services de base dans les villes africaines? » *Autrepart* 3 (35) : 19-37.
- Dupuy, Claire et Charlotte Halpern. 2009. « Les politiques publiques face à leurs protestataires. » *Revue française de science politique* 59 (4) : 701-722.
- Duval, Dominic. 2005. *Recension sur la participation électorale*. Consulté le 30 novembre 2013. <http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6350.10-vf.pdf>.
- Ebdon, Carol. 2000. « The Relationship between Citizen Involvement in the Budget Process and City Structure and Culture. » *Public Productivity & Management Review* 23 (3): 383-393.
- Enguéléguélé, Maurice. 2005. « Démocratie locale et délibération au Cameroun, l'exemple des municipalités. » In *Gouverner les sociétés africaines acteurs et institutions*, sous la dir. de Patrick Quantin, 133-154. Paris : Karthala et CEAN.
- Enguéléguélé, Maurice. 2008. « "Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne". » *Politique et Société* 27 (1) : 3-28.
- Fassin, Didier. 1996. « L'essentiel, c'est de participer. Démocratie locale et santé communautaire dans les villes du tiers monde. » *Les annales de la recherche Urbaine* (73): 5-13.
- Fay, Claude, Yaouaga Félix Koné et Catherine Quiminal. 2006. *Décentralisation et pouvoirs en Afrique En contrepoint, modèles territoriaux français*. Paris : IRD Éditions.
- Fay, Claude. 1995. « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture. » *Cahiers d'études africaines*. 35 (137) : 19-53. doi: 10.3406/cea.1995.2022.
- Felber, Ruedi, Marie-Laure Müller et Moussa Djiré. 2007. *Le rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation Étude exploratoire au Mali*. Center for Comparative and International Studies (CIS).
- Felix, Julien. 1996. « L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles. » *Bulletin de l'A.P.A.D* 11 : 1-14.

- Ferran, Nicolas. 2011. « Les élus municipaux à l'épreuve de l'offre participative : la fabrique d'un rôle politique. » Communication à la deuxième journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris 18 octobre 2011. Consulté le 19 avril 2014. http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_3-3_nicolas_ferran.pdf.
- Fischer, Bénédicte. 2011. « Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française. » Thèse de doctorat, Université de Grenoble.
- Fisette, Jacques et Marc Raffinot. 2010. « Introduction générale : Entre modèles importés, confiscation sociale et appropriation locale des politiques de développement. » In *Gouvernance et appropriation locale du développement au-delà des modèles importés*, sous la dir. de Jacques Fisette et Marc Raffinot, 1-32. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Floridi, Maurizio et Beatriz Sanz Corella. 2004. *Mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali (Projet 9 ACP MLI 010) – Rapport final – STEM-VCR Srl*. Consulté le 3 juin 2015. http://mali.penserpouragir.org/IMG/pdf/Rapport_final_SC_pdf.pdf.
- Fontan, Jean-Marc, Pierre Hamel, Richard Morin et Eric Shragge. 2006. « Le développement local dans un contexte métropolitain : la démocratie en quête d'un nouveau modèle ? » *Politique et Sociétés* 25 (1) : 99-127.
- Fortier, Julie 2009. « Contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale: le cas de la Ville de Trois-Rivières. » Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal.
- Fourniau, Jean-Michel (s.d.). « Des effets à la portée de la participation. » In *La Portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels*, sous la dir. de Jean-Michel Fourniau, Jean-Stéphane Borja, Stephan Castel, Pierreick Cézanne-Bert, Francis Chateauraynaud, Ingrid Tafere, Samuel Bordreuil et Mathieu Leborgne, 1-32. Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (CGDD-DRI-Service de la recherche).
- Fung, Archon et Erick Olin Wright. 2001. « Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. » *Politics & Society* 29 (1) 5–41.
- Fung, Archon et Erik Olin Wright. 2005. « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative. » In *Gestion de proximité et démocratie participative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, 49-80. Paris: La Découverte.
- Fung, Archon. 2006. « Varieties of Participation in Complex Governance. » *Public Administration Review* (Special Issue): 66-75.
- Gallegos, Franklin Raminéz. 2005. « Les dispositifs pour le développement local en Équateur: le cas des municipalités indigènes. » In *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, 253-270. Paris: La Découverte.
- Gariépy, Michel et Liane Morin. 2011. « Les écrits sur la participation publique au Québec : une première cartographie. » *Télescope* 17 (1) : 173-193.
- Garraud, Philippe. 1999. « Interviewer les élus : les "maires urbains" » In *L'art d'interviewer les dirigeants*, sous la dir. de Samy Cohen, 163-182. Paris : Presses Universitaires de France.
- Gasparini, William. 2006. « Sport, pouvoir local et démocratie participative en Alsace. » *Espaces et Sociétés* 1 (123) : 53-67.

- Gaudin, Jean-Pierre. 2007. *La démocratie participative*. Paris : Armand Collin.
- Gazibo, Mamoudou. 2010. « Questions de méthode. » In *Introduction à la politique africaine*, 2^e éd., sous la dir. de Mamoudou Gazibo, 19-37. Montréal : Presses de l'université de Montréal.
- GEDD (Groupe d'Experts pour le Développement Durable). 2007. *Monographie de la Commune III. Rapport final*. Bamako
- Genieys, William, Andy Smith, François Baraize, Alain Faure et Emmanuel Négrier. 2000. « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire. » *Pôle Sud* (13) : 103-119.
- Godbout, Jacques T. 2005. « Pas de représentation sans représentants? » *Éthique publique* 7 (1) : 2-11.
- Godin-Bilodeau, Simon. 2010. « La décentralisation au Mali : Mutations politiques locales et changements sociaux. » Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal.
- Goodin, Robert E. et John S. Dryzek. 2006. « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. » *Politics & Society* 34 (2) : 219-244.
- Gourgues, Guillaume. 2009. « Les usages régionaux de la démocratie. » Communication présentée au Congrès AFSP - Grenoble - 9 septembre 2009, La démocratie locale en débats, Grenoble, 9 septembre 2009. Consulté le 19 avril 2014. <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.congresafsp2009.fr%2Fsectionsthematiques%2Fst122%2Fst122gourgues.doc&ei=xBpTU7naLsqU2wXPIYCIbg&usg=AFQjCNE2kKrcOhrZ75Nm9bjCuqoW4LZeWg&bvm=bv.65058239,d.b2l>.
- Graziosi, Grégoire Rota, Emilie Caldeira et Gérard Chambas. 2015. *Mali. Fiscalité locale et décentralisation*. Fonds Monétaire International, Département des finances publiques. Consulté le 12 février 2016. <http://www.oecd.org/fr/cad/RD10%20IMF%20Fiscalit%C3%A9%20locale%20et%20%C3%A9centralisation.pdf>.
- Habermas, Jürgen. 1997. « La politique délibérative – un concept procédural de démocratie. » In *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Jürgen Habermas, 311-354. Paris : Gallimard.
- Hamel, Pierre. 2006. « Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution. » In *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement: regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Gauthier Mario, 229-240. Paris: l'Harmattan.
- Hart, David K. 1972. « Theories of government related to decentralization and citizen participation. » *Public Administration Review* 32: 603-622.
- Hesseling, Gerti et Barbara Oomen. 2005. « La redécouverte du droit. » In *Le droit en Afrique. Expériences locales et droit étatique au Mali*, sous la dir. de Gerti Hesseling, Moussa Djiré et Barbara M. Oomen, 5-28. Paris : Karthala.
- Hesseling, Gerti, Moussa Djiré et Barbara Oomen. 2005. *Le droit en Afrique, Expériences locales et droit étatique au Mali*. Paris : Karthala.
- Hickey Sam et Giles Mohan. 2005. « Relocating Participation within a Radical Politics of Development. » *Development and Change* 36 (2): 237-262.
- Hilhorst, Thea et Gerard Baltissen. 2004. « Introduction. » In *Financer la décentralisation rurale. Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali*, sous la dir. de Thea Hilhorst et Gerard Baltissen, 9-15. Série : Décentralisation et gouvernance

- locale, bulletin 357. Amsterdam : Institut Royal des Tropiques, KIT Development, policy and practice.
- Hochet, Peter. 2006. « La "Bonne gouvernance" à l'épreuve des contextes locaux. » *Autrepart* 2006/1 (37) : 111-127.
- Holder, Gilles. 2013. « Un pays musulman en quête d'État-nation. » In *La tragédie malienne*, sous la dir. de Patrick Gonin, Nathalie Kotlok et Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 131-157. Paris: Vendémiaire.
- Hudon, Raymond et Christian Poirier. 2011. « Intérêts et groupes. » In *La politique, jeux et enjeux. Action en sociétés, action publique, et pratiques démocratiques*, sous la dir. de Raymond Hudon et Christian Poirier, 178-188. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Husson, Bernard et Mahamadi Diawara. 2003. *Évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne*. Direction générale de la coopération internationale et du développement. Ministères des Affaires Étrangères. Consulté le 18 janvier 2016. <http://www.oecd.org/countries/mali/36483999.pdf>.
- INSAT (Institut national de la statistique). 2009. *Recensement général de la population et de l'habitat de 2009. Répertoire des villages par région, cercle et commune*. Bamako.
- Jaglin, Sylvie. 2005. « La participation au service du néolibéralisme? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne. » In *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, 271-291. Paris: La Découverte.
- Jilke, Sebastian. 2013. « What shapes citizens' evaluations of their public officials' accountability? Evidence from local Ethiopia. » *Public Administration and Development* Public Admin. Dev. (2013). doi: DOI: 10.1002/pad.1659.
- John, Peter et Alistair Cole. 1999. « Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. » *Local Government Studies* 25 (4): 98-115. doi: 10.1080/03003939908433969.
- Jouve, Bernard. 2005. « La gouvernance en métropoles: Gouvernance, participation et citoyenneté. » *Revue française de sciences politiques* 55 (2) : 317-337.
- Jouve, Bernard. 2007. « Brenner Neil, New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. » *Métropoles* 1 (2007).
- Julien, Collette. 2008. « Coopération et approche citoyenne. Enjeux et pratiques d'acteurs autour du Programme de Développement Social urbain à Bamako (Mali). » Mémoire de recherche finalisée, Université de Province Aix-Marseille 1.
- Kakumba, Umar. 2010. « La participation citoyenne et le développement rural au niveau des autorités locales : réflexions sur le système de décentralisation en Ouganda. » *Revue Internationale des Sciences Administratives* 76 (1): 183-200.
- Kassibo, Bréhima 2006. « Mali : une décentralisation à double vitesse ? : Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison. » In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, sous la dir. de Claude Fay, Yaouaga F. Koné et Catherine Quiminal, 67-95. Paris: IRD
- Kassibo, Bréhima. 1997. « La Décentralisation au Mali : état des lieux. » *Bulletin de L'APAD* 14 : 1-17.
- Kassibo, Bréhima. 2002. « Gestion participative et décentralisation démocratique, Etude de cas : La gestion de la forêt du Samori dans la commune de Baye Région de Mopti (Mali). » Conference on decentralization and the environment, Bellagio, Italy, 18-22 February, 2002.

- Keïta, Amadou. 2005. « Au détour des pratiques foncières à Bancoumana. » In *Le droit en Afrique. Expériences locales et droit étatique au Mali*, sous la dir. de Gerti Hesseling, Moussa Djiré et Barbara M. Oomen, 75-115. Paris: Karthala.
- Keïta, Amadou. 2013. « Démocratie minimale, démocratie incantatoire : le "modèle" malien entre l'ici et l'horizon. » In *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, sous la dir. de Doulaye Konaté, 131-155. Bamako : Éditions Tombouctou.
- Keïta, Modibo et Kô Samaké. 2004. *Historique de la participation de la Société Civile au processus de développement du Mali (de la période coloniale à nos jours) : fondements juridiques et réalités*. Rapport de recherche, réseau réussir la décentralisation.
- Keïta, Modibo. 2001. *Partenariat entre la municipalité et la société civile : exemple de la gestion des déchets urbains à Bamako*. iied, Dossier n° 105.
- Konaté, Moussa, Paule Simard, Claude Giles et Lyne Caron. 1999. *Sur les petites routes de la démocratie, l'expérience d'un village malien*. Montréal: les éditions écosociété et SUCO.
- Koné, Yaouaga Félix. 2006. « Le vestibule et/ou l'urne. Quelles légitimités pour l'exercice du pouvoir communal ? » In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique en contrepoint, modèles territoriaux français*, sous la dir de Claude Fay, Yaouaga Félix Koné et Catherine Quiminal, 127-144. Paris : IRD Éditions.
- Kraak, Gerald. 2001. « The South African Voluntary Sector: a variety of Morbid Symptoms. » *Development Update* III (4): 129-150.
- Kuper, Adam. 1970. *Kalahari village politics. An African democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kweit, Robert W. et Mary Grisez Kweit. 1980. « Bureaucratic Decision-Making: Impediments to Citizen Participation. » *Polity* 12 (4): 647-666.
- Lange, Marie-France. 1999. « Insoumission civile et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien. » In *Afrique : les identités contre la démocratie?*, sous la dir. de René Otayek, 117-134. Bondy: Éditions de l'Aube, IRD.
- Langelier, Simon. 2013. « La communauté politique et le budget participatif de Porto Alegre. » Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal.
- Langen, Maaïke De. 2005. « Réponses complémentaires à une même question. La décentralisation au Mali à travers l'expérience du lotissement de Douentza. » In *Le droit en Afrique. Expériences locales et droit étatique au Mali*, sous la dir. de Gerti Hesseling, Moussa Djiré et Barbara M. Oomen, 117-151. Paris: Karthala.
- Languille, Sonia. 2010. « Mali : la politique de décentralisation à l'heure de l'"Agenda de Paris" pour l'efficacité de l'aide. » *Politique africaine* 2010/4 (120) : 129-152. doi: 10.3917/polaf.120.0129.
- Laperrière, Anne. 2009. « L'observation directe. » In *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît Gauthier, 311-336. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Lascoumes, Pierre. 2001. « L'obligation d'informer et de débattre : une mise en public de l'action collective. » In *Les effets d'information en politique*, sous la dir. de Jacques Gerstlé, 303-320. Paris : L'Harmattan.
- Leclerc-Olive, Michèle et Amagoin Keïta. 2004. *Les villes : laboratoires de démocraties?* ISTED, GEMDEV. Programme de recherches urbaines pour le développement PRUD. Rapport de recherche.

- Leclerc-Olive, Michèle. 2013. « Qu'a "fait" la notion de société civile ? Quelques réflexions suggérées par la crise malienne. » *Cahiers Sens public* 2013/1 (15-16) : 107-126.
- Lefebvre, Rémi. 2007. « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public. » In *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, sous la dir. de Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil et Lefebvre Rémi, 207-218. Paris: La Découverte.
- Legros, Olivier. 2008a. « Observer la participation à partir des villes d'Afrique et d'Orient. » In *Participations citoyennes et action publique*, sous la dir. de Olivier Legros, 7-13. Paris : Adels et Yves Michel.
- Legros, Olivier. 2008b. « "Participation obligée" et initiatives populaires dans la banlieue dakaroise. » In *Participations citoyennes et action publique*, sous la dir. de Olivier Legros, 93-115. Paris : Adels et Yves Michel.
- Lemelle, Jean-Pierre et Mamadou Ba. 2008. *Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000-2006*. Série Évaluation et capitalisation, Ex Post n°19 octobre 2008. Département de la recherche, Division Évaluation et capitalisation, Agence Française de Développement (AFD).
- Lemieux, Vincent 2001. « Les politiques de décentralisation. » In *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, 37-57. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Lemieux, Vincent. 2009. *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Lévy, Marc. 2001. « Conclusion. » In *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralités des normes et jeux d'acteurs*, sous la dir. de Gérard Winter, 415-425. Paris: Khartala.
- Litvack, Janine, Junaid Ahmad et Richard Bird. 1998. *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington D.C.: World Bank. Consulté le 14 octobre 2013. <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf>.
- Lo, Kevin. 2013. « Approaching Neighborhood Democracy from a Longitudinal Perspective: An Eighteen-Year Case Study of a Homeowner Association in Beijing. » *Urban Studies Research* 2013: 1-10 pages. doi: 10.1155/2013/639312.
- Loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi 96-056 du 16 octobre 1996*. Loi N°93-008.
- Loi déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions*. Loi N°00-44/ du 07 juillet 2000.
- Loi portant code des collectivités territoriales*. Loi N°2012-007 du 07 février 2012.
- Loi portant code des collectivités territoriales en République du Mali, modifiée par la Loi N°98-010 du 19 juin 1998*. Loi N°95-034.
- Loi portant code électoral*. Loi N°63-73/ AN-RM du 26 décembre 1963.
- Loi portant code municipal en République du Mali*. Loi N°66-9/AN-RM du 2 mars 1966.
- Loi portant création de l'Inspection de l'Intérieur*. Loi N°96-035 du 13 juin 1996.
- Loi portant Loi électorale*. Loi N°06-044/ du 4 septembre 2006.
- Loi portant loi électorale*. Loi N°97-008 du 14 janvier 1997.
- Loi portant modification de la Loi N°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales*. Loi N°2012-005 du 23 janvier 2012.

- Loi portant modification de la Loi N°96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako.* Loi N°2014-053/ du 14 octobre 2014.
- Loi portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.* Loi N°95-022 du 20 mars 1995.
- Loi portant statut particulier du district de Bamako.* Loi N°96-025.
- Loi relative à l'élection des conseillers municipaux des communes de la République Soudanaise.* Loi N°59-19/AL du 22 mai 1959.
- Loi relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers.* Loi N°06-023 du 20 juin 2006.
- Lourenço-Lindell, Ilda. 2001. « Social Networks and Urban Vulnerability to hunger. » In *Associational Life in African Cities, Popular Responses to the Urban Crisis*, sous la dir. de Arne Tostensen, Inge Tvedten et Mariken Vaa, 30-45. Stockholm: Elanders Gotab.
- Lowenstein, Edward R. . 1971. « Citizen Participation and the Administrative Agency in Urban Development: Some Problems and Proposals. » *Social Service Review* 45 (3): 289-301.
- Lutz, Georg et Wolf Linder. 2004. *Structures traditionnelles dans la gouvernance locale pour le développement local.* Université de Berne, Suisse, Institut des sciences politiques.
- Lyons, W. E., Lowery, David et Ruth Hoogland DeHoog. 1992. *The politics of dissatisfaction: Citizens, services, and Urban Institutions.* New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Mace, Gordon et François Pétry. 2000. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, 2^e éd. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Macpherson, C. B. 1985. « Quatrième modèle : la démocratie de participation. » In *Principes et limites de la démocratie libérale*, sous la dir. de C. B. Macpherson, 121-149. Montréal : Boréal Express.
- Maïga, Boureïma. 2005. « L'accès aux pâturages dans le delta intérieur du Niger. Le cas des bourgoutières du Leydi Yaalarbé. » In *Le droit en Afrique. Expériences locales et droit étatique au Mali*, sous la dir. de Gerti Hesseling, Moussa Djiré et Barbara M. Oomen, 183-214. Paris: Karthala.
- Manin, Bernard. 1985. « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique. » *Le Débat* 1 (33) : 72-94.
- Manin, Bernard. 2002. « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin. » *Politix* 15 (57) : 37-55.
- Manor, James. 2004. « User Committees: A Potentially Damaging Second Wave of Decentralisation ? » *European Journal of Development Research* 16 (1): 192-213.
- Marie, Jérôme et Eric Idelman. 2010. « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? » *EchoGéo* (13). doi: 10.4000/echogeo.12001.
- MATCL (Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales). 2004. *Résultats des élections communales de 2004.* Bamako
- MATCL (Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales). 2009b. *Résultats des élections communales du 26/04/2009.* Bamako
- MATCL (Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales). 2006. Document cadre de politique nationale de décentralisation. Bamako.

- MATCL (Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales). 2009a. *Lois et décrets de la décentralisation*. Bamako : Directions nationales des collectivités territoriales.
- MATCL (Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales). 2011. *Rapport final: Étude sur le Bilan et les Perspectives de la Décentralisation au Mali*. Bamako (Mali).
- Matovu, George W. M. 2002. *L'Afrique et la décentralisation: Les citoyens entrent en scène*. Consulté le 7 janvier 2014. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/04/07/000009486_20040407104923/Rendered/PDF/24815findingsfr211.pdf.
- Mawhood, Philip. 1983. « Decentralization: the concept and the practice. » In *Local government in the third world*, sous la dir. de Philip Mawhood, 1-24. Chichester : John Wiley et Sons.
- Mazeaud, Alice. 2009. « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative. » Premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre.
- Mazeaud, Alice. 2012. « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes. » *Participations* 1 (2): 53-77.
- Mback, Charles Nach. 2003. « La démocratie locale (Entre gestion directe et sous-traitance). » In *Démocratisation et décentralisation*, sous la dir. de Charles Nach Mback, 343-390. Paris: Karthala.
- Mercier, Michel. 2000. *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information (1) Chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, tome I. N°447, Sénat, session ordinaire de 1999-2000. Consulté le 24 avril 2014. <http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-11.pdf>.
- Montecinos, Egon. 2006. « Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. » *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 191 – 208.
- Morin, Richard et Anne Latendresse. 2001. « De l'information au partenariat dans les quartiers et arrondissements de Montréal : Une contribution à la démocratie? » *Géocarrefour* 76 (3) : 181-190.
- Mubangizi, Betty C. et Mel Gray. 2011. « Putting the 'public' into public service delivery for social welfare in South Africa » *International Journal of Social Welfare* 20: 212–219. doi: DOI: 10.1111/j.1468-2397.2010.00760.x.
- Muller, Pierre. 2013. « Éléments pour une stratégie de recherche. » In *Les politiques publiques*, 10^e éd., sous la dir. de Pierre Muller, 89-98. Paris: Presses Universitaires de France.
- Muriu, Abraham Rugo. 2013. *Decentralization, citizen participation and local public service delivery. A study on the nature and influence of citizen participation on decentralized service delivery in Kenya*. Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management | 17. Universitätsverlag Potsdam.
- Muro, Melanie et Paul Jeffrey. 2008. « A critical review of the theory and application of social learning in participatory natural resource management processes. » *Journal of Environmental Planning and Management* 51 (3): 325-344. doi: 10.1080/09640560801977190.

- Nabatchi, Tina. 2012. *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*. Fostering Transparency and Democracy Series. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Ndeye, Samb. 2014. « Gouvernance territoriale et participation citoyenne au Sénégal. » Thèse de doctorat, Université Paul Valéry – Montpellier III.
- Nguyen, Thang V., Canh Q. Le, Bich T. Tran et Scott E. Bryant. 2015. « Citizen Participation in city governance: Experiences from Vietnam. » *Public Administration and Development* 35: 34-45.
- OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique). 1997. *Rapport final du Groupe de travail Ad hoc du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*, Partie I. Paris: OCDE.
- OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique). 2002. *Des Citoyens partenaires. Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation active à la formulation des politiques publiques*. Paris: OCDE.
- Oliver, J. Eric. 2000. « City Size and Civic Involvement in Metropolitan America. » *American Political Science Review* 94 (2) : 361-373.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2004. « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique. » *Politique africaine* 2004/4 (96) : 139-162.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2010. « Le Culturalisme Traditionaliste Africaniste. Analyse d'une idéologie scientifique. » *Cahiers d'études africaines* 2010/2 (198) : 199-200.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2009. Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest. Études et Travaux n°79. Niamey (Niger) : Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL).
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2013. « Du "problème des écarts" aux "normes pratiques". Les régulations informelles au sein des bureaucraties publiques (en Afrique et au-delà). » Consulté le 8 mai 2015. http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan_Normes-pratiques-article-1.pdf.
- Ordonnance déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali*. Ordonnance N°77-45 / CMLN du 12 juillet 1977.
- Ordonnance fixant le statut du district de Bamako*. Ordonnance 78-32 / CMLN du 18 août 1978.
- Ordonnance portant création et statut particulier du district de Bamako*. Ordonnance N°20/ CMLN du 15 mars 1969.
- Ordonnance portant organisation des villages au Soudan et créant des Conseils de village*. Ordonnance N°43 /DI du 28 mars 1959.
- Ordonnance portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali*. Ordonnance N°77-44 / CMLN.
- Osmont, Annick. 1998. « La " Gouvernance " : Concept mou, politique ferme. » *Les Annales de la Recherche Urbaine* (80-81): 18-26.
- Otayek, René. 2005. « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines. » Consulté le 12 février 2016. <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/communications/tr4/otayek.pdf>
- OUA (Organisation de l'unité africaine). 1990. *African charter for popular participation in development and transformation (Arusha 1990)*. Consulté le 21 décembre 2013. <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwj>

4_axwZDKAhXFKyYKHV1QBFAQFggqMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.chr.up.ac.za%2Fchr_old%2Fhr_docs%2Fafican%2Fdocs%2Fother%2Fother3.doc&usg=AFQjCNHQB-sp-bZvMWY8F6Zn_kkPaDFc1w.

- Ouedraogo, Hubert M. G. 2006. « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales. » *Mondes en développement* 2006/1 (133): 9-29. doi: 10.3917/med.133.0009.
- Papadopoulos, Yannis et Philippe Warin. 2007. « Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? » *European Journal of Political Research* 46: 445–472.
- Parry, Geraint, Georges Moyser et Neil Day. 1992. « Participation and democracy. » In *Political Participation and Democracy in Britain*, sous la dir. de Geraint Parry, Georges Moyser et Neil Day, 3-22. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patterson, Amy S. 1999. « The dynamic nature of citizenship and participation: Lessons from three rural Senegalese case studies. » *Africa Today* 46 (1) : 3-27.
- PDM (Partenariat pour le Développement Municipal). 2003. « profil régional. » In *État de la décentralisation en Afrique*, sous la dir. de Partenariat pour le Développement Municipal, 12-46. Paris : Karthala.
- Perret, Bernard. 2008. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Découverte.
- Perret, Thierry. 2005. « Médias et démocratie au Mali. Le journalisme dans son milieu. » *Politique africaine* 2005/1 (97) : 18-32.
- Perrot, Claude-Hélène. 2009. « Les autorités traditionnelles et l'État moderne en Afrique Subsaharienne au début du XXI^e siècle. » *Cadernos de Estudos Africanos* 16/17 : 1-33.
- Petrelle, Francesca. 2004. « La gouvernance locale au Nord. Quelles significations dans le contexte belge? » In *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation*, sous la dir. de Sophie Chartier, Marthe Nyssens, Jean-Philippe Peemans et Isabel Yépez del Castillo, 273-294. Louvain: ULC Presses Universitaires De Louvain.
- Pierre, Jon. 2009. « Reinventing governance, reinventing democracy? » *Policy & Politics*, 37(4): 591–609.
- Piper, Laurence et Roger Deacon. 2008. « Les Ward Committees à Msunduzi: La participation locale entre influence des élites et logiques partisanses » *Revue Tiers Monde* (196) : 797-815.
- Primature. 2013. *Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2013-2018*. Cabinet du Premier Ministre, novembre 2013. Bamako.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone: the Collapse and revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Raufflet, Emmanuel 2009. « La planification territoriale collaborative sous la loupe: l'expérience du plan municipal de développement de Tlalmanalco au Mexique (1997). » *Canadian Journal of Regional Science/Revue Canadien des sciences régionales* XXXII (1): 129-142.
- République du Mali. 1992. *Constitution du 25 février 1995*.
- Reynié, Dominique. 2001. « Participation électorale. » In *Le dictionnaire du vote*, sous la dir. de Pascale Perrineau et Dominique Reynié, 724-726. Paris : Presses universitaires de France.

- Rhazaoui, Ahmed 2010. *Mali, Réforme de l'administration publique, accès à l'information et gouvernance électronique, Évaluation de Projet*. Dakar : Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).
- Ribot, Jesse C. 2001. *Local actors, powers and accountability in African decentralization: a review of issues*. Washington, D.C. 20002 USA: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Robinson, Jennifer. 2006. *Ordinary cities. Between modernity and development*. London: Routledge.
- Rondinelli, Denis A., John R. Nellis et G. Shabbir Cheema. 1983. « Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. » World Bank Staff Working Paper (581), Management and Development Series (8). Washington: World Bank. Consulté le 15 octobre 2013. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/1983/07/01/000009265_3980928162717/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Rouland, Norbert. 1990. « Thématique de l'anthropologie juridique. » In *L'anthropologie juridique*, sous la dir. de Norbert Rouland, 9-31. Paris : Presses Universitaires de France, Que sais-je ?
- Rowe, Gene et Lynn J. Frewer. 2004. « Evaluating public participation exercises: A Research Agenda. » *Science, Technology & Human Values* 29: 512-556. doi: 10.1177/0162243903259197
- Rowe, Gene et Lynn J. Frewer. 2005. « A Typology of Public Engagement Mechanisms. » *Science Technology & Human Values* 30 (2) : 251-290.
- Roy, Alexis. 2005. « La société civile dans le débat politique au Mali. » *Cahiers d'études africaines* 2 (178): 573-584.
- Roy, Alexis. 2010. « Mali : institutionnalisation de la "société civile". » *Alternatives Sud* 17-2010 : 111-118.
- Roy, Simon N. 2009. « L'étude de cas. » In *Recherche Sociale De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît Gauthier, 199-225. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Rui, Sandrine. 2009. « Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée. » In *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, sous la dir. de Marion Carrel, Catherine Neveu et Jacques Ion, 77-87. Paris: L'Harmattan.
- Sabatier, Paul et Daniel Mazmanian. 1980. « The implementation of public policy: A framework of analysis. » *Policy Studies Journal* 8 (4): 538-560.
- Sall, Abdoulaye. 1993. *Le pari de la décentralisation au Mali, 2. Textes fondamentaux (1955-1993)*. Bamako, Mali: SODIFI.
- Samaddar, Subhajyoti, Muneta Yokomatsu, Frederick Dayour, Martin Oteng-Ababio, Togbige Dzivenu, Mujeeb Adams et Hirohiko Ishikawa. 2015. « Evaluating Effective Public Participation in Disaster Management and Climate Change Adaptation: Insights From Northern Ghana Through a User-Based Approach. » *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 6 (1): 117-143.
- Santín del Río, Leticia. 2004. « Twenty Years of Decentralization in Mexico: A Top Down Process. » In *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*, sous la dir. De Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin, Andrew Selee, 33-58. Michigan: Woodrow Wilson Center Press.

- Sassen, Saskia. 2004. « Introduire le concept de ville globale. » *Raisons politiques* 2004/3 (15) : 9-23.
- Schumpeter, Joseph. 1979. « Une théorie alternative de la démocratie. » In *Capitalisme socialisme et démocratie*, sous la dir. de Joseph Schumpeter, 354-374. Paris : Payot.
- Sidibé, Nouhoun. 2012. « Décentralisation des services sociaux de base et participation citoyenne. Le cas de six communes en République du Mali. » *JERA/RARE* 4 : 68-78.
- Sidibé, Ousmane Oumarou. 2013. « La déliquescence de l'État : un accélérateur de la crise malienne?. » In *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, sous la dir. de Doulaye Konaté, 171-191. Bamako : Éditions Tombouctou.
- Siméant, Johanna. 2014. « Au delà du "consensus". De quoi les mobilisations sont l'envers. » In *Contester au Mali*, Johanna Siméant, 15-39. Paris: Karthala.
- Simone, Abdoumalig. 2001. « Straddling the Divides: Remaking Associational Life in the Informal African City. » *International Journal of Urban and Regional Research* 25 (1): 102-117.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg et Anja Röcke. 2008. *Les budgets participatifs en Europe: Des services publics au service du public*. Paris: La Découverte.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg et Giovanni Allegretti. 2014. *Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale*. Bonn : Service pour les communes du monde, Dialog Global (25).
- Slotterback, Carissa Schively. 2008. « Stakeholder involvement in NEPA scoping processes: evaluating practices and effects in transportation agencies. » *Journal of Environmental Planning and Management* 51 (5): 663-678. doi: 10.1080/09640560802211060.
- Smith, Graham. 2005. *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations From Around the World*. UK Power Inquiry.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge : Cambridge University Press.
- SNV (Organisation Néerlandaise de Développement) et CEDELO (Centre d'Expertises pour la Décentralisation et le Développement Local). 2004. *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*. Amsterdam : Institut Royal des Tropiques (KIT), Série : Décentralisation et gouvernance locale, Bulletin 358.
- Solitare, Laura. 2005. « Prerequisite Conditions for Meaningful Participation in Brownfields Redevelopment. » *Journal of Environmental Planning and Management* 48 (6): 917-935.
- Spina, Nicholas. 2013. « Decentralisation and political participation: An empirical analysis in Western and Eastern Europe. » *International Political Science Review* 0 (0): 1-15. doi: 10.1177/0192512113496681.
- Stake, Robert. 1994. « Case Studies. » In *Handbook of Qualitative Research*, sous la dir. de Norman Denzin et Yvonna S. Lincoln, 236-247. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Stern, Richard. 2012. « Cities and politics in the developing world: Why decentralization matters. » In *The Oxford Handbook of Urban Politics*, sous la dir. de Karen Mossberger, Susan E. Clarke et Peter John, 567-589. New York: Oxford University Press.
- Stoker, Gerry. 1998. « Governance as theory: five propositions. » *International Social Science Journal* 155: 17-28.

- Storrie, Tom. 2006. « La transformation du discours public pour l'action collective: l'association Action by Differently Abled People in Tynedale (ADAPT). » *Espaces et Sociétés* 123 (4): 113-127.
- Taiclet, Benoit, Marie Laure Berbach et Moussé Sow. 2015. *Réussir la décentralisation financière*. Fonds Monétaire International, Département des finances publiques. Consulté le 31 janvier 2016. <http://www.oecd.org/fr/cad/RD9%20IMF%20fiscal%20decentralistaionFR.PDF>.
- Talpin, Julien. 2009. « Démocratie participative, démocratie délibérative. » In *Nouveau manuel de science politique*, sous la dir. de Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort, 389-390. Paris: La Découverte.
- Tandjigora, Kissima s.d. « Décentralisation et enjeux du développement local : le cas particulier de Bamako. » Mémoire de D.E.S.S., Centre Africain d'Études Supérieures en Gestion (Dakar).
- Tapscott, Chris Peter et Lisa Thompson. 2013. « Entre offre et demande: les limites du développement participatif en Afrique du Sud. » *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79 : 389 à 407. doi: 10.3917/risa.792.0389.
- Tavares, Antonio F. et Miguel Rodrigues. 2013. « The supply of participation tools in local government settings : An empirical analysis of portuguese municipalities. » *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 55 (1): 141-172.
- The World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*. Washington, D.C. Consulté le 6 février 2014. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- The World Bank. 1991a. *Managing Development: The Governance Dimension, A Discussion Paper*. Washington, DC. Consulté le 6 février 2014. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf.
- The World Bank. 1991b. *Report on Adjustment Lending II, Lessons for Eastern Europe*. Washington, DC. Consulté le 5 février 2014. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/1991/05/01/000009265_3961001102914/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Thede, Nancy. 2010. Réforme de l'État, décentralisation et appropriation locale en Afrique. » In *Gouvernance et appropriation locale du développement au-delà des modèles importés*, sous la dir. de Jacques Fiset et Marc Raffinot, 137-157. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Thibault, André, Marie Lequin et Mirielle Trambly. 2000. *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*. Québec. Consulté le 30 mai 2014. http://www.csbe.gouv.qc.ca/fileadmin/www/Archives/ConseilSanteBienEtre/Rapports/20001009_rapp_cfr.pdf.
- Thibault, André. 1991. *Comprendre et planifier la consultation publique*. Bureau de consultation de Montréal (BCM): Ville de Montréal.
- Thomas, John Clayton. 2010. « When should the public be involved in public management? Design principles with case applications. » In *The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective*, sous la dir. de O'Leary Rosemary, David Van Slyke et Soonhee Kim. Washington, DC.: Georgetown University Press.
- Thomas, Olivier. 2003. « Gouvernement des villes et démocratie participative : quelles antinomies ? » *Pouvoirs* 1 (104) : 143-158.

- Tolbert, Pamela S. et Lynne G. Zucker. 1983. « Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935 [Electronic version]. » *Administrative Science Quarterly* 28: 22-39.
- Tostensen, Arne, Inge Tvedten et Mariken Vaa. 2001. « The Urban Crisis, Governance and Associational Life. » In *Associational Life in African Cities, Popular Responses to the Urban Crisis*, sous la dir. de Arne Tostensen, Inge Tvedten et Mariken Vaa, 7-26. Stockholm: Elanders Gotab.
- Tougas, Anne-Marie. 2011. *Obstacles et facilitateurs à la participation citoyenne dans les politiques municipales : le cas des PFM*. Publication de l'Alliance de recherche Innovation sociale et développement des communautés (ARUC-ISDC), sous la dir. de Lucie Fréchette. Serie : Recherches, (40).
- Touré, Cheickna. 2011. *Déterminants des facteurs socioculturels de blocage au paiement des impôts et taxes au Mali (analyse socio-anthropologique)*. Consulté le 23 décembre 2015. http://base.afrique-gouvernance.net/docs/d_termination_des_facteurs_socioculturels_de_blocage_au_paiement_des_imp_ts.pdf.
- Traoré, Mohamed et Sékou Mamadou Chérif Diaby. 2011. *Les élections au Mali pourquoi le taux de participation est toujours si bas*. Bamako: Fondation Friedrich Ebert Stiftung.
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) et MDP (Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa). 2008. *Participatory budgeting in Africa, a training companion*. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.
- Van Cott, Donna Lee. 2008. *Radical democracy in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Van Eijk, Carola. 2013. « Growing access to local decision-making? Explaining variation among dutch municipalities in the institutional measures to promote citizen participation. » *Journal of urban Affairs* 00 (0): 1-22.
- Vigneron, David. 2014. « L'expérience territoriale des comportements électoraux au Mali. » Thèse de doctorat, Université de Rouen.
- Vigoda, Eran. 2002. « From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. » *Public Administration Review* 62 (5): 527-540.
- Wagenaar, Hendrik. 2007. « Governance, complexity and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. » *American Review of Public Administration* 37 (1): 17-50. doi: 10.1177/0275074006296208.
- Warin, Philippe. 2011. « La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique. » *Télescope* 17 (1) : 116-134.
- Warren, Roland L. 1969. « Model cities first round: Politics, planning, and participation. » *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 245-252. doi: 10.1080/01944366908977228.
- Weyland, Kurt 2005. « Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform Author. » *World Politics* 57 (2): 262-295.
- Wood, Christopher. 2003. « Environmental Impact Assessment in Developing Countries. » *International Development Planning Review* 25 (3): 301-321.

- Yang, Kaifeng et Kathe Callahan. 2007. « Citizen Involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. » *Public Administration Review* March | April: 249-264.
- Yawei, Liu et Emilie Tran. 2000. « Les élections des comités villageois en Chine [Vers une meilleure gestion locale et un Etat plus fort]. » *Perspectives chinoises* (60): 21-39. doi: 10.3406/perch.2000.2524.
- Yin, Robert K. 1984. *Case study research. Design and methods*. Londres: Sage Publications.

ANNEXE 1 : RAPPORT DE PRÉENQUÊTE DE TERRAIN (ÉTÉ 2013)

Introduction

Dans le cadre de nos objectifs de recherche de la session d'été 2013, nous avons effectué une préenquête du 16 juillet au 10 septembre 2013 à Bamako au Mali. L'objectif de cette opération était de dégager la tendance générale de l'état de la participation publique dans les six municipalités de Bamako d'une part, et de décrire le portrait général de chacune d'elle d'autre part. Le but de la préenquête était de vérifier s'il y a ou non une différence de niveau de participation entre les communes (municipalités) et de formuler une hypothèse.

Dans cette perspective, nous avons procédé à l'analyse de différents documents dans les différentes municipalités et au gouvernorat de Bamako, et effectué quelques entretiens informels avec les fonctionnaires gouvernementaux et municipaux.

Dans un premier, nous nous penchons sur l'état de la participation dans les municipalités. Ensuite, nous présentons leur contexte local avant de conclure.

1 - De l'état de la participation dans les communes

Conformément à la loi 95-034 (1995)³⁰³, portant code des collectivités territoriales qui institutionnalise la participation publique dans les municipalités, ces dernières sont tenues à la publicité des séances du conseil, au compte-rendu des décisions du conseil aux habitants, et à la consultation de ces derniers dans divers domaines, notamment sur le projet de budget annuel.

Pour avoir une idée de la mise en œuvre de la participation dans les différentes municipalités, nous analysons l'effectivité des obligations (dispositifs) de participation publique contenues dans la loi 95-034 précitée. Le premier dispositif (1) porte sur la publicité des séances du conseil municipal. Il est observé à partir de deux indicateurs : le nombre de séances publiques par rapport au nombre total de documents de séances analysés. Le deuxième dispositif (2) qui mesure l'effectivité des comptes-rendus est observé à partir de deux indicateurs, notamment le nombre de comptes-rendus effectués aux habitants et leur modalité de réalisation. Enfin, le troisième dispositif (3) a trait aux caractéristiques de la

³⁰³ Cette loi est remplacée par la loi 2012-007 (2012) dont l'innovation porte sur la précision des sujets à mettre en débat lors du débat public sur le projet de budget municipal à savoir : l'état de mise en œuvre du Programme de Développement, Économique, Social et Culturel (PDSEC) ; le compte administratif de l'année écoulée ; l'état de fonctionnement des organes et des services de la collectivité territoriale ; et enfin le projet de budget.

consultation des habitants, à savoir leur nombre, leur durée moyenne et leur niveau d'égalité. Pour dégager une classification entre les municipalités, l'effectivité de chaque dispositif reçoit une note de façon croissante (- -; -; +/-; +; ++), correspondant respectivement au niveau très faible, faible, moyen, fort et très fort.

Tableau A.1.1 : L'état général de la mise en œuvre de la participation publique dans les communes de Bamako

Dispositif participatif	Commune I	Commune II	Commune III	Commune IV	Commune V	Commune VI
Publicité des séances du conseil municipal	-	-	-	-	-	-
Compte-rendu des décisions du conseil municipal aux habitants	+/-	+/-	-	+/-	+	NV ³⁰⁴
Niveau de consultation des habitants	+	+/-	-	+/-	+	NV
Qualité de la participation	+/-	+/-	-	+/-	+	NV

Source : Auteur

La première ligne correspond à la publicité des séances du conseil municipal qui sont publiques « à moins que les trois quarts (3/4) des conseillers n'en demandent autrement. Toutefois, elles sont obligatoirement publiques lorsque les délibérations portent sur les programmes de développement, les moyens de leur réalisation, l'acceptation des dons et legs, les discussions et l'adoption du budget annuel de la commune. » (Article 37 de la loi 95-034). Si les secrétaires généraux (directeurs généraux) nous affirment le caractère public de la plupart des sessions, cela n'apparaît pas dans les procès-verbaux analysés. Par ailleurs, ne figurent sur la liste de présence que les conseillers élus sauf dans la Commune III où le représentant de la coordination des chefs de quartier, celui de la coordination des jeunes, des femmes et du député de la commune y figure régulièrement. Par ailleurs, dans la Commune II, la présence des représentants de la société civile à la séance d'ouverture des différentes sessions est mentionnée par certains fonctionnaires. Dans le même sens, dans la Commune IV, certains affirment la participation des représentants de la coordination des chefs de quartier, celui des jeunes, des femmes et du représentant de l'antenne municipale du Conseil national de la société civile. Cependant, nous ne trouvons aucune mention de leur présence dans les documents de sessions.

³⁰⁴ Non vérifié : nous n'avons pas pu accéder aux documents de cette commune. Un entretien avec les agents de la Direction générale des collectivités territoriales nous avait déjà révélé les difficultés dans la gestion administrative de la commune. Par ailleurs les propos d'un conseiller municipal que nous avons rencontré permet d'avoir une idée de la mise en œuvre de la participation dans la commune. Ce dernier nous confiait que « la mairie organise le débat public, mais [que] la population ne vient pas ».

La deuxième ligne analyse les modalités de comptes-rendus aux habitants des décisions prises lors des sessions du conseil municipal. En effet, l'article 41 de la loi dispose qu'« après chaque session du Conseil communal, il est rédigé un compte-rendu qui sera affiché dans les huit (8) jours au siège de la Commune ou porté à la connaissance des habitants de la Commune par tout moyen de communication et d'information approprié notamment à travers des assemblées générales de villages, de quartiers et de fractions ». Là aussi se dégage une marge entre le principe juridique et la pratique. Dans les communes I, II et IV; nous trouvons dans les archives des copies de comptes-rendus des décisions prises lors des séances du conseil municipal. Mais nous ne rencontrons pas d'anciennes copies sur les tableaux d'affichage au siège des mairies (Villes), même si certains agents nous affirment qu'une copie y est régulièrement affichée pour l'information des habitants. Par ailleurs, dans l'hypothèse d'une telle perspective, leur accessibilité demeure limitée, car ces documents sont rédigés en français et en format très réduit et affichés en un seul lieu, le siège de la mairie. Dans la Commune V, la diffusion semble plus large. Selon un fonctionnaire, les comptes-rendus sont affichés au siège de la mairie, dans les centres secondaires d'état civil (représentation locale de la mairie dans les quartiers) et au stade sportif municipal.

La troisième ligne porte sur les mécanismes de consultations des habitants. D'une part, l'article 26 de la loi requiert qu'« Avant de délibérer sur [certaines] matières [...], le Conseil communal doit requérir l'avis des conseils de villages, de fractions et/ou de quartiers concernés ». Ces matières portent sur onze (11) domaines notamment, la voirie, le transport public, le cadastre, les opérations d'aménagement de l'espace, l'implantation et la gestion des équipements collectifs, etc. D'autre part, l'article 218 de la même loi postule que :

Le vote du budget est précédé d'un débat public. Ce débat doit porter obligatoirement sur [...] l'état de mise en œuvre du Programme de Développement, Économique, Social et Culturel (PDSEC); le compte administratif de l'année écoulée; l'état de fonctionnement des organes et des services de la collectivité territoriale; le projet de budget. Pour le budget communal, le débat public doit être précédé d'une consultation des conseils de villages, de fractions ou de quartiers constituant les communes.

Nous avons choisi de regarder la consultation dans le processus budgétaire au regard de sa régularité (au moins une fois l'an).

Ainsi, nous constatons un niveau élevé du processus de consultation des habitants sur les projets de budgets dans les communes I et V par rapport aux autres. En effet, dans ces deux communes, les autorités organisent des assemblées générales par quartier pour présenter le niveau d'exécution du budget en cours, suivi de la présentation du projet de budget de

l'année suivante. Ensuite, un débat public regroupant les représentants de l'ensemble des quartiers de la commune est organisé. Aussi, il apparaît dans les procès-verbaux de ces rencontres que les documents sont souvent remis à certains participants avant ou au cours de la réunion. Les communes II et IV quant à elles n'organisent pas d'assemblées générales dans les quartiers. Elles organisent seulement le débat public en regroupant les participants de l'ensemble de la commune en une seule rencontre. Même si une consultation des chefs de quartier est organisée dans la Commune IV, le processus nous semble moins représentatif dans ces deux communes. Dans la Commune III, les autorités n'organisent ni d'assemblée générale par quartier ni de débat public selon les agents rencontrés. Nous ne trouvons aucun procès-verbal dans ce sens ni à la mairie ni au niveau du gouverneur du district à qui ces documents devraient être transmis pour l'approbation du budget. L'obligation de consultation n'est nullement observée dans cette commune.

En somme, le niveau de participation apparaît donc moyen dans les communes I et IV, faible dans la Commune II, très faible dans la Commune III et fort dans la Commune V. À la lumière de ses résultats, il convient de porter un regard sur le contexte particulier des différentes communes.

2 - Le portrait du contexte local des communes

Dans la perspective de décentrer l'analyse des effets de la participation publique (Mazeaud 2009, Bherer 2011), nous portons notre regard sur le contexte local de sa mise en œuvre dans les municipalités. Dans ce sens, nous analysons certains facteurs contextuels qui favoriseraient la participation publique (Breux et al. 2004, Avritzer 2005, Fischer 2006, Montecinos 2006, Pipier et Deacon 2008, Sidibé 2012) que sont la présence d'une culture associative et politique, l'ouverture des autorités (élus et administration) à la participation, et la disponibilité de ressources (humaines, techniques et financières) pouvant soutenir le processus de participation.

La première dimension (1) porte sur la culture associative et politique dans la commune. Elle est observée à partir de deux indicateurs : le nombre d'associations enregistrées auprès de la commune et le nombre de listes de candidatures politiques enregistrées au niveau de la municipalité au cours des dernières élections municipales. La deuxième dimension (2) relative à l'ouverture des autorités municipales en faveur de la participation publique est regardée à partir de deux indicateurs, notamment le nombre de cadres d'interaction avec les habitants initiés par les autorités et la fréquence de leurs rencontres. Enfin, la troisième dimension (3) analyse la disponibilité de ressources pour soutenir la participation publique

dans la commune. Trois indicateurs sont utilisés à cet effet, à savoir le niveau de connaissances du maire et du secrétaire général (directeur général) dans le domaine de la démocratie participative, la capacité financière (recettes moyennes divisées par le nombre d'habitants), la présence de partenaires techniques et financiers intervenant dans le domaine de la participation citoyenne³⁰⁵ dans la commune. Pour catégoriser les communes, le degré de présence de chaque indicateur reçoit une note de façon croissante (- -; -; +/-; +; ++), correspondant au niveau très faible, faible, moyen, fort et très fort.

Tableau A.1.2 : Le portrait du contexte local des communes de Bamako

Dimension du contexte local	Commune I	Commune II	Commune III	Commune IV	Commune V
<u>Culture associative et politique</u>					
Nombre d'associations enregistrées	- -	-	++	+/-	+
Nombre de partis politiques	++	-	-	+	+/-
<u>Ouverture des autorités à la participation</u>					
Cadres d'interaction avec les habitants initiés	-	--	--	+	+
Fréquence des rencontres	-	--	--	-	+/-
<u>Disponibilité de ressources de soutien à la participation</u>					
Connaissances en démocratie participative	++	-	+/-	+	++
Ressources financières	--	+	++	+/-	-
Partenaires en participation citoyenne	++	-	-	+	++

Source : Auteur

La première dimension est relative à la culture associative et politique dans les communes. La présence d'une telle culture serait déterminante pour la promotion de la participation publique (Putnam 1993, Avritzer 2005). Nous constatons une hétérogénéité de cette dimension dans les communes I et III avec le très faible nombre d'association répertorié et une très forte représentation politique dans la première; et une très forte présence associative contre une faible représentation politique dans la seconde. Dans la Commune II par contre, nous constatons une faible représentation associative et une très faible présence politique. Quant aux communes IV et V, elles présentent des situations antagonistes avec une vie associative moyenne et une forte présence politique dans la première contre une forte présence politique et une vie associative moyenne dans la dernière.

³⁰⁵ Cet indicateur non prévu au départ a été relevé sur le terrain à la suite des premiers échanges informels sur le terrain.

La deuxième dimension porte sur le degré d'ouverture des autorités municipales en faveur de la participation publique. En effet, cette ouverture serait nécessaire à l'émergence d'une politique de participation publique (Bherer 2010). Dans la Commune I, nous relevons la faiblesse de cette ouverture. En effet, le seul cadre de consultation initié par le conseil municipal en 2011 à savoir une sous-commission domaniale par quartier pour prendre leurs avis sur les questions domaniales est suspendu depuis le mois de juin dernier au motif qu'elles ne seraient pas équitables dans la gestion des demandes de parcelles à usage d'habitation. Les rencontres avec les habitants se feraient donc de manière sectorielle et occasionnelle. Dans les communes II et III, à part les rencontres sectorielles et de façons ponctuelles, aucun cadre de consultation n'est initié par les autorités. Elles s'en tiennent au dispositif classique centré sur les chefs de quartier. Nous rencontrons une légère disponibilité des autorités des communes IV et V dans cette perspective. Au niveau de la Commune IV, des espaces de consultation sont initiés dans le domaine de l'assainissement, des mœurs, ainsi qu'un comité de crise même si aucune fréquence n'est instituée pour les rencontres, laissée à l'initiative des autorités. Dans la Commune V aussi, les autorités ont mis en place un cadre de concertation et partenariat à l'échelle de la commune qui doit se réunir avant et après chaque session du conseil municipal. Cependant, selon un fonctionnaire, les rencontres se tiennent rarement.

La troisième dimension porte sur la disponibilité de ressources au niveau de la commune pouvant dynamiser la participation publique. Pour Bherer (2010), l'insuffisance de compétences en démocratie participative peut limiter certaines politiques de participation publique. Par ailleurs, la disponibilité d'un minimum de ressources financières pour répondre aux demandes des habitants serait nécessaire à la mobilisation de ses derniers (Avritzer 2005). Au niveau de la Commune I, la mairesse est formatrice en développement local et membre de plusieurs réseaux d'élus locaux. Le secrétaire général a été au cœur d'une expérience pilote de politique de participation publique dans le cadre de la coopération décentralisée entre la commune de Sanakoroba où il officiait et la municipalité de Sainte-Élisabeth (Québec). Ce dernier est récemment arrivé à la tête de l'administration de la commune. Selon un fonctionnaire, « la majorité relative fait que la mairesse se sente plus redevable de ses collègues conseillers municipaux que des habitants »³⁰⁶. Sinon, la Commune I semble avoir de solides expériences en mobilisation communautaire à la faveur d'un programme de coopération décentralisée avec une association française de Grenoble et de programmes ponctuels avec d'autres partenaires (USAID, ACF, PDSU). En commune II, si le secrétaire général semble avoir des notions en matière de démocratie participative et

³⁰⁶ Dans le système municipal malien, le maire est élu au scrutin indirect par les conseillers élus en leur sein et non directement par les citoyens.

une certaine expérience, le maire disposerait de peu de connaissances en la matière. Par ailleurs, cette commune n'enregistre pas de partenaires techniques la soutenant dans cette dynamique. La Commune III, avec un maire, ancien président de l'association des municipalités du Mali aurait à minima des notions en démocratie participative. Cependant, le secrétaire général n'a aucune connaissance dans le domaine selon lui-même. De surcroît, il vient d'être porté à ce poste après le départ en retraite d'une précédente secrétaire générale aussi novice en la matière. Aussi, cette commune n'enregistre pas de partenaires intervenant dans le domaine. Elle dispose quand même de ressources financières plus élevées par rapport aux autres. Dans la Commune IV par contre, nous rencontrons un maire qui a des connaissances avancées en démocratie participative comme en témoignent ses publications sur l'état de la gouvernance au Mali ainsi que ses discours. Le secrétaire général a aussi des notions dans le domaine au regard de ses avis sur l'intérêt de la participation des habitants à la prise des décisions municipales. En plus, certains partenaires techniques y interviennent en matière de gouvernance (USAID, Save the Children, Plan Mali). Elle dispose de ressources financières moyennes comparativement aux autres communes. Quant à la Commune V, nous y rencontrons un maire, ancien consultant dans le domaine de la mobilisation communautaire pour les projets et programmes de développement et actuellement président de l'association des municipalités du Mali avec un ancien coordinateur de projet comme secrétaire général et très ancien dans l'administration de la même commune. Tous les deux semblent avoir de solides connaissances sur la nécessité et l'intérêt de la participation publique. Commune très peuplée, elle dispose de moins de ressources financières par habitant par rapport aux autres communes. Cependant, elle enregistre la présence de plusieurs partenaires intervenant dans le domaine de la gouvernance, notamment les programmes d'USAID, CNAFOD, APPROFEM, PDSU et deux programmes de coopération décentralisée avec l'agglomération d'Évry et la municipalité de Maxéville en France.

Nous avons établi dans la première partie que le niveau de participation apparaissait moyen dans les communes I et IV, faible dans la Commune II, très faible dans la Commune III et fort dans la Commune V. Au regard donc du portrait du contexte local des différentes communes, nous constatons que la culture associative et politique influence moins la qualité de la participation dans ces communes. Avec un nombre plus fort d'association, la Commune III enregistre un niveau très faible de participation. De même la Commune I qui apparaît la plus politisée présente un niveau moyen de participation. L'ouverture des autorités en faveur de la participation publique et la disponibilité de ressources, notamment la présence de connaissances techniques en démocratie locale et des partenaires intervenant dans le domaine de la gouvernance semblent plus déterminantes dans la

promotion de la participation publique dans les communes ciblées. En effet, la Commune V qui enregistre un degré fort de participation par rapport aux autres est dirigée par un maire et un secrétaire général ayant des compétences élevées dans le domaine de la démocratie participative et est accompagnée par plusieurs partenaires qui interviennent à partir des principes d'implication des habitants à la prise de décisions. À la lumière de l'état de la mise en œuvre de la participation dans les différentes communes et leur contexte local, nous formulons certaines hypothèses.

3 – Les hypothèses sur les forces et les faiblesses de la participation publique dans les communes

L'état de la participation dans les municipalités et leur contexte local nous amène à établir deux hypothèses. Premièrement, la présence d'autorités disposant de connaissances avancées en démocratie participative et accompagnées par des partenaires dont l'intervention se fonde sur des pratiques de participation citoyenne favorise la promotion de la participation publique. Que ce soit dans la Commune V où la participation apparaît la plus forte et dans les communes I et IV où elle semble moyenne, nous rencontrons des autorités municipales (maires et secrétaires généraux) qui ont au moins des notions de base dans le domaine de la démocratie participative d'une part, et sont appuyés par des projets qui interviennent à travers des stratégies de participation publique, d'autre part. Dans la Commune III, même si le maire semble avoir des notions de base en démocratie participative, il y a un secrétaire général novice en la matière et de plus est à sa première expérience dans ce poste. De même, la commune n'enregistre pas de projets d'appui dans le domaine.

Deuxièmement, *centrer la participation publique uniquement sur les chefs de quartier en limite la mise en œuvre*. En effet, les chefs et les conseils de quartier qui devrait constituer le relais entre les communes et les habitants semblent confronter à un problème de représentation et de fonctionnement. C'est pourquoi des structures intermédiaires sont mises en place par certains projets, notamment les comités de développement de quartier (CDQ) dans le cadre du programme de développement social urbain (PDSU) à Bamako avec la coopération française (Julien 2008). Mais avec la fin de ce programme, ces structures semblent laissées à elles-mêmes. Cette expérience est mise à profit par la coopération suisse dans la ville de Koutiala. Dans la même perspective, des associations de développement de quartier (ADQ) et des associations inter quartiers (AIQ) sont mis en place dans la commune de Sanakoroba dans le cadre du projet de Mobilisation des populations pour la décentralisation (MOPOD) avec la coopération canadienne (DNCT 2009).

4 – Les perspectives pour l'étape de terrain

Cette opération a été pour nous l'occasion d'attirer notre attention sur un certain nombre de constats. Tout d'abord, la nécessité de tenir compte de la qualité des administrations dans le choix des terrains d'étude. Les différentes administrations municipales n'ont pas les mêmes facilités à retrouver les documents suite à des difficultés d'archivage. Cela pose un problème d'accessibilité à l'information comme ce fut le cas de la Commune VI que nous n'avons pu étudier de façon approfondie. D'une manière plus relative, les mêmes difficultés se rencontrent dans les communes II et IV. Ensuite, nous relevons que notre expérience d'ancien agent du ministère chargé de la décentralisation nous a été d'un grand apport. Malgré la lettre d'introduction émise par le Directeur général des collectivités, nous sentions une certaine méfiance de la part des fonctionnaires municipaux. Mais en présentant une carte de visite sur laquelle nous avons mentionné la mention « ancien Sous-préfet », nos interlocuteurs se sentaient tout de suite en confiance et se laissaient aller dans les commentaires. Aussi, nous avons relevé la nécessité d'être flexible face aux réalités du terrain. En effet, au départ nous n'avons pas du tout pris en compte le facteur de *présence de projets d'appui intervenant à travers les stratégies de participation citoyenne*. À la suite des entretiens informels avec certains fonctionnaires et élus, nous avons pu relever la place importante de ce facteur dans la promotion de notre objet d'étude. Enfin, la nécessité d'être dans un environnement serein pour le bon déroulement du travail de recherche. En effet, nous avons constaté combien il est difficile d'avoir des moments de sérénité dans son propre milieu social de surcroît « africain » au regard de multiple sollicitation de parents, amis ou anciens collègues de travail. Avec cette expérience, nous aborderons certainement l'étape de terrain de notre projet de thèse avec plus de précautions.

Conclusion

Dans cette opération de préenquête, nous cherchions tout d'abord à établir l'état général de la mise en œuvre de la participation dans les communes de Bamako en portant un regard sur l'effectivité de la publicité des séances des conseils municipaux, des mécanismes de compte-rendu des décisions aux habitants, ainsi que celle des mécanismes de consultation de ces derniers sur les projets de budget. Dans ce sens, le niveau de participation apparaît moyen dans les communes I et IV, faible dans la Commune II, très faible dans la Commune III et fort dans la Commune V.

Ensuite, nous voudrions définir le contexte local des communes relativement à l'état de la culture associative et politique, l'ouverture des autorités municipales à la participation publique et la disponibilité de ressources pouvant dynamiser la politique de participation publique. Dans cette perspective, la disponibilité de ressources, notamment les connaissances dans le domaine de la démocratie participative et la présence de projets intervenant à travers des stratégies de participation citoyenne apparaissent déterminantes dans la promotion de la participation publique.

Ces constats nous ont amenés à formuler deux hypothèses. Premièrement, la présence d'autorités disposant de connaissances avancées en démocratie participative et accompagnées par des partenaires dont l'intervention se fonde sur des pratiques de participation citoyenne favorise la promotion de la participation publique. Deuxièmement, centrer la participation publique uniquement sur les chefs de quartier en limite la mise en œuvre.

Enfin, l'opération nous a permis de prendre conscience d'un certain nombre de conditions qu'un agent de recherche devrait s'attendre à affronter sur le terrain.

Références bibliographiques

- Avritzer, Leonardo. 2005. « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération publique. » In *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, 231-251. Paris: La Découverte.
- Bherer, Laurence. 2010. « Successful and unsuccessful participatory arrangements: Why is there a participatory movement at the local level? » *Journal of Urban Affairs* 32 (3): 287-303.
- Bherer, Laurence. 2011. « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. » *Participations* 1 (1): 105-133.
- Breux, Sandra, Laurence Bherer et Jean-Pierre Collin. 2004. *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*. Notes de recherche, 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.
- DNCT (Direction nationale des collectivités territoriales). 2009. *Rapport de capitalisation de l'expérience MOPOD*. Bamako (Mali).
- Fischer, Frank. 2006. « Participatory governance as deliberative empowerment: The cultural politics discursive space. » *American Review of Public Administration* 36 (1): 19-40.
- Julien, Collette. 2008. « Coopération et approche citoyenne. Enjeux et pratiques d'acteurs autour du Programme de Développement Social urbain à Bamako (Mali). » Mémoire de recherche finalisée, Université de Provence Aix-Marseille 1.
- Mazeaud, Alice. 2009. « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative. » Premières journées

doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre.

Montecinos, Egon. 2006. « Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. » *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 191 – 208.

Piper, Laurence et Roger Deacon. 2008. « Les Ward Committees à Msunduzi: La participation locale entre influence des élites et logiques partisanses » *Revue Tiers Monde* (196): 797-815.

Putnam, Robert D. 1993. *Making democracy work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

ANNEXE 2 : CERTIFICAT D'ÉTHIQUE

INRS

Université d'avant-garde

Le 17 juin 2014,

Monsieur Daouda Coulibaly
Étudiant au doctorat, INRS - Urbanisation Culture Société
385, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2X 1E3

Objet : CER-14-353-La participation publique des citoyens à la prise de décision à Bamako (Mali) : Fonctionnement et portée des mécanismes de participation publique mis en place depuis 1995

Monsieur,

Après examen de vos réponses aux questions et commentaires du comité d'éthique, j'ai le plaisir de vous confirmer l'acceptation de votre demande et l'émission du certificat.

La présente lettre constitue l'acceptation officielle du CER sur la dimension éthique de votre projet de recherche.

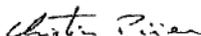
Vous recevrez sous peu une copie des documents Certificat d'éthique et Déclaration des responsables dûment signés. Une copie sera également transmise aux services à la recherche et développement de l'INRS qui pourront autoriser l'accès aux fonds (le cas échéant), mais il est de votre responsabilité de transmettre votre certificat d'éthique à votre organisme subventionnaire, le cas échéant.

Ce certificat a une validité d'une durée d'un an. Avant qu'il soit échu, vous recevrez un court formulaire de renouvellement que vous devrez remplir et retourner dûment signé au secrétaire du CER dans les trois semaines suivant sa réception. Les chercheurs qui ne respecteront pas cette obligation verront leur certificat d'éthique suspendu, ce qui entraînera automatiquement le gel des fonds liés au projet de recherche pour lequel le certificat a été émis.

En terminant, il vous est rappelé qu'il est également de votre responsabilité d'informer le comité des modifications qui pourraient être apportées à votre projet, en cours de réalisation, et qui ont trait à la participation de sujets.

Les membres du comité vous souhaitent le plus grand succès dans la poursuite de vos travaux de recherche.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.



Christian Poirier
Vice-président du CER

CERTIFICAT D'ÉTHIQUE

Le Comité d'éthique en recherche avec des êtres humains a examiné le projet de recherche identifié ci-dessous

Titre du projet : LA PARTICIPATION PUBLIQUE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION À BAMAKO (MALI): Fonctionnement et portée des mécanismes de participation publique mis en place depuis 1995

Nom du chercheur principal (ou de l'étudiant) : Daouda Coulibaly

Centre : INRS-UCS

Noms des étudiants inscrits à l'INRS dont les mémoires et/ou thèses découleront du projet, le cas échéant :

Nom du directeur de mémoire ou de thèse, le cas échéant : Sandra Breux

Nom de l'organisme subventionnaire ou de commandite : FRQSC

Le Comité d'éthique en recherche avec des êtres humains atteste que la recherche proposée impliquant des êtres humains répond aux normes de l'INRS en matière d'éthique.

Président du comité

Christian Poirier
Nom en lettres moulées

Christian Poirier
Signature

19 juin 2014
Date

INRS

Université d'avant-garde

DÉCLARATION DES RESPONSABLES

TITRE DU PROJET: LA PARTICIPATION PUBLIQUE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION À BAMAKO (MALI): Fonctionnement et portée des mécanismes de participation publique mis en place depuis 1995

Les informations fournies dans ce formulaire ainsi que dans les autres documents fournis sont exactes et complètes. Je m'engage à respecter rigoureusement le protocole de recherche tel que décrit ci-après et à me conformer aux exigences et aux recommandations du Comité d'éthique en recherche avec des êtres humains de l'INRS. J'obtiendrai l'approbation du Comité d'éthique avant d'apporter toute modification avant un impact sur les aspects éthiques ou sur toute déclaration faite quant au protocole de recherche, le cas échéant.

Organisme subventionnaire ou de commandite : FRQSC

Daouda Coulibaly
Nom du responsable du projet

Signature

17 JUIN 2014
Date

Claire Poitras
Nom du directeur du centre

Signature

23/06/2014
Date

Sandra Breux
Nom du directeur de thèse
(le cas échéant)

Signature

17 Juin 14
Date

Signatures des étudiants inscrits à l'INRS et assistants de recherche (le cas échéant) :

LA PRÉSENTE DEMANDE D'APPROBATION D'ÉTHIQUE EST ACCEPTÉE

SIGNATURE DU PRÉSIDENT
Christian Poirier

DATE

19.06.14

CER-14-353

ANNEXE 3 : GRILLE D'ENTRETIEN

Présentation de l'objet de la thèse : La mise en œuvre de la participation publique par les communes.

Entretiens avec les acteurs gouvernementaux (ministère et Direction nationale)

Informations personnelles sur l'interviewé

Âge ou catégorie d'âge:

Organisation :

Fonction :

Questions générales sur l'interviewé

1- Quel est votre poste actuel? Depuis quand l'occupez-vous? Votre fonction a-t-elle évolué avec le temps? Dans quel sens ?

2- Que pensez-vous des obligations d'information et de consultation prescrites par la loi 95-034?

Niveau d'application des obligations d'information et de consultation

3- Que pensez-vous de la mise en œuvre de ces obligations par les communes?

4- Pensez-vous que les citoyens sont informés des décisions de la commune? Si oui, par quel procédé la commune informe-t-elle les citoyens de ses décisions? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes acteurs ciblés par l'information?

5- Est-ce qu'il arrive que la commune consulte les citoyens avant de prendre ses décisions? S'il y a une consultation comment est-elle organisée? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs ciblés par la consultation?

6- Ces activités d'information et de consultation ont-elles un coût pour les communes?

Leadership politique

7- À votre avis qu'est-ce qui motivent certaines communes à appliquer l'information et/ou la consultation des citoyens? Et qu'est-ce qui retiennent certaines à ne pas les appliquer? Selon vous, quelles sont les caractéristiques des maires qui l'appliquent et de ceux qui ne l'appliquent pas? (appartenance politique, formation et expérience professionnelle)

Niveau de compétition politique

8- Est-ce que la configuration politique des communes peut favoriser ou entraver la mise en œuvre de l'information ou de la consultation des citoyens ? Si oui comment? Pour quelles raisons selon vous?

L'exercice du contrôle de légalité

9- À votre connaissance, est-ce que la tutelle tient compte des obligations d'information et de consultation dans le contrôle de la légalité? (Approbation sans tenir compte, approbation en tenant compte, rejet pour non-respect). À quelle fréquence, de quelle manière?

Pression des parties prenantes

10- À votre connaissance, quel rôle jouent les conseils de quartier, les associations/GIE et les médias locaux dans l'application ou l'inapplication de l'information et de la consultation des citoyens par les communes?

Conclusion

11 : Pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque pour que les communes appliquent davantage l'information et la consultation des citoyens?

12- Ya-t-il des aspects que nous n'avons pas abordés, mais que vous auriez souhaité mentionner?

Entretiens avec les acteurs gouvernementaux (agents du gouvernement)

Informations personnelles sur l'interviewé

Âge ou catégorie d'âge:

Organisation :

Fonction :

Questions générales sur l'interviewé

1- Quel est votre poste actuel? Depuis quand l'occupez-vous? Votre fonction a-t-elle évolué avec le temps? Dans quel sens ?

2- Que pensez-vous des obligations d'information et de consultation prescrites par la loi 95-034?

Niveau d'application des obligations d'information et de consultation

3- Que pensez-vous de la mise en œuvre de ces obligations par les communes?

4- Pensez-vous que les citoyens sont informés des décisions de la commune? Si oui, par quel procédé la commune informe-t-elle les citoyens de ses décisions? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes acteurs ciblés par l'information?

5- Est-ce qu'il arrive que la commune consulte les citoyens avant de prendre ses décisions? S'il y a une consultation comment est-elle organisée? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs ciblés par la consultation?

6- Ces activités d'information et de consultation ont-elles un coût pour les communes?

L'exercice du contrôle de légalité

7- Est-ce que les décisions que les maires vous transmettent pour l'approbation sont accompagnées de preuves relatives à l'information et à la consultation des citoyens? Par exemple des procès-verbaux de rencontre avec les citoyens ou des copies de comptes-rendus d'information des citoyens.

8- Exigez-vous ces preuves dans l'exercice du contrôle de la légalité?

9- Pour approuver par exemple le budget d'une commune quels sont les aspects sur lesquels vous insistez ?

10- Est-ce qu'il arrive qu'une décision d'un maire soit rejetée pour non-respect de l'information ou de la consultation des populations? Avez-vous l'habitude de rejeter une décision dans ce sens?

Leadership politique

11- À votre avis qu'est-ce qui motivent certaines communes à appliquer l'information et/ou la consultation des citoyens? Et qu'est-ce qui retiennent certaines à ne pas les appliquer? Selon vous, quelles sont les caractéristiques des maires qui appliquent et de ceux qui n'appliquent pas ces obligations ? (appartenance politique, formation et expérience professionnelle)

Niveau de compétition politique

12- Est-ce que la configuration politique d'une commune peut l'amener appliquer ou à ne pas appliquer l'information ou la consultation des citoyens ? Si oui comment? Y-a-t-il des exemples qui illustrent cela ?

Pression des parties prenantes

13- À votre connaissance, quel rôle jouent les conseils de quartier, les associations/GIE et les médias locaux dans l'application ou l'inapplication de l'information et de la consultation des citoyens par les communes?

Conclusion

14- Pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque pour que les communes appliquent davantage l'information et la consultation des citoyens?

15- Ya-t-il des aspects que nous n'avons pas abordés, mais que vous auriez souhaité mentionner?

Entretiens avec le maire et le secrétaire général

Informations personnelles sur l'interviewé

Âge ou catégorie d'âge:

Organisation :

Fonction :

Questions générales sur l'interviewé

1- Quel est votre poste actuel? Depuis quand l'occupez-vous? Votre fonction a-t-elle évolué avec le temps? Dans quel sens ?

Le leadership de l'exécutif communal

3- Quel est votre parcours académique ? Quel est votre parcours professionnel jusqu'ici?

4- Sur quelle liste de parti politique êtes-vous élu ?

5- Depuis combien de temps êtes-vous membre de ce parti ?

6- Avez-vous changé de parti?

7- Quand est-ce que vous vous êtes présenté pour une élection pour la première fois?

8- Qu'est-ce qui a favorisé votre présence sur la liste du parti? Quelles sont vos relations avec les chefs de quartier, les différents imams, le monde associatif ?

9- Avez-vous déjà eu une formation dans le domaine de la participation citoyenne?

10- Comment procédez-vous pour prendre vos décisions?

Niveau d'application des obligations d'information et de consultation

11- Que pensez-vous des obligations d'information et de consultation contenues dans le code des collectivités?

12- Pensez-vous que les citoyens sont informés des décisions de la commune? Si oui, par quel procédé la commune informe-t-elle les citoyens de ses décisions? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes acteurs ciblés par l'information?

13- Est-ce qu'il arrive que la commune consulte les citoyens avant de prendre ses décisions? S'il y a une consultation comment est-elle organisée? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les d'acteurs ou groupes acteurs ciblés par la consultation?

14- Ces activités d'information et de consultation ont-elles un coût pour les communes?

L'exercice du contrôle de légalité

15- Est-ce qu'il arrive que la commune joigne aux décisions à transmettre au gouverneur des comptes-rendus d'information ou de consultation des citoyens?

16- À votre connaissance, est-ce que le gouverneur tient compte des obligations d'information et de consultation dans le contrôle de légalité? Si oui comment?

17- Le gouverneur a-t-il l'habitude de rejeter une décision sur la base des obligations d'information ou de consultation des citoyens?

Niveau de compétition politique

18- Quels sont les partis qui sont implantés dans la commune ? Selon vous quel est le parti le plus implanté dans la commune?

19- Quels sont les partis qui sont représentés au conseil communal? Quels sont ceux qui sont représentés dans le bureau communal?

20- Votre parti est-il majoritaire ou minoritaire? Comment le bureau communal a-t-il été formé?

21- Quel est le processus de prise de décision au sein du conseil?

22- Est-il arrivé que le conseil rejette un projet de décision quelconque?

23- La configuration politique a-t-elle un effet sur votre façon d'appliquer ou de ne pas appliquer l'information ou la consultation des citoyens ? Si oui comment?

Pression des parties prenantes

24- Quelles sont les relations qui lient la commune aux associations/GIE et ONG?

25 - Est-ce qu'il arrive que les associations/GIE ou les ONGS et des journalistes demandent à participer à vos réunions?

26- À votre connaissance est-ce qu'une radio ou un journal s'est prononcé sur les relations entre la commune et les citoyens?

27- À votre avis, quel rôle joue les conseils de quartier, les associations/GIE et les médias locaux dans votre décision d'appliquer ou de ne pas appliquer l'information et la consultation des citoyens?

28- Est-ce qu'il y a des ONG ou des associations qui militent pour la participation ?

La présence dans l'environnement organisationnel d'occasions de sensibilisation à la participation

29- Quels sont les partenaires techniques qui interviennent dans la commune?

30- Y a-t-il des partenaires qui exigent l'information ou la consultation des citoyens dans leur processus d'intervention? Si oui, lesquels?

31- Quels sont les élus et/ou les agents communaux impliqués dans ces interventions?

32- Quel groupe de citoyens ces interventions s'adressent-elles ?

Conclusion

33- Pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque pour que la commune applique davantage l'information et la consultation des citoyens?

34- Ya-t-il des aspects que nous n'avons pas abordés, mais que vous auriez souhaité mentionner?

Élus et fonctionnaires communaux

Informations personnelles sur l'interviewé

Âge ou catégorie d'âge:

Organisation :

Fonction :

Questions générales sur l'interviewé

1- Quel est votre poste actuel? Depuis quand l'occupez-vous? Votre fonction a-t-elle évolué avec le temps? Dans quel sens ?

Niveau d'application des obligations d'information et de consultation

2- Que pensez-vous des obligations d'information et de consultation contenues dans le code des collectivités?

3- Pensez-vous que les citoyens sont informés des décisions de la commune? Si oui, par quel procédé la commune informe-t-elle les citoyens de ses décisions? (domaines, techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes acteurs ciblés par l'information?

4- Est-ce qu'il arrive que la commune consulte les citoyens avant de prendre ses décisions? S'il y a une consultation comment est-elle organisée? (domaines, techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs ciblés par la consultation?

5- Selon vous, ces activités d'information et de consultation ont-elles un coût pour les communes?

Niveau de compétition politique

6- Sur quelle liste de parti politique êtes-vous élu ?

7- Depuis combien de temps êtes-vous membre de ce parti ?

8- Avez-vous changé de parti?

9- Quand est-ce que vous vous êtes présenté pour une élection pour la première fois?

10- Qu'est-ce qui a favorisé votre présence sur la liste du parti? Quelles sont vos relations avec les chefs de quartier, les différents imams, le monde associatif ?

11- Avez-vous déjà eu une formation dans le domaine de la participation citoyenne?

12- Comment le bureau communal a-t-il été formé?

13- Que pensez-vous du processus de fonctionnement du conseil communal?

14- Quel est le processus de prise de décision au sein du conseil?

15- Est-il arrivé que le conseil rejette un projet de décision quelconque?

16- La configuration politique a-t-elle un effet sur la façon d'appliquer ou de ne pas appliquer l'information ou la consultation des citoyens ? Si oui comment?

Pression des parties prenantes

17- Quelles sont les relations qui lient la commune aux associations/GIE et ONG?

18 - Est-ce qu'il arrive que les associations/GIE ou les ONGS et des journalistes demandent à participer à vos réunions?

19- À votre connaissance est-ce qu'une radio ou un journal s'est prononcé sur les relations entre la commune et les citoyens?

20- À votre avis, quel rôle jouent les conseils de quartier, les associations/GIE et les médias locaux dans votre décision d'appliquer ou de ne pas appliquer l'information et la consultation des citoyens?

21- Est-ce qu'il y a des ONG ou des associations qui militent pour la participation ?

Conclusion

22- Pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque pour que la commune applique davantage l'information et la consultation des citoyens?

23- Ya-t-il des aspects que nous n'avons pas abordés, mais que vous auriez souhaité mentionner?

Responsables d'organismes internationaux

Informations personnelles sur l'interviewé

Organisation :

Profession :

Questions générales sur l'interviewé

1- Quel est votre poste actuel? Depuis quand l'occupez-vous? Votre fonction a-t-elle évolué avec le temps? Dans quel sens ?

La présence dans l'environnement organisationnel d'occasions de sensibilisation à la participation

2- Est-ce que vous intervenez dans le domaine de la décentralisation? Si oui comment?

3- Avez-vous des programmes ou des projets spécifiques qui impliquent l'information ou la consultation des citoyens par les communes ? Si oui lesquels et dans quelles communes ?

4- Pour vous, comment les élus perçoivent-ils la participation citoyenne? (avantage ou contrainte)

5- Selon vous, qu'est-ce qui amène une commune à favoriser ou à entraver l'information et la consultation des citoyens dans son processus de gestion ?

Le niveau d'application des obligations d'information et de consultation

6- Que pensez-vous des relations entre les collectivités et les citoyens?

7- Pensez-vous que les citoyens sont informés des décisions des communes?

8- À votre connaissance est-ce que les communes consultent les citoyens dans leur processus de décisions? Si oui comment font-elles? Quels sont les acteurs qui sont ciblés?

9- Est-ce les activités d'information et de consultation entraînent des coûts pour les communes?

L'exercice du contrôle de légalité

10- À votre connaissance, est-ce que la tutelle prend en compte les obligations d'information et de consultation des citoyens dans leur contrôle de légalité ?

Pression des parties prenantes

11- Pour vous, quelle est la place des leaders communautaires, des associations et les médias dans l'information ou la consultation des citoyens par les collectivités?

Conclusion

12- Pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque pour que les communes appliquent davantage l'information et la consultation des citoyens?

13- Ya-t-il des aspects que nous n'avons pas abordés, mais que vous auriez souhaité mentionner?

Agents des projets

Informations personnelles sur l'interviewé

Âge ou catégorie d'âge:

Organisation :

Fonction :

Questions générales sur l'interviewé

1- Quel est votre poste actuel? Depuis quand l'occupez-vous? Votre fonction a-t-elle évolué avec le temps? Dans quel sens ?

La présence dans l'environnement organisationnel d'occasions de sensibilisation à la participation

2- Depuis quand intervenez-vous dans la commune ? Dans quels domaines?

3- Fournissez-vous des informations aux citoyens dans la mise en œuvre de votre projet? Si oui, par quel procédé? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs ciblés par l'information?

4- Est-ce qu'il vous arrive de consulter les citoyens dans vos démarches? S'il y a une consultation comment est-elle organisée? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs ciblés par la consultation?

5- Ces activités d'information et de consultation ont-elles un coût pour les communes?

6- Quels sont les élus et/ou les agents communaux impliqués dans ces interventions?

7- Que pensez-vous des obligations d'information et de consultation contenues dans le code des collectivités?

Le niveau d'application des obligations d'information et de consultation

8- Que pensez-vous des relations entre la commune et les citoyens?

9- Pensez-vous que les citoyens sont informés des décisions de la commune?

10- À votre connaissance est-ce que la commune consulte les citoyens dans leur processus de décisions? Si oui comment fait-elle? Quels sont les acteurs qui sont ciblés?

Conclusion

11- Pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque pour que la commune applique davantage l'information et la consultation des citoyens?

12- Ya-t-il des aspects que nous n'avons pas abordés, mais que vous auriez souhaité mentionner?

Entretiens avec les experts

Informations personnelles sur l'interviewé

Prénom et nom :

Organisation :

Fonction :

Question générale

1- Que pensez-vous des obligations d'information et de consultation prescrites par la loi 95-034?

Niveau d'application des obligations d'information et de consultation

2- Que pensez-vous de la mise en œuvre de ces obligations par les communes?

3- Pensez-vous que les citoyens sont informés des décisions des communes? Si oui, par quels procédés les communes informent-elles les citoyens de leurs décisions? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes acteurs ciblés par l'information?

4- Est-ce qu'il arrive que les communes consultent les citoyens avant de prendre leurs décisions? S'il y a une consultation comment est-elle organisée? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes acteurs ciblés par la consultation?

5- Ces activités d'information et de consultation ont-elles un coût pour les communes?

Leadership politique

6- À votre avis qu'est-ce qui motivent certaines communes à appliquer l'information et/ou la consultation des citoyens? Et qu'est-ce qui retiennent certaines à ne pas les appliquer? Selon vous, quelles sont les caractéristiques des maires qui les appliquent et de ceux qui ne les appliquent pas?

- L'appartenance politique des élus,
- Leur formation et expérience professionnelle

Niveau de compétition politique

7- Est-ce que la configuration politique des communes peut favoriser ou entraver la mise en œuvre de l'information ou de la consultation des citoyens ? Si oui comment? Pour quelles raisons selon vous?

8- Le processus de sélection et d'élection des conseillers influence-t-il la mise en œuvre de l'information et la consultation des citoyens par les élus?

L'exercice du contrôle de légalité

9- À votre connaissance, est-ce que la tutelle tient compte des obligations d'information et de consultation dans le contrôle de légalité? (Approbaton sans tenir compte, approbaton en tenant compte, rejet pour non-respect). À quelle fréquence, de quelle manière?

Pression des parties prenantes

10- À votre connaissance, quel rôle joue les conseils de quartier, les associations/GIE et les médias locaux dans l'application ou l'inapplication de l'information et de la consultation des citoyens par les communes?

11- Est-ce que leur présence peut-elle amener les élus à être plus ouvert à l'information et à la consultation des populations dans la gestion communale?

Conclusion

12 : Pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque pour que les communes appliquent davantage l'information et la consultation des citoyens?

13- Ya-t-il des aspects que nous n'avons pas abordés, mais que vous auriez souhaité mentionner?

Entretiens avec les leaders communautaires

Informations personnelles sur l'interviewé

Prénom et nom :

Organisation :

Fonction :

Question générale

1- Est-ce que vous avez connaissance que la loi oblige la commune à vous rendre compte de ses décisions et à vous consulter dans la prise de décisions?

2- Que pensez-vous de ces obligations d'information et consultation prescrites par la loi 95-034?

Niveau d'application des obligations d'information et de consultation

3- Que pensez-vous de la mise en œuvre de ces obligations par les communes?

4- êtes-vous informés des décisions de la commune? Si oui, par quel procédé la commune vous informe-t-elle de ses décisions? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs ciblés par l'information?

5- Est-ce qu'il arrive que la commune vous consulte avant de prendre ses décisions? S'il y a une consultation comment est-elle organisée? (techniques, fréquence, langue, lieu). Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs ciblés par la consultation?

6- Ces activités d'information et de consultation ont-elles un coût pour les communes?

Leadership politique

7- À votre avis qu'est-ce qui motivent certaines communes à appliquer l'information et/ou la consultation des citoyens? Et qu'est-ce qui retiennent certaines à ne pas les appliquer? Selon vous, quelles sont les caractéristiques des maires qui les appliquent et de ceux qui ne les appliquent pas?

- L'appartenance politique des élus,

- Leur formation et expérience professionnelle

Niveau de compétition politique

8- Est-ce que la configuration politique des communes peut favoriser ou entraver la mise en œuvre de l'information ou de la consultation des citoyens ? Si oui comment? Pour quelles raisons selon vous?

9- Le processus de sélection et d'élection des conseillers influence-t-il la mise en œuvre de l'information et la consultation des citoyens par les élus?

L'exercice du contrôle de légalité

10- À votre connaissance, est-ce que la tutelle tient compte des obligations d'information et de consultation dans le contrôle de légalité? (Approbation sans tenir compte, approbation en tenant compte, rejet pour non-respect). À quelle fréquence, de quelle manière?

Pression des parties prenantes

11- À votre connaissance, quel rôle jouent les conseils de quartier, les associations/GIE et les médias locaux dans l'application ou l'inapplication de l'information et de la consultation des citoyens par les communes?

12- Est-ce que leur présence peut-elle amener les élus à être plus ouverts à l'information et à la consultation des populations dans la gestion communale?

Conclusion

13 : Pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque pour que les communes appliquent davantage l'information et la consultation des citoyens?

14- Ya-t-il des aspects que nous n'avons pas abordés, mais que vous auriez souhaité mentionner?

ANNEXE 4 : TRADUCTION LIBRE DE LA GRILLE D'ENTRETIEN DES LEADERS COMMUNAUTAIRES EN « BAMBARA »

Entretien avec les leaders communautaires

Informations personnelles sur l'interviewé

I tîgô ni i djamou:

Question générale

1 – I ba kalaman ko sariya ba yamoriya mairiw kan, kou ka kounafoniw di aw man ou bien ka aw hakilina ta sani ou ka baraw boloda aw ka quartier kônô wa?

2 – Hé hakilina yé mouyé o sariya bolow kan?

Niveau d'application des obligations d'information et de consultation

3 – Hé hakilina yé mou yé o sariya bolow batolila mairi mîgôw fè ?

4 – est-ce que mairi mîgôw bè kounafoni di aw ma mairi taga bolow la wa ? Aw bè kounafoni sôrô tiokodi ?

5 – est-ce que mairi mîgôw bè aw hakilina ta ouka baraw takabolow la kouma dôwou la wa ? Ou bè aw hakilina ta tiokodi ?

6 – est-ce que mairi bè moussaka dôw bô aw kounafolili ni aw hakilina talila wa ?

Leadership politique

7 – Hé bolo, mouna, mairi dôw bè kounafoni di ou ka population ma ou ka ou ka population hakilinaw ta ? Moudé bakè mairi dow tè o sariyaw bato ?

Ou ka parti ta bolo wa,

Ouyé kalan mikè ani bara dôniya mibè oula wa

Niveau de compétition politique

8 – est-ce que parti hakè mibè mairi buro la o bè kèlèya ou nîgôya do aw kounafonini ni aw hakilina tali la mairi mîgôw fè ? Tiokodi ? nkou djoumin na ?

9 – est-ce que mairi conséyéw tali tioko bè guèlaya ou nîgôya do aw kounafolili ni aw hakilina ta tiokoyaw la mairi mîgôw fè ?

L'exercice du contrôle de légalité

10 – Hé ka dônian la, est-ce que gouverneur bè kôlôsi kè yalassa ka dô ni mairi môgôw bè aw kounafoni ou ka aw hakilina ta mairi baraw là comi sariya ba yamôriya tiokomina wa ?

Pression des parties prenantes

11 - Hé ka dônian la, conseils de quartierw ani associationw ni GIÉw djôyôrô yé mouyé aw kounafolili ni aw hakilinaw tali sariya bato lila mairi môgôw fè ?

12 – est-ce que olouw bè séka to mairi môgôw ka aw kounafolili ni aw hakilinaw tali sarayaw bato mairi tabolow la wa ?

Conclusion

13 – Hé bolo, mouné bè sékakè bi yalassa mairi môgôw ka aw kounafolili ni aw hakilinaw tala sariya bato kossèbè ?

14 – est-ce que hakilina wèrè bi fè ka fara aw yé miniw fô, nda massé mima ?

ANNEXE 5 : GUIDE D'OBSERVATION DES SÉANCES DU CONSEIL COMMUNAL ET DE DÉBATS PUBLICS SUR LE PROJET DE BUDGET

Participants : qui participe ?

- Nombre :
- Genre : nombre de femmes/nombre d'hommes/nombre de jeunes
- Qualité du participant : conseiller de quartier, membre d'un groupement, volontaire

Qualité des procédures : comment est-ce que la participation se déroule?

- Organisation spatiale : circulaire/tribune vs audience
- Nombre d'interventions : répartition par statut et entre autorités locales et participants
- Organisation du débat : modérateur/ fonction
- Langue d'intervention : français/bambara (langue locale)
- Temps d'intervention : limité/ou informel
- Argumentation : les intervenants argumentent-ils leurs points de vue? Cherchent-ils à convaincre les autres?
- Publicité : le débat se tient-il dans un endroit public ou clos?
- Inclusion : le débat est-il ouvert à l'ensemble des participants potentiels ?
- L'ensemble des participants potentiels ont-ils reçu de l'information?
- Égalité : Les participants ont-ils eu accès aux informations nécessaires pour préparer leurs opinions? Ont-ils le même temps d'interventions? Ou de vote s'il y a lieu?
- L'imputabilité : les autorités justifient-elles leurs positions? Les justifications sont-elles en faveur de leur intérêt personnel, d'un groupe ou de la communauté?
- Le respect des opinions contraires : les opinions contraires sont-elles ignorées? banalisées, prises en compte?
- Durée de la séance :

Le degré d'influence des participants :

- Avantage personnel/ influence informationnelle/recommandation

ANNEXE 6 : LETTRES D'INTRODUCTION SUR LE TERRAIN LORS DE LA PRÉENQUÊTE ET DE L'ENQUÊTE

MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE,
DE LA DÉCENTRALISATION ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

E-mail : dnct@afribone.net.ml

Bamako, le 14 AOUT 2013

BP.E : 4977 – FAX : (223) 20 29 15 01

☎ (223) 20 29 15 12/20 29 72 98

N° /DGCT

Le Directeur Général des
Collectivités Territoriales

A

Madame, Messieurs les Maires des
Communes et du District de Bamako

Objet : Lettre d'introduction

J'ai l'honneur de vous informer que dans le cadre de ses études de doctorat portant sur la *participation citoyenne dans les communes du district de Bamako*, M. Daouda Coulibaly, étudiant à l'Institut national de recherche scientifique (INRS-UCS) de Montréal au Québec (Canada) procédera à une pré-enquête dans vos communes respectives.

À cet effet, je vous demande de lui faciliter les entretiens qu'il sollicitera avec vous ainsi que l'accès aux documents. Cette étude qui rentre dans un but purement académique nous aidera certainement dans la perspective du renforcement de la participation des citoyens à la gestion communale dans les années à venir.

Je vous saurais gré de votre franche collaboration.

Ampliations :

Original.....1

MDD.....1/Info

GR-DBko.....1/Info

Tous Maires.....6

Le Directeur Général
Des Collectivités Territoriales


Adama SISSOUMA
Chevalier de l'Ordre National

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION
ET DE LA VILLE
----- 0 -----
SECRETARIAT GENERAL
----- 0 -----



N° 0340 / MDV - SG

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple - Un But - Une Foi
----- 0 -----

07 AOUT 2014
Bamako, le

*Le Ministre de la Décentralisation
et de la Ville*

JA

**MONSIEUR LE DIRECTEUR GENERAL
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
BAMAKO**

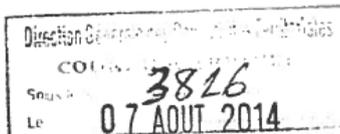
J'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir accueillir Monsieur Daouda COULIBALY, étudiant à l'Institut National de la Recherche Scientifique (Montréal, Québec, Canada) pour l'exécution de ses recherches de terrain.

Il s'agira pour l'intéressé de collecter des informations relatives à la participation des citoyens à la gestion des collectivités dans les communes III et V du District de Bamako.

POUR LE MINISTRE ET PAR ORDRE
LE SECRETAIRE GENERAL,

[Signature]
Roubacar SOW

Commandeur de l'Ordre National



MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA VILLE

REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

E-mail : dnct@afribone.net.ml

Bamako, le 27 AOUT 2014

BP.E : 4977 – FAX : (223) 20 29 15 01
■ (223) 20 29 15 12/20 29 72 98
N° 1 0 6 /DGCT

Le Directeur Général des
Collectivités Territoriales

A

Messieurs les Maires des Communes III et V et du
District de Bamako et de Ngabakoro-Droit

Objet : Lettre d'introduction

J'ai l'honneur de vous informer que dans le cadre de ses études de doctorat portant sur la *participation des citoyens à la prise de décisions dans les communes*, M. Daouda Coulibaly, agent au Commissariat au développement institutionnel (CDI) et étudiant à l'Institut national de recherche scientifique (INRS-UCS) de Montréal au Québec (Canada) procédera à une recherche de terrain dans vos communes respectives.

À cet effet, je vous demande de lui faciliter les entretiens qu'il sollicitera avec vous ainsi que l'accès aux documents. Cette étude qui rentre dans un but purement académique nous aidera certainement dans la perspective du renforcement de la participation des citoyens à la gestion communale, un axe majeur de notre politique nationale de décentralisation.

Je vous saurais gré de votre franche collaboration.

Ampliations :

Original.....1
MDV.....1/Info
GR-DBko.....1/Info
Maires.....3

Le Directeur Général
Des Collectivités Territoriales



Adama SISSOUMA
Chevalier de l'Ordre National

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION
ET DE LA VILLE

REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES

E-mail : dnct@afribone.net.ml

Bamako, le 27 AOUT 2014

BP.E : 4977 – FAX : (223) 20 29 15 01
☒ (223) 20 29 15 12/20 29 72 98
N° 1 0 6 /DGCT ✓

Le Directeur Général des
Collectivités Territoriales

A

Mesdames et Messieurs les Responsables des
Structures Membres du Panel Décentralisation

Objet : Lettre d'introduction

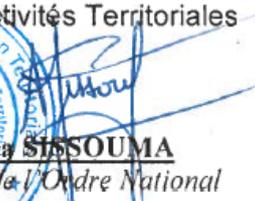
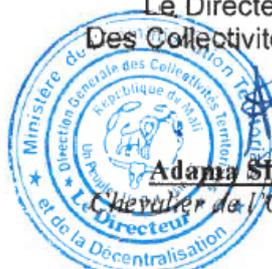
J'ai l'honneur de vous informer que dans le cadre de ses études de doctorat portant sur la *participation des citoyens à la prise de décisions dans les communes*, M. Daouda Coulibaly, agent au Commissariat au développement institutionnel (CDI) et présentement étudiant à l'Institut national de recherche scientifique (INRS-UCS) de Montréal au Québec (Canada) procédera à une recherche de terrain dans vos structures.

À cet effet, je vous demande de lui faciliter les entretiens qu'il sollicitera avec vous ainsi que l'accès aux documents. Cette étude qui rentre dans un but purement académique nous aidera certainement dans la perspective du renforcement de la participation des citoyens à la gestion communale, un axe majeur de notre politique nationale de décentralisation.

Je vous saurais gré de votre franche collaboration.

Ampliations :

Original.....1
MDV.....1/Info
GR-DBko.....1/Info
Maires.....3

Le Directeur Général
Des Collectivités Territoriales

Adama SISSOUMA
Chevalier de l'Ordre National


ANNEXE 7 : EXEMPLAIRES DE BE DE TRANSMISSION DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES AU GOUVERNEUR

MINISTERE DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE ET DE LA DECENTRALISATION

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple- Un But- Une Foi

GOUVERNORAT DU DISTRICT
DE BAMAKO

MAIRIE DE LA COMMUNE III

LE MAIRE DE LA COMMUNE III DU DISTRICT
DE BAMAKO

A

MONSIEUR LE GOUVERNEUR DU DISTRICT DE
BAMAKO

Bordereau d'envoi n° 146 1 / 2 0 1 2 MC III - DB

Désignation des pièces	Nombre	Observation
Délibération portant adoption du budget primitif exercice 2013 ;	01	« Pour approbation »
Procès verbal de la 19 ^{ème} session ordinaire du conseil communal ;	01	
Copie du budget 2013.	01	
TOTAL	03	

Bamako, le 05 Novembre 2012

Le Maire



Abdel Kader SIDIBE
Chevalier de l'Ordre National

/)) INISTERE DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE ET DES COLLECTIVITES
LOCALES

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple - Un But - Une Foi

GOUVERNORAT DU DISTRICT DE BAMAKO

Bamako, le 31 Octobre 2013

MAIRIE DE LA COMMUNE V

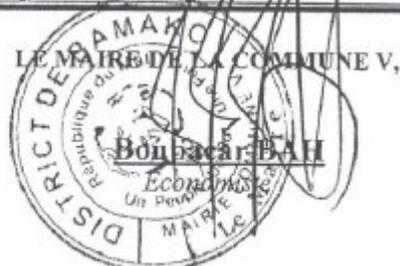
LE MAIRE DE LA COMMUNE V

/-))

MONSIEUR LE GOUVERNEUR DU DISTRICT
-BAMAKO-

BORDEREAU D'ENVOI - N° 593 /MCV/DB

Désignation	Nbre Pièces	Observations
Documents de session Budgetaire du 21 au 31 Octobre 2013 :		
Budget Primitif 2014.....	01	« POUR APPROBATION»
- P.V de Session Budgetaire.....	01	
- P.V du Débat public.....	01	
- Compte Rendu.....	01	
- Délibération n° 010.....	01	
- Note Explicative Budget Primitif 2014.....	01	
- Compte Administratif 2012.....	01	
- Decision n° 3103/GDB-CAB du 13 aout 2013	01	
- P.V des Quartiers de :		
- Sabalibougou.....	01	
- Kalaban Coura.....	01	
- Baco Djicoroni.....	01	
- Daoudabougou.....	01	
- Badalabougou - SEMA.....	01	
TOTAL	13	



ANNEXE 8 : EXEMPLAIRES DE DÉCISIONS D'APPROBATION DU GOUVERNEUR

MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE ET DE LA DÉCENTRALISATION
GOUVERNORAT DU DISTRICT
DE BAMAKO
CABINET

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple – Un But – Une Foi

DECISION N° 2131 /GDB-CAB

PORTANT APPROBATION D'UNE DÉLIBÉRATION
DU CONSEIL COMMUNAL DE LA COMMUNE III
DU DISTRICT DE BAMAKO.

LE GOUVERNEUR DU DISTRICT DE BAMAKO

VU la Constitution ;
VU la loi N°93-008 du 11 Février 1993 déterminant les conditions de la libre Administration des Collections Territoriales ;
VU la loi N°007 du 07 Février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali ;
VU la loi N°96-025 du 21 Février 1996 portant Statut particulier du District de Bamako ;
VU le Décret N°96-119/P-RM du 11 Avril 1996 déterminant les conditions de nomination et les attributions du Représentant de l'Etat au niveau du District de Bamako ;
VU le Décret N°11-111/P-RM du 15 Mars 2011 portant nomination des Gouverneurs des Régions et du District de Bamako ;
VU le BE N°461-2012/MCIII-DB du 05 Novembre 2012 du Maire de la Commune III du District de Bamako transmettant les documents du Conseil Communal de la Commune III.

DECIDE :

ARTICLE 1^{er} : Est approuvée la délibération de la 19^e session du Conseil Communal de la Commune III du District de Bamako du 09 Octobre 2012 portant adoption du Budget Primitif Exercice 2013, arrêté en recettes et dépenses à la somme de : **Deux Milliards Neuf Cent Soixante Onze Millions Six Cent Soixante Huit Mille Deux Cent Quatre Vingt Quinze Francs CFA (2.971.668.295F CFA)**, et décomposé ainsi qu'il suit :

- Recettes de Fonctionnement	2.580.945.850F
- Dépenses de Fonctionnement.....	2.580.945.850F
- Recettes d'Investissement.....	390.722.445F
- Dépenses d'Investissement.....	390.722.445F

ARTICLE 2 : La présente Décision qui prend effet à compter de sa date de signature, sera communiquée partout où besoin sera.

Bamako, le 13 DEC. 2012

AMPLIATIONS :

MATD1P/CR
Mairie CIII-DB.....1
Archives /Dossiers.....2/4

P/LE GOUVERNEUR P/O

Le Conseiller aux Affaires
Administratives et Juridiques



DECISION N° 4596 /GDB-CAB

**PORTANT APPROBATION D'UNE DELIBERATION DU CONSEIL
COMMUNAL DE LA COMMUNE V DU DISTRICT DE BAMAKO.**

LE GOUVERNEUR DU DISTRICT DE BAMAKO

- VU la Constitution du 12 Janvier 1992 promulguée par le Décret N° 92-073/P-CTSP du 25 Février 1992 ;
VU la Loi N° 93-008 du 11 Février 1993 modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales ;
VU la Loi N° 2012-007 du 07 Février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali ;
VU la Loi N° 96-025 du 21 Février 1996 portant Statut Particulier du District de Bamako ;
VU le Décret N° 96-119/P-RM du 11 Avril 1996 déterminant les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'Etat au niveau du District de Bamako ;
VU le Décret N° 12-701/P-RM du 10 Décembre 2012 portant Nomination des Gouverneurs de Régions et du District de Bamako ;
VU le BE N° 593/M.CV-DB du 31 Octobre 2013 de Monsieur le Maire de la Commune V du District de Bamako.

DECIDE :

ARTICLE 1^{er} : Est approuvée la délibération N° 2013/023/M.CV-DB du 04 Décembre 2013 du Conseil Communal de la Commune V portant adoption du Budget Primitif exercice 2014 de la Commune V du District de Bamako.

ARTICLE 2 : La présente Décision qui prend effet à compter de sa date de signature sera communiquée partout où besoin sera.

Bamako, le 13 0 DEC 2013

AMPLIATIONS

MAT.....1 P/CR
M-CV-DB.....1
Archives-chrono..... 2

LE GOUVERNEUR

Georges TOGO

