

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

8^e Colloque de la Relève VRM

INRS-UCS, Montréal

26-27 mai 2011

Coulibaly Daouda

Master II

Département Administration-Gestion

Université Senghor d'Alexandrie (Égypte)

Sous la direction des Professeurs : Jean-Pierre Collin, INRS-UCS, et Danièle Bordeleau, Université Senghor

Adresse courriel : daoudcoul@yahoo.fr

Contexte

Au Mali, la décentralisation a conféré aux citoyens la responsabilité de la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local à travers leur collectivité¹. Dans cette perspective, la loi 95-034 portant code des collectivités impose aux autorités locales la consultation des citoyens d'une part et des comptes rendus d'autre part². Le tableau 1 donne un aperçu de l'ensemble des instances de participation prévues explicitement par la loi 95-034.

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

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

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

Pourquoi le choix de la commune urbaine de Bandiagara?

Nous avons été en service dans la ville de Bandiagara de 2004 à 2009 comme Sous-préfet. Nous avons constaté le désintérêt des citoyens pour leur municipalité, lequel se manifeste par une régression de la participation aux consultations électorales (52,38% aux élections communales de 2004 et 46% à celles de 2009). Ce désintérêt constitue l'une des causes de la faiblesse du taux de mobilisation des taxes de développement régional et local (TDRL) et de (TV). Le tableau 2 présente la variation du taux de recouvrement de ces taxes.

¹ Article 3 de la Loi 93-008/Déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la Loi 96-056 du 16 octobre 1996.

² Articles 17 et 174 pour la consultation; 30 pour le compte rendu

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

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

Source : Commune urbaine de Bandiagara, 2010

Depuis la mise en place des nouvelles collectivités en 1999, aucune étude empirique n'a été menée au niveau des collectivités pour évaluer le niveau de participation des citoyens conformément aux exigences légales.

Questions de recherche

Les constats ci-dessus nous ont donc amené à mener cette recherche en nous demandant principalement quelles sont les conditions nécessaires pour favoriser le renforcement de la participation des citoyens à la gestion municipale? Et de façon particulière si les pratiques actuelles de la commune urbaine de Bandiagara favorisent-elles la participation de ses citoyens?

Objectif et hypothèse de recherche

L'objectif général de cette étude était de proposer un dispositif pouvant contribuer au renforcement de la participation des citoyens de Bandiagara à la gestion de leur ville.

Pour rejoindre cet objectif, l'approche que nous avons retenue est celle que Breux *et al.* (2004 : p.9) ont choisi de nommer « **participation publique** : Elle se définit comme les activités initiées et prévues par la Ville et les lois et règlements pour permettre aux citoyens d'échanger avec les autorités et d'influencer les priorités d'action ».

Deux hypothèses de recherche : « la réussite d'un mécanisme de participation des citoyens à la gestion municipale est favorisée par des conditions allant au-delà des textes législatifs ». Ensuite, « le déficit dans la participation des citoyens de Bandiagara à la gestion de leur municipalité est lié à sa limitation au cadre réglementaire fixé par l'État sans développement de mécanismes de renforcement ».

Pour opérationnaliser ces hypothèses, il s'est agit dans un premier temps d'identifier des conditions de succès de la participation dans la littérature et dans un second temps d'analyser les pratiques de participation publique au niveau de la ville de Bandiagara.

Méthodologie de recherche

La collecte des données

Notre expérience professionnelle : Elle a permis de faire notre interprétation du jeu entre les acteurs, du contexte et des interactions. Cette expérience a favorisé l'obtention des données secondaires et la formulation de la problématique de recherche.

Entrevues exploratoires : Il faut dire que nous avons effectué un stage au réseau Villes Régions Monde (INRS-UCS) de Montréal dans le cadre de notre recherche.

Ce qui a été l'occasion de réaliser des entrevues exploratoires avec des chercheurs (7 professeurs chercheurs), des praticiens (élu, responsables de structures communautaires). Elles nous ont permis une meilleure compréhension de la participation publique, d'orienter nos lectures et d'identifier des expériences participatives.

Recherche documentaire : Elle a été effectuée à deux fins, notamment l'extraction d'informations factuelles sur le phénomène et des données sur le terrain d'étude. Elle a constitué une source de collecte dans le cadre de la revue de littérature, en particulier l'identification des conditions de succès de la participation et des expériences de référence en la matière.

Questionnaires : Cet outil nous a permis d'évaluer la participation telle que pratiquée dans la ville de Bandiagara. Pour y parvenir, nous nous sommes basés sur les conditions de succès d'un mécanisme de participation identifiées dans la littérature. C'est dans cette optique que quatre groupes d'informateurs ont été choisis: le Préfet, le Sous-préfet (le premier exerce le contrôle de légalité sur les actes de la commune et le second l'appui-conseil)³ et l'assistante technique de la mairie, les élus (deux du bloc soutenant le maire, deux de l'opposition), le secrétaire général, responsable de l'administration municipale, les chefs de quartiers (huit) et les quatre grandes associations d'envergure communale intervenant dans les domaines de la santé, l'éducation, les femmes et les jeunes.

Les méthodes d'analyse

Pour l'évaluation empirique de la participation à Bandiagara, nous avons appliqué le modèle d'analyse par appariement. Nous faisons une confrontation des caractéristiques de la consultation et du débat public sur le budget pratiqué dans la commune aux conditions de succès de la participation identifiées dans la littérature. La première dimension (1) mesure l'engagement des autorités à faire participer les citoyens, la seconde dimension (2), mesure le processus de mise œuvre de la participation et la troisième dimension (3) mesure les effets de la participation. Chaque dimension a le même poids, les caractéristiques reçoivent une note de façon croissante (-; +/-; +), correspondant au niveau faible, moyen et fort.

Les limites

Dans une étude idéale, interviewer un nombre plus important d'élus, de fonctionnaires de la commune ou l'ensemble des groupes de citoyens organisés aurait permis d'éclairer d'avantage les résultats. En outre, la conduite de l'administration des questionnaires par une tierce personne a pu limiter la spécification de certaines questions. Enfin, il faut signaler que nous n'avons pas trouvé d'étude approfondie qui analyse et évalue d'éventuels dispositifs de participation en Afrique, notamment subsaharienne.

³Décret 95-210/P-RM, précité.

Principaux résultats

Des conditions de succès d'un mécanisme de participation publique identifiées :

La **volonté politique**, qui détermine la réalité d'un mécanisme de participation (Thibault 1991 et Breux *et al.* 2004). La **définition d'un mandat clair** est gage de réussite d'un mécanisme de participation. **L'information-communication** est essentielle pour la réussite d'un mécanisme de participation (OIDP, 2006). Blondiaux et Sintomer (2002) ajoutent la nécessité d'un **cadre délibératif**. L'importance du **suivi de la participation** par laquelle la volonté politique se traduit par la mise en place de règles connues par tous. La **formation** dont le but est à travers le temps de former les acteurs de la participation⁴.

Résultat de l'évaluation du processus de consultation et de débat public sur le projet de budget communal à Bandiagara :

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

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

- L'engagement politique des autorités municipales : Au-delà des textes législatifs, il y a une absence d'engagement politique formel des autorités municipales en faveur de la participation. Les procédures de participation ne sont pas formalisées. Il n'y a pas de mécanisme formel de suivi.
- Le processus : Le délai moyen d'invitation des participants est de cinq jours sinon moins. Les participants au débat public ne reçoivent aucune documentation, d'où l'inégalité dans les débats.
- Les effets : Moins de la moitié des participants estiment que leurs avis sont pris en compte. ils ne sont pas informés des résultats de leur participation. Moins de 30% des participants maîtrise le budget faute de formation.

⁴ Andrew, Caroline. Entretien lors du stage en juillet 2010, Université d'Ottawa.

Vers un nouveau dispositif de participation publique dans la commune

Les préalables :

-Déterminer les objectifs de la nouvelle gouvernance : Faire des citoyens des partenaires actifs de la commune; mobiliser les citoyens par la restauration de leur confiance dans l'action politique; promouvoir l'efficacité de l'action publique et de la participation.

-Déterminer les rôles des acteurs : Les *citoyens* expriment leurs opinions et propositions. Les *élus* et les fonctionnaires adoptent une attitude d'écoute active face aux citoyens. Les *fonctionnaires* partagent avec les citoyens et les élus les informations et l'expertise.

Les structures de participation proposées

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

Conclusion

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

Premièrement, nous avons identifié des conditions nécessaires au renforcement de la participation des citoyens à la gestion municipale. Deuxièmement, nous avons relevé des limites dans les pratiques de participation publique de la ville de Bandiagara à partir de la consultation et du débat public sur le budget.

Dans cette perspective, nous avons proposé un nouveau dispositif qui, nous espérons, contribuera à renforcer la participation des citoyens à la gestion de leur municipalité.

Bibliographie synthétique

Bacqué et al. (2005). *La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?* In Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, pp.9-45.

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

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