

**Le choix et la mise en œuvre des instruments participatifs dans les pays d’Afrique  
subsaharienne. Étude de cas du budget participatif en République démocratique du Congo  
depuis 2012**

**Christian Mushagalusa Nkunzi**

Thèse soumise à l’Université d’Ottawa  
dans le cadre des exigences du programme  
de doctorat en administration publique

École d’études politiques  
Faculté des sciences sociales  
Université d’Ottawa

## RÉSUMÉ

Cette thèse se consacre à une analyse des mécanismes inhérents au choix et à la mise en œuvre des instruments d'action publique en Afrique. Elle met en exergue les facteurs qui expliquent les défis de ces instruments d'action publique issus du transfert de la Banque mondiale. Cette étude se focalise plus concrètement sur le budget participatif en tant qu'instrument d'action publique promu en République Démocratique du Congo par la Banque mondiale. En s'appuyant sur les théories du transfert de politiques et des instruments d'action publique, cette étude dissèque les relations subtiles qui prévalent entre les acteurs internationaux (Banque mondiale et ses consultants internationaux) et les acteurs nationaux (le gouvernement congolais, les Entités territoriales décentralisées et les organisations de la société civile) dans le choix et la mise en œuvre du BP. La méthodologie de l'enquête repose sur l'analyse documentaire et une série d'entretiens menés auprès des divers acteurs impliqués dans le processus de transfert et de mise en œuvre. Les résultats obtenus mettent en lumière le rôle prépondérant des consultants de la Banque mondiale, qui ont orienté les normes du budget participatif en fonction des priorités et des intérêts institutionnels de la Banque, sans se soucier de prendre en compte les motivations des autorités congolaises. Malgré l'acceptation formelle du budget participatif par les autorités congolaises, celles-ci n'ont pas accordé un soutien substantiel pour sa mise en œuvre réussie. Ainsi, le budget participatif est déployé au sein des Entités territoriales décentralisées où la décentralisation est encore un vœu pieux, et les autorités nationales y maintiennent un contrôle politique en favorisant le clientélisme à la tête des exécutifs locaux, limitant les effets du budget participatif.

## REMERCIEMENTS

Ce cheminement vers ce rêve qui m’anime depuis 2008 a été un périple ardu et sinueux. Les sentiers rocailloux et les détours inattendus n’ont fait que renforcer ma détermination. Ce chemin a été rendu possible grâce à la contribution de plusieurs.

Je souhaite exprimer ma profonde gratitude envers l’École d’études politiques de l’Université d’Ottawa, un phare intellectuel qui a éclairé le chemin de cette aventure académique. Chacun des enseignants a contribué à ma formation, façonnant ma compréhension des politiques publiques. Leur dévouement à l’enseignement et à la recherche a été une source constante d’inspiration.

Je dis merci à tous les professeurs qui ont accepté de siéger dans le jury d’évaluation de cette thèse. Leur temps précieux sacrifié pour la lecture et l’évaluation de cette thèse est une marque de considération qu’ils portent pour la recherche. Merci d’être là.

Le Professeur Louis Simard, mon directeur de thèse exceptionnel, a été bien plus qu’un guide académique. Il a été le roc sur lequel reposait ma quête du savoir. Sa sagacité, sa patience et son dévouement ont tracé un chemin éclairé dans le labyrinthe de la recherche. En tant que coach en écriture, mentor et soutien financier dans les moments difficiles, il a été une figure indispensable. Chaque discussion avec lui était une leçon, chaque conseil, une boussole. Les mots semblent impuissants face à l’ampleur de ma gratitude envers cet érudit qui a façonné chaque ligne de cette thèse avec dextérité. Monsieur le professeur, comme j’aime bien vous appeler, trouvez ici l’expression de ma reconnaissance.

Ma famille a été le pilier solide qui a soutenu ce périple intellectuel. Les encouragements constants et les prières incessantes ont été des bouliers face aux défis. Mes parents Laurent, Christine et Madeleine, et nos frères et sœurs du clan NKUNZI ont été les compagnons fidèles de ce voyage. Merci à vous tous.

Mes pensées tendres vont vers mon épouse, Ingrid Mboli Yamakilo, et à mon fils bien-aimé, Mathéo Baraka. Leur soutien inébranlable et leur amour constant ont été la lumière qui a illuminé les heures sombres. Le succès de cette thèse est aussi le leur, tissé dans les valeurs de notre unité familiale, de nos rires partagés et de nos moments de réconforts. Ils sont la source de ma force, et suis infiniment reconnaissant pour leur présence dans ce voyage. A travers ces quelques lignes, qu’ils trouvent l’expression de mon profond amour.

A tous ceux et toutes celles qui ont contribué de près ou de loin à la réussite de cette aventure, je vous dis merci de tout cœur.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>ii</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>iii</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES DANS LE CORPS DU TRAVAIL</b> .....	<b>ix</b>
Les tableaux .....	ix
Les graphiques.....	ix
<b>LISTE DES ANNEXES</b> .....	<b>x</b>
<b>LISTE DES ACRONYMES</b> .....	<b>xi</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1. LA REVUE DE LA LITTÉRATURE</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1. La participation publique</b> .....	<b>9</b>
1.1.1. La définition de la participation publique .....	10
1.1.2. Les origines de la participation publique.....	11
1.1.3. Les justifications de la participation publique.....	13
1.1.3.1. Le déficit de la démocratie représentative .....	14
1.1.3.2. La participation comme réponse aux limites de la bureaucratie .....	16
1.1.3.3. La participation pour renforcer la justice sociale .....	17
1.1.3.4. Les justifications écologiques de la participation .....	18
1.1.4. Les limites de la participation publique.....	19
<b>1.2. Les généralités sur le BP</b> .....	<b>22</b>
1.2.1. La définition du BP .....	22
1.2.2. Le Brésil : berceau du BP dans le monde .....	24
1.2.2.1. L'historique et les enjeux du BP au Brésil .....	24
1.2.2.2. Le fonctionnement d'un BP à partir de l'exemple de Porto Alegre .....	27
1.2.2.3. Les critiques à l'encontre du BP .....	30
<b>1.3. La diffusion internationale du BP</b> .....	<b>31</b>
1.3.1. Les phase de diffusion du BP.....	31
1.3.2. Les acteurs de la diffusion du BP .....	33
1.3.3. Les modalités de promotion du BP .....	37
<b>1.4. La réception du BP</b> .....	<b>39</b>
<b>1.5. La mise en œuvre du BP</b> .....	<b>42</b>
1.5.1. Les impacts positifs du BP .....	42
1.5.2. Les facteurs de réussite et d'échecs du BP .....	46
<b>1.6. Conclusion du chapitre</b> .....	<b>49</b>
<b>CHAPITRE 2. CONTEXTE DE DIFFUSION DES INSTRUMENTS PARTICIPATIFS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET LA PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE</b> .....	<b>52</b>
<b>2.1. La diffusion en Afrique du BP par les organisations internationales</b> .....	<b>52</b>

2.2.	Le contexte de la réforme de la décentralisation et de finances publiques en RDC .....	55
2.3.	La définition du problème et la problématique de la recherche .....	60
2.4.	Les objectifs de la recherche et la question de recherche .....	63
<b>CHAPITRE 3. LE CADRE THÉORIQUE .....</b>		<b>66</b>
3.1.	Le néo-institutionnalisme sociologique .....	66
3.2.	L'approche par le transfert de politiques publiques .....	74
3.2.1.	Les contours définitionnels de la notion de transfert de politiques publiques .....	76
3.2.2.	Les configurations d'acteurs et les dynamiques de transfert de politiques publiques .....	78
3.2.3.	Les types de transfert de politiques publiques : entre choix volontaire et coercition .....	83
3.2.4.	Le succès et l'échec d'un transfert de politiques publiques .....	86
3.2.4.1.	La définition du succès et de l'échec d'un transfert de politiques .....	86
3.2.4.2.	Les facteurs explicatifs d'un succès ou d'un échec d'une politique publique .....	89
3.3.	L'approche par les instruments .....	93
3.3.1.	Les deux perspectives analytiques des instruments de politiques publiques .....	93
3.3.2.1.	La définition de l'IAP .....	97
3.3.2.2.	Les typologies d'instruments .....	98
3.3.2.3.	Le compromis sur l'IAP lors de la formation du design .....	101
3.3.2.	La mise en œuvre des instruments d'action publique .....	102
3.3.2.1.	Le rapport politique et le type de légitimité induits par les instruments communicationnels et informationnels .....	103
3.3.2.2.	Les résistances aux IAP .....	104
3.3.2.3.	L'influence du rôle du contexte dans l'accentuation ou la réduction des résistances .....	107
<b>CHAPITRE 4. LA MÉTHODOLOGIE .....</b>		<b>113</b>
4.1.	L'approche par l'étude de cas .....	114
4.2.	L'approche comparée .....	116
4.3.	Les méthodes de collectes de données .....	118
4.3.1.	L'examen documentaire .....	118
4.3.2.	L'entretien semi-directif .....	119
4.4.	La stratégie d'analyse de données .....	124
4.5.	Les critères de scientificité de l'analyse de données : fiabilité et la validité .....	127
4.6.	Les considérations éthiques .....	128
4.7.	Les difficultés rencontrées .....	129
<b>CHAPITRE 5. LA DESCRIPTION ET INTRODUCTION DU BP, LA PRÉSENTATION DES CAS ET L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE .....</b>		<b>131</b>
5.1.	Les phases d'introduction et d'extension du BP .....	131
5.2.	La description du processus du BP en RDC .....	138
5.2.1.	La participation directe des citoyens .....	138
5.2.2.	Le cycle de la redevabilité et du contrôle citoyen .....	143

5.3.	Les acteurs importants du BP en RDC .....	144
5.4.	La présentation, la description des cas et l'évaluation des résultats de la mise en œuvre ...	147
5.4.1.	La province du Sud-Kivu .....	147
5.4.1.1.	Le BP dans la commune de Kadutu .....	148
5.4.1.2.	Le BP dans la commune d'Ibanda .....	151
5.4.1.3.	Le BP dans la commune de Bagira.....	155
5.4.2.	Le BP dans la province de Kinshasa .....	159
5.4.2.1.	La commune de Selembao .....	160
5.4.2.2.	Le BP dans la commune de Bumbu .....	162
	Conclusion du chapitre .....	165
<b>CHAPITRE 6. LE CHOIX DU BP EN RDC : INFLUENCE DE LA BM, FAIBLE SOUTIEN DES AUTORITÉS CONGOLAISES .....</b>		<b>169</b>
6.1.	L'influence de la BM : analyse de ses intérêts et stratégies dans le transfert du BP en RDC.	170
6.1.1.	Les dessous de l'engagement de la BM en faveur du transfert du BP en RDC .....	170
6.1.2.	Le rôle déterminant du financement de la BM dans l'adoption du BP en RDC .....	173
6.1.3.	Les consultants internationaux et leur discours pour légitimer le BP.....	177
6.1.4.	Le recours aux chercheurs locaux dans la légitimation du BP en RDC .....	182
6.1.5.	Les facilitateurs au BP pour prendre le relai des consultants internationaux et leur connexion aux réseaux africains .....	185
6.2.	La réception stratégique du BP par les autorités congolaises .....	189
6.2.1.	L'acceptation du BP par les autorités nationales : enjeu financier et manque de soutien .....	190
6.2.2.	L'appropriation contrainte et différenciée du BP au Sud-Kivu et à Kinshasa.....	194
6.2.2.1.	L'appropriation contrainte du BP : l'engagement du gouverneur et des acteurs de la société civile de la province du Sud-Kivu .....	194
6.2.2.2.	Le BP à Kinshasa : réception contrainte par les autorités provinciales.....	199
6.3.	Les compromis sur la forme finale du BP .....	203
	Conclusion du chapitre .....	207
<b>CHAPITRE 7. LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PARTICIPATIF : ENTRE PARTICIPATION CITOYENNE MINIMALE, CONTRAINTES DE DÉCENTRALISATION, CONTEXTE AUTORITAIRE ET NEUTRALISATION DES ORGANES DE CONTRÔLE .....</b>		<b>211</b>
7.1.	La participation citoyenne au BP : des débuts promoteurs aux défis persistants.....	212
7.2.	Les effets inattendus du BP : les contraintes liées à l'ineffectivité de la décentralisation financière dans l'action publique des ETD.....	219
7.3.	Les défis du BP en contexte autoritaire : bourgmestres nommés, absence d'imputabilité et entrave à la continuité.....	227
7.4.	Le contrôle citoyen dans les ETD : les pratiques de détournement et de neutralisation .....	232
	Conclusion du chapitre .....	240

<b>CONCLUSION</b> .....	<b>246</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>259</b>
<b>Annexe A : Lettre de recrutement</b> .....	<b>259</b>
<b>Annexe B : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT ÉCLAIRÉ</b> .....	<b>260</b>
<b>Annexe C : Guide d'entretien</b> .....	<b>263</b>
<b>Annexe D : certificat éthique</b> .....	<b>266</b>
<b>Annexe E : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés au cours de l'exercice 2012 dans la commune de Kadutu</b> .....	<b>267</b>
<b>Annexe F : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés dans la commune de Kadutu au cours de l'exercice du BP de 2013</b> .....	<b>269</b>
<b>Annexe G : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés au cours de l'exercice du BP de 2015</b> .....	<b>270</b>
<b>Annexe H : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de la commune de Kadutu, année 2018</b> .....	<b>271</b>
<b>Annexe I : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2020 de la commune de Kadutu</b> .....	<b>273</b>
<b>Annexe J : tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2012 de la commune d'Ibanda</b> .....	<b>274</b>
<b>Annexe K : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2013 de la commune d'Ibanda</b> .....	<b>275</b>
<b>Annexe L : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2018 de la commune d'Ibanda</b> .....	<b>277</b>
<b>Annexe M : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP 2019 de la commune de Bagira</b> .....	<b>277</b>
<b>Annexe N : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP 2020 de la commune de Bagira</b> .....	<b>278</b>
<b>Annexe O : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP 2017 de la commune de Selembao</b> .....	<b>279</b>
<b>Annexe P : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP 2018 de la commune de Selembao</b> .....	<b>280</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>281</b>

## **LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES DANS LE CORPS DU TRAVAIL**

Les tableaux :

1. Illustration de l'approche par le transfert de politiques
2. Illustration de l'approche par les instruments d'action publique
3. Répertoire de catégories des répondants
4. Principales étapes du processus d'analyse qualitative des informations recueillies
5. Étapes de la mise en œuvre du BP en RDC
6. Évolution des prévisions et réalisations budgétaires de la commune de Kadutu
7. Évolution des prévisions et réalisations budgétaires de la commune d'Ibanda
8. Évolution des prévisions et réalisations budgétaires de la commune de Bagira
9. Évolution des prévisions et réalisations budgétaires de la commune de Selembao
10. Évolution des prévisions et réalisations budgétaires de la commune de Bumbu

Les graphiques

1. Illustration de la décroissance du budget affecté au BP de la commune de Kadutu
2. Illustration de la décroissance du budget affecté au BP de la commune d'Ibanda
3. Illustration de la croissance du budget affecté au BP de la commune de Bagira
4. Illustration de la décroissance du budget affecté au BP de la commune de Selembao
5. Illustration de la décroissance du budget affecté au BP de la commune de Bumbu

## **LISTE DES ANNEXES**

- A. Lettre de recrutement des répondants
- B. Formulaire de consentement éclairé
- C. Guide d'entretien
- D. Certificat éthique
- E. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2012 de la commune de Kadutu
- F. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2013 de la commune de Kadutu
- G. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2015 de la commune de Kadutu
- H. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2018 de la commune de Kadutu
- I. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2020 de la commune de Kadutu
- J. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2012 de la commune d'Ibanda
- K. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2013 de la commune d'Ibanda
- L. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2018 de la commune d'Ibanda
- M. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2019 de la commune de Bagira
- N. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2020 de la commune de Bagira
- O. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2017 de la commune de Selembao
- P. Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2018 de la commune de Selembao

## **LISTE DES ACRONYMES**

BAEQ : Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec

BM : Banque Mondiale

BP : Budget Participatif

CDF : Cadre de Développement Intégré

COREF : Comité de Coordination et de la Reforme des Finances Publiques

CTB : Coopération Technique Belge

DFID : Department for International Development

DSRP : Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

ETD : Entités Territoriales Décentralisées

FC : Francs Congolais

FMI : Fonds Monétaire International

FSM : Forum Social Mondial

GTZ : Agence de Coopération International Allemande pour le Développement

IAP : Instruments d'Actions Publique

ICT4Gov : Technologie de l'Information et de Communication en gouvernance

IRC : International Rescue Committee

LOFIP : Loi Organique relative aux Finances Publique

NPM : Nouvelle Gestion Publique

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OMD : Objectifs du Millénaire de Développement

OIDP : Observatoire International de la Démocratie Participative

ONU : Organisation des Nations-Unies

ONU-Habitat : Organisation des Nations-Unis pour l'Habitat

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

PNUD : Programme des Nations Unis pour le Développement

PRCG : Projet de Renforcement des Capacités de la Gouvernance

PT : Parti des Travailleurs (parti politique au Brésil)

PROFIT-CONGO : Projet de Renforcement de la Redevabilité et de la Gestion des Finances Publique en République Démocratique du Congo

RDC : République Démocratique du Congo

TEP : Tribune d'Expression Populaire

UAMPA : Union des Associations de Résidants de Porto Alegre

UCLGA : Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique

UE : Union Européenne

USD : Dollars Américains

USAID: United States Agency for International Development

## INTRODUCTION

Depuis les années 1960, les expériences de la participation publique sont au cœur du processus de prise de décision et deviennent des impératifs dans l'action publique de beaucoup de pays (Blondiaux et Sintomer, 2002). En effet, la participation publique reflète une nouvelle orientation de l'action publique, remettant en question la conception traditionnelle dans le champ de l'administration publique, selon laquelle la production des politiques publiques est l'action réservée aux autorités politiques et administratives (Bacqué et Sintomer, 2011), ainsi qu'aux groupes organisés d'acteurs détenant suffisamment de ressources (Duchesne et Muller, 2003). Selon cette conception traditionnelle, le pouvoir du citoyen se limite surtout à l'action de voter, qui consiste à soutenir ou à sanctionner les élus en fonction du respect ou non de leurs engagements politiques (Huxley et collab, 2016). Le débat sur la participation publique met de l'avant l'importance du pouvoir du citoyen en dehors des périodes électorales (Wildasky, 1993). Cela est dû aux fortes critiques de la démocratie libérale et représentative, ainsi qu'à la demande croissante de démocratisation, de renforcement du pouvoir local contre un État fort et de partage de pouvoir avec des acteurs émergents (Lang, 2002 ; Bacqué, Rey et Sintomer, 2005).

Les mécanismes participatifs sont ainsi conçus comme des moyens permettant aux citoyens d'influer sur le processus décisionnel (Fung et Wright, 2003). Ces processus politiques sont plus complexes et nécessitent la participation, la coopération, la discussion, la négociation et parfois le consensus avec les nouveaux acteurs issus de la société civile.

Cette nouvelle orientation de l'action publique est qualifiée de « tournant participatif ou délibératif » par plusieurs auteurs (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Situé au début des années 1990, ce tournant sous-tend que la légitimité démocratique d'une décision publique réside dans la participation et la délibération de ceux qui doivent être affectés par la décision collective (Dryzek, 2000). Les aspects qui témoignent de l'existence de ce tournant sont notamment le développement des modèles théoriques participatifs dans le monde académique, la multiplication des pratiques participatives dans les cinq continents et l'émergence de politiques internationales axées sur la participation (Chigbu et collab, 2016 ; Bacqué et Sintomer, 2010 ; Mazeaud, Parizet et Nonjon, 2016).

Sur le plan académique, on constate un regain d'intérêt pour la recherche sur la démocratie participative et la démocratie délibérative. La recherche en administration publique a été marquée par l'émergence d'un paradigme épistémologique pour l'analyse de politiques publiques. Dans ce contexte, les travaux de Fischer et Forester (1993) sur le « tournant argumentatif » figurent parmi les plus importants. Selon ces auteurs, ce tournant propose de nouvelles approches des politiques publiques qui s'appuient sur une analyse argumentative des pratiques délibératives et participatives, en remettant ainsi en question les modèles établis à partir d'une conception technico-instrumentale dominante dans les politiques publiques. Les nouvelles approches développées mettent l'accent sur les dimensions discursives, argumentatives, participatives et interactives dans les processus des politiques publiques.

Sur le plan pratique, le tournant participatif a donné naissance au développement des espaces institutionnels de participation citoyenne à travers le monde. De nombreux dispositifs participatifs, visant à renforcer la place des citoyens ordinaires dans les processus de décision publique, sont mis en œuvre ici et là (Bacqué et Sintomer, 2011). Parmi ces dispositifs, Bherer, Dufour et Montambeault (2016) soulignent notamment les jurys citoyens, les assemblées de quartier et les sondages participatifs, qui sont tous associés à l'idée d'inclure la contribution des citoyens dans les processus politiques. Dans la même optique du tournant participatif, plusieurs travaux mettent également en évidence la réappropriation de l'idée de la participation dans les politiques de développement promues par les organisations internationales (Parizet, 2016 ; Mazeaud, Parizet et Nonjon, 2016). Ainsi, on a pu observer, par exemple, au début des années 2000, la Banque mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI) promouvoir la participation dans les Documents de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) et les cadres de développement intégré (CDF) dans les pays en développement (Cammack, 2004 ; Cooke, 2003), ainsi que la floraison de la littérature grise sur la participation publique soutenant les programmes de développement (Neveu, 2007).

Par ailleurs, selon Blondiaux (2008), ce nouvel esprit de l'action publique est né en réponse aux critiques acerbes qui remettent en cause les limites de la démocratie représentative. Fung (2011) souligne que la démocratie représentative repose sur deux piliers essentiels : la représentation et l'imputabilité. D'abord, les citoyens votent pour l'individu, ou bien pour le parti politique censé le représenter et militant pour l'intérêt général. Par conséquent, l'imputabilité permet aux citoyens de

sanctionner l'élu ou le parti politique qui n'a pas rempli son mandat de manière satisfaisante. Toutefois, Fung (2011) observe que ce mécanisme représentatif n'a pas réussi à rendre les élus sensibles aux préférences des citoyens. Une fois au pouvoir, ils ne respectent souvent pas leurs promesses de campagne, ce qui entraîne une perte de confiance des citoyens envers les gouvernements établis, comme le souligne Bongeli (2017).

En réponse à cette défaillance constatée de la démocratie représentative, la démocratie participative apparaît comme une opportunité, offrant aux citoyens la possibilité d'intervenir directement dans l'élaboration des politiques publiques. La démocratie participative crée des espaces où les citoyens peuvent débattre de solutions et prendre des décisions idoines pour résoudre les problèmes sociétaux, en dehors de la période des campagnes électorales. Un exemple emblématique de cette approche est le budget participatif (BP). Utilisé à grande échelle au Brésil, dans divers pays d'Amérique, d'Europe et plus récemment en Afrique, le BP représente le dispositif participatif par excellence, permettant aux citoyens de s'impliquer directement dans les processus politiques (Wampler, McNulty et Touchton, 2021).

Le BP est un processus démocratique dans lequel les citoyens ordinaires, volontaires et non élus, décident de l'affectation ou de la dépense d'une partie ou de la totalité du budget public (Wampler, 2007). Comme le soulignent plusieurs auteurs, cela implique l'ouverture de l'action publique aux citoyens qui souhaitent proposer des projets que le gouvernement devrait financer (Baiocchi, 2005 ; Ganuza et Baiocchi, 2012 ; Bassoli, 2011). Au Brésil, par exemple, le BP était à l'origine un projet politique de la gauche révolutionnaire, visant à transformer radicalement les institutions de la démocratie libérale et à réorienter les politiques publiques en faveur des populations les plus démunies. Chaque année, une partie du budget public est mise à disposition des citoyens, qui ont le pouvoir de décider de son affectation. À l'échelle des quartiers, les citoyens volontaires sont invités à élaborer, délibérer et classer les besoins qui doivent être ensuite pris en charge par les responsables politiques. Les citoyens détiennent également le pouvoir de contrôler l'exécution des projets qu'ils ont votés (Porto de Oliveira, 2010). La mise en œuvre du BP à Porto Alegre, au Brésil, a été un succès. Grâce à la participation citoyenne, il a permis de réorienter les priorités politiques vers les quartiers les plus pauvres, de réaliser de nombreux projets d'investissement dans les zones défavorisées, de réduire la pauvreté et la corruption, et d'accroître le pouvoir des citoyens (Avritzer, 2006 ; Brandeleer, 2014).

Le succès rencontré à Porto Alegre, au Brésil, a valu au BP une reconnaissance internationale et a suscité un mouvement de diffusion à l'échelle internationale. Dès 1996, l'Organisation des Nations unies, par le biais de son programme Habitat (ONU-Habitat), a reconnu le BP comme l'une de meilleures innovations du 20<sup>e</sup> siècle, ce qui a conduit à sa diffusion en Amérique latine, dans le cadre d'un programme sur l'urbanisme (Cabannes, 2006). En Europe et en Amérique du Nord, sa diffusion a été réalisée par le biais de réseaux professionnels, dans le cadre de la modernisation administrative (Sintomer, Herzberg et Roche, 2008 ; Burgos-Vigna, Diana, 2012). En Afrique, la BM et d'autres organisations internationales de développement promeuvent et financent les programmes de BP dans les municipalités de plusieurs pays (Goldfrank, 2012 ; Porto de Oliveira, 2017 b). Ces organisations internationales de développement soutiennent le BP parallèlement aux projets de développement qu'elles financent sur le continent africain (Wampler, McNulty et Touchton, 2021). Cependant, le BP diffusé en Afrique ne reprend pas les objectifs initiaux du BP tels qu'ils étaient appliqués à Porto Alegre, au Brésil. Ces organisations internationales sont davantage intéressées par le potentiel du BP dans le renforcement de la transparence et de la redevabilité dans l'action publique des pays africains où elles interviennent (Hyden, 2015 ; Baessa, 2017).

La République Démocratique du Congo (RDC), notre cas à l'étude, s'est vu proposer le BP par la BM. Ce pays d'Afrique subsaharienne mène depuis deux décennies une série de réformes de son appareil étatique. Parmi les réformes les plus importantes, soutenues par la BM, figurent celles de la gestion des finances publiques et de la décentralisation. Le gouvernement congolais a lancé plusieurs projets phares, tels que le Projet de renforcement des capacités en gouvernance (PRCG) et le Projet de renforcement de la redevabilité et de la gestion de finances publiques (PROFIT-CONGO), pour redresser la gestion de ses finances publiques. Ces deux projets ont bénéficié de la contribution financière de la BM, et dans ce cadre, cette organisation de développement a proposé aux autorités du gouvernement congolais d'expérimenter le BP dans la gestion de finances publiques des Entités Territoriales Décentralisées (ETD). Les autorités du gouvernement central de la RDC ont accepté cette recommandation de son bailleur de fonds et ont vivement encouragé certaines ETD à adopter le BP. De 2012 à 2013, quelques ETD du Sud-Kivu ont mis en œuvre le programme pilote du BP. En 2014, la BM considère ce programme pilote du BP comme un succès et décide d'étendre l'expérimentation à d'autres provinces du pays. En 2017, le Comité de coordination de la réforme des finances publiques (COREF) a identifié environ 61 ETD qui mettent

en œuvre le BP. Malgré cette large expansion du BP en RDC, les résultats tardent à se concrétiser et le BP stagne. Certaines études portant sur la province du Sud-Kivu considèrent que ce BP est un échec (Batumike, 2014 ; Kanyurhi, 2018).

Cette recherche tentera de comprendre ce phénomène en élucidant les facteurs explicatifs de l'échec du BP à la fois au Sud-Kivu et à Kinshasa, où les rapports des ETD font état des divers défis qu'il rencontre. En effet, notre recherche porte sur la RDC pour plusieurs raisons. La première raison est que nous explorerons un phénomène à la fois récent et important, mais méconnu du grand public. Pourtant, aujourd'hui, le BP est mis en œuvre dans presque toutes les 26 provinces de la RDC. Si l'on se limite aux ETD des provinces de Kinshasa et du Sud-Kivu, où le BP est systématiquement organisé, on peut estimer à 18 millions les personnes affectées directement ou indirectement par ce dispositif participatif. Cela démontre toute l'importance d'aborder ce sujet pour ce pays. De plus, en RDC, aucune recherche en analyse de politiques publiques n'a été entreprise sur ce phénomène. Les quelques études existantes se sont surtout concentrées sur des aspects juridiques et ont uniquement examiné le cas de la province du Sud-Kivu (Batumike, 2014 ; Kanyurhi, 2018). Pour la province de Kinshasa, en dehors de quelques rapports des ETD et du COREF, il n'existe pas encore d'études approfondies analysant le BP à Kinshasa.

C'est pourquoi notre thèse vise à aborder, dans une perspective implicitement comparative, l'analyse du BP dans les ETD des provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa, en mettant principalement l'accent sur cinq ETD, à savoir Kadutu, Ibanda et Bagira, au Sud-Kivu et Selembao et Bumbu, à Kinshasa. Cette recherche sur le BP est menée dans le champ de l'administration publique et précisément en analyse de politiques publiques. Elle revêt une importance cruciale en raison de la dynamique de changement que ce dispositif introduit dans l'action publique locale congolaise. Étudier le BP permet de comprendre l'émergence de pratiques participatives dans les processus des décisions publiques des ETD. Ainsi, analyser le BP dans le contexte de la RDC consiste à se placer de plain-pied dans le débat sur la décentralisation et la réforme de la gestion de finances publiques locales, des initiatives soutenues par la BM dans ses politiques de développement.

Étant donné que cette thèse part d'un constat d'échec du BP en RDC, il s'agit donc de produire une connaissance empirique sur ce sujet encore non exploré dans ce pays. Cela dit, notre recherche ne vise pas à analyser les dimensions de l'échec du BP, mais plutôt à comprendre les facteurs qui l'expliqueraient dans le contexte de la RDC. Afin de comprendre ce phénomène, notre thèse met

l'accent sur deux dimensions d'analyse : le choix et la mise en œuvre du BP. L'analyse sur le choix du BP en RDC est pertinente parce que l'initiative du BP dans ce pays vient de la BM et non des autorités congolaises. La question du choix nous permettra de comprendre comment celui-ci s'est réalisé à travers le mécanisme du transfert de politiques, les motivations de la BM pour le BP, ainsi que les raisons pour lesquelles les autorités congolaises ont accepté le BP. Ce qui nous intéresse ici est de savoir ce qui s'est passé sur le plan politique au niveau national et provincial dans le processus du choix du BP. L'analyse sur la mise en œuvre du BP concerne les cinq ETD identifiées dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa. Elle nous permet d'observer l'ensemble des résistances que rencontre le BP dans ces ETD, ainsi que les effets impensés qui en découlent. Ainsi, l'étude du BP dans le contexte de l'administration publique et de l'analyse des politiques publiques apporte plusieurs contributions au savoir. Elle offre une compréhension approfondie des mécanismes de choix, de mise en œuvre en RDC, en déterminant de manière spécifique les facteurs qui contribuent à l'échec ou au succès du BP dans les contextes du Sud-Kivu et de Kinshasa. Cette connaissance fine des déterminants peut guider les futures initiatives du BP et informer les décideurs publics. En mettant l'accent sur les expériences positives du BP, cette thèse contribue à la constitution d'un répertoire de bonnes pratiques spécifiques à la RDC. Ces pratiques locales peuvent être des modèles pour d'autres régions ou pays confrontés à des défis similaires.

La perspective théorique dans laquelle s'inscrit cette recherche est le nouvel institutionnalisme sociologique, qui considère que les institutions « incarnent et reflètent des symboles et des pratiques culturelles tenaces qui façonnent les perceptions des acteurs et informent la reproduction institutionnelle » (Lecours, 2002, p. 9). Le nouvel institutionnalisme sociologique nous permet de structurer notre pensée à travers les approches théoriques sur le transfert de politiques publiques et sur les instruments d'action publique (IAP). En effet, Delpeuch (2008) mentionne que sous le prisme du néo-institutionnalisme sociologique, « les transferts sont vus comme l'expression d'un besoin de légitimation : en affichant l'adhésion à une solution reconnue comme standard international, l'adoptant vise surtout à démontrer qu'il agit de manière tout à fait appropriée pour atteindre un objectif socialement valorisé, il cherche à susciter la confiance et le soutien des acteurs dont il dépend pour poursuivre ses activités » (p. 10). Ainsi, l'analyse du transfert de politiques (Dolowitz et Marsh, 2000) permet de mettre l'accent sur les acteurs concernés dans ce processus de transfert, leur rôle, ainsi que les stratégies utilisées pour rendre effectif ce transfert. Ici, l'accent est mis sur les acteurs de la BM et du gouvernement congolais. Cette approche mobilise aussi un

autre type d'acteurs individuels que nous analysons en empruntant les propositions théoriques de Mazeaud, Nonjon et Parizet (2016) qui abordent cela en montrant que dans le processus de transfert, il existe des acteurs individuels qui circulent et font circuler les idées dans les différents espaces d'échange. Nous mettons l'accent sur les différents acteurs individuels, notamment les consultants, qui ont fait circuler le BP en RDC. Par ailleurs, l'approche par les IAP est mobilisée en complément à l'approche par le transfert de politiques, afin de comprendre toute la mise en œuvre du BP dans les ETD de ces deux provinces. Elle nous permet d'aborder les compromis trouvés autour du BP par les consultants de la BM et les acteurs politiques et administratifs congolais ; le type de légitimité induit par le BP dans le rapport de pouvoir entre les citoyens et les gouvernants ; ainsi que les résistances que celui-ci rencontre dans l'action publique locale.

Sur le plan théorique, cette recherche contribue au débat sur la création et l'imposition des institutions en RDC par le mécanisme de transfert sous l'impulsion des organisations internationales de développement, notamment la BM. Sur le plan théorique, l'analyse de la thèse démontre que seuls les acteurs receveurs d'un transfert de politiques ou d'institutions détiennent la clé de la réussite ou de l'échec de celui-ci. Quelle que soit la contrainte qui accompagne l'instrument transféré ou l'influence du promoteur, l'analyse du BP en RDC nous montre que la réussite reste soumise aux stratégies de ceux qui sont censés le mettre en œuvre. En outre, cette recherche représente également l'occasion d'appliquer la grille de lecture des IAP dans le contexte africain en général et congolais en particulier. Elle propose ainsi une contribution à la littérature sur les IAP dans le terrain africain où les organisations internationales se présentent comme des acteurs incontournables dans l'orientation de choix des politiques publiques des pays recevant de l'aide internationale. Sur le plan empirique, cette thèse permet de réorienter le sujet du BP dans le contexte africain où la majorité des écrits sur le sujet sont produits par les organisations internationales de développement ou financés par celles-ci. En dehors de quelques études menées par des chercheurs latino-américains et européens sur la diffusion du BP en Afrique (Wampler, McNutly et Touchton, 2021 ; Porto de Oliveira, 2017 ; Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014), un vide à combler subsiste. Sur le plan pratique enfin, cette thèse pourra constituer un document à présenter aux acteurs individuels, collectifs et supranationaux intéressés par le BP dans les pays d'Afrique. Dans le cadre de ces analyses, les parties prenantes pourront détecter les différentes barrières auxquelles ces outils sont encore confrontés dans ce contexte où la démocratie rencontre de nombreux défis.

La présente thèse de doctorat est subdivisée en sept chapitres, composés en deux grandes parties. La première partie concerne la construction de l'objet d'études et du design de recherche et la seconde partie aborde l'observation empirique et l'analyse. Dans la première partie, nous discutons de l'objet de recherche, en rendant compte des travaux qui s'inscrivent dans le même objet d'études que le nôtre, et nous présentons le cadre théorique et la méthodologie retenus. Le premier chapitre est consacré à la revue de la littérature, dans laquelle les différents angles de recherche sur la participation publique et le BP sont exposés. Le deuxième chapitre concerne le contexte général du sujet et la problématique de recherche. Dans ce chapitre, il est question de mettre l'accent sur l'introduction du BP en Afrique et les différents défis rencontrés. Les objectifs de recherche et les questions de recherche sont également présentés. Le troisième chapitre aborde le cadre théorique, qui s'établit sur deux approches : le transfert de politiques publiques et les IAP. Le quatrième chapitre porte sur le cadre méthodologique qui nous permet d'effectuer des observations de manière empirique en empruntant l'approche qualitative tout en nous focalisant sur la stratégie d'étude de cas. Dans la seconde partie, les chapitres présentent les observations empiriques tirées des données documentaires et des entretiens semi-directifs et l'analyse réalisée sur la base des approches théoriques retenues. Ainsi, le cinquième chapitre comprend la description du BP, la présentation de la province du Sud-Kivu et celle de Kinshasa, ainsi que la présentation des résultats de la mise en œuvre. Le sixième chapitre se concentre sur l'analyse du transfert du BP en RDC. Dans ce chapitre, il est question de comprendre comment la BM oriente le choix du BP autour de ses intérêts et de quelle manière les autorités congolaises reçoivent ce dispositif tout en le détournant. Le septième chapitre se concentre sur l'analyse de la mise en œuvre du BP en tant qu'IAP. Dans ce chapitre, il est question de mettre en lumière les contraintes et les facteurs contextuels explicatifs de l'accentuation de ces résistances et, par conséquent, les effets que cela produit.

## **CHAPITRE 1. LA REVUE DE LA LITTÉRATURE**

Les écrits sur la démocratie participative sont nombreux et foisonnent depuis environ trois décennies. Ils sont liés à des domaines comme la santé, l'environnement, l'urbanisme, la sociologie, l'administration publique et les politiques publiques. Les travaux développés depuis près de 30 ans ont mis l'accent sur le rôle du citoyen « ordinaire » dans la production de l'action publique. Le citoyen « ordinaires » joue désormais un rôle actif contrairement à l'ancienne conception qui limitait la participation des citoyens aux groupes organisés comme les partis politiques et les mouvements associatifs, ou encore au choix des représentants qui devront conduire en son nom les affaires publiques.

Ce chapitre vise à faire un tour d'horizon de la littérature sur la participation publique et plus précisément de l'un de ses dispositifs phares qu'est le BP. Cela nous permet de préciser l'objet d'études de cette recherche ainsi que ses différents angles d'analyse. Ce chapitre comprend cinq sections. Dans la première section, nous discutons de la participation publique. L'accent est mis sur ses origines intellectuelles et pratiques, ses justifications, ainsi que ses forces et faiblesses. La deuxième section aborde les généralités et les origines brésiliennes du BP. La troisième section porte sur la diffusion du BP. La quatrième est consacrée à la réception du BP dans les contextes locaux. Dans la dernière section, les résultats de la mise en œuvre du BP sont dévoilés.

### **1.1. La participation publique**

Depuis trois décennies, plusieurs pratiques visant à associer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques se sont généralisées à travers le monde. Ces pratiques remettent en question la conception traditionnelle des politiques publiques qui limitait le rôle des citoyens au vote des représentants qui doivent agir au nom de toute la population. Désormais, les citoyens sont appelés à jouer un rôle actif dans l'action publique, aux côtés d'élus, de fonctionnaires et de groupes d'intérêts. Plusieurs recherches ont été menées sur cette thématique, mais sans prétendre à l'exhaustivité, nous tentons d'aborder celles qui nous permettent de rendre compréhensible l'objet de cette thèse de doctorat.

Dans cette section, nous commençons par définir la notion de participation publique. Par la suite, nous abordons ses origines lointaines et récentes, puis nous discutons des avantages de la participation publique, et enfin, nous soulevons ses inconvénients.

### **1.1.1. La définition de la participation publique**

Les définitions de la notion de participation publique sont nombreuses, plusieurs auteurs l'ayant abordée en des termes différents. La participation publique met en lumière le changement de la conception du rôle de citoyen dans l'action publique. Comme Blatrix (2009) le souligne, il s'agit de la remise en cause de la conception selon laquelle l'élection devrait être le seul moment où le citoyen devrait participer à la chose publique. Avec la participation, il est question d'intégrer le citoyen dans le processus politique (Fischer, 1993). Cela favoriserait le renforcement du dialogue entre le citoyen, les élus et les fonctionnaires au sein des dispositifs formels qui peuvent être ponctuels ou permanents (Healey, 1993 ; Tholen, 2015).

Désormais, le citoyen ordinaire exclu d'hier doit se joindre aux dispositifs de prise de décisions, afin de participer à la définition des objectifs politiques et de discuter de l'affectation des ressources publiques (Hatzfeld, 2011 ; Yates, 2012). Il s'agit donc selon Arnstein (1969) d'une redistribution du pouvoir pour permettre idéalement aux citoyens d'être inclus au processus et selon différentes échelles de partage du pouvoir. Bacqué et Sintomer (2011) ont mis de l'avant la conception de la démocratie participative avancée, selon laquelle les processus de participation publique varient selon qu'ils sont portés par les pouvoirs publics ou les mouvements sociaux. Selon eux, la participation implique le « désengagement des États à un vrai partage de pouvoir (...) permettant à des citoyens non élus de prendre des décisions engageant la politique publique » (Bacqué et Sintomer, 2011, p. 12). En d'autres termes, la participation publique sous-tend que les décisions importantes sur les politiques publiques soient concertées, discutées et délibérées entre l'ensemble des acteurs concernés par cette décision (Blondiaux, 2005). Ainsi, la décision politique n'est plus conçue comme l'apanage des experts, elle devrait désormais être le résultat du dialogue dans un « forum hybride » regroupant les profanes et les experts (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Certains auteurs ont remarqué que dans cette forme de redistribution de pouvoir (Arnstein, 1969), il s'agit de souligner que la décision n'est plus imposée, elle doit désormais reposer sur les dispositifs qui permettent le dialogue, la collaboration, la délibération entre les citoyens, les experts et les décideurs traditionnels (Fung, 2006 ; Ebesson, 2008 ; Blondiaux, 2005, 2011 ; Bacqué et Sintomer, 2011). La décision publique doit donc être mise en débat (Fischer, 1993; Sintomer et Blondiaux, 2022).

### 1.1.2. Les origines de la participation publique

La participation publique ne date pas d'aujourd'hui. Certains auteurs tels que Bouchard (2016), se fondant sur la philosophie aristotélicienne, estiment que la participation publique remonte à la période de la démocratie directe athénienne. S'inspirant d'Aristote, cette autrice soutient qu'à l'époque de la Grèce antique, il existait une forme de délibération collective qui impliquait tous les citoyens à la prise de décisions publiques (Bouchard, 2016). Par ailleurs, la majorité des travaux situent l'origine de la participation dans les années 1960 et 1970 (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005).

Les années 1960 et 1970 sont marquées par la multiplication des premiers mouvements en faveur de la participation citoyenne. Au Québec, Godbout (1983) situe les premières expériences de la participation dans les années 1960, alors que le gouvernement québécois a donné le mandat à l'organisme privé du nom de Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec (BAEQ) d'y préparer un plan de développement. Un plan sera élaboré avec la participation des citoyens de la région. Pendant la même période, Bherer, Gauthier et Simard (2019) observent que les expériences de la participation publique sont répertoriées aux États-Unis, « dans le domaine de l'environnement, avec l'adoption, dès 1969, du National Environmental Policy Act » (p. 21). Les travaux de Bacqué, Rey et Sintomer (2005) soulignent pour leur part que dans les années 1970, il y a eu dans les rangs des mouvements sociaux et urbains des revendications qui militaient pour l'accroissement de l'espace public au profit des citoyens. Les mouvements ont été créés à la suite de l'apparition de nouvelles causes telles que les révolutions et les mouvements d'indépendance en Amérique du Sud et en Afrique, la critique du capitalisme, la démocratie et la volonté de faire la politique différemment (Hatzfeld, 2005). Cela a provoqué l'élargissement de l'espace politique dans plusieurs pays, notamment occidentaux. Nous assistons à la mise en place des premiers dispositifs participatifs, comme aux États-Unis, avec le « développement communautaire » ; en Europe, avec des « ateliers publics d'urbanismes » (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005), les comités de quartier et les commissions extra communales (Myriam et Lefevbre, 2019).

Parallèlement, la littérature sur la question se développe aussi. Arnstein (1969) publie l'article « A Ladder of Citizen participation » qui est parmi les premiers à aborder la question de l'impact des dispositifs de participation en milieu urbain. Au cours des années 1970 et 1980, plusieurs auteurs ont analysé le processus d'institutionnalisation de la participation publique. Les travaux de Pateman (1970) et Godbout (1983) font figure de pionniers sur cette question. Ces auteurs ont

considéré que cette période est caractérisée par l'institutionnalisation et le raffermissement de la participation publique.

Plus récemment, dans les années 1990, il est à noter qu'aux côtés de la multiplication des pratiques participatives à travers le monde, on constate aussi que les écrits sur le sujet s'étoffent davantage. Les chercheurs ont qualifié cette période de « tournant participatif ou encore tournant délibératif de la démocratie » (Dryzek, 2000 ; Blondiaux et Manin, 2021). Ce tournant constitue « une nouvelle norme de l'action publique, d'un nouvel esprit de la démocratie » (Bacqué et Sintomer, 2011, p. 11), qui soutient que la démocratie ne peut plus se réduire à la participation des citoyens au vote de ses dirigeants, mais plutôt, à la façon dont la décision est coconstruite par les citoyens au moyen d'une délibération (Bherer, Dufour et Montambeault, 2016 ; Blondiaux et Manin, 2021). L'essence de ce tournant est que la légitimité démocratique se trouve dans une délibération parmi ceux qui sont concernés par la décision (Dryzek, 2000). Plusieurs thèmes émergent ainsi dans l'action publique avec un vocabulaire spécifique tel que « la discussion, le débat, la concertation, la participation, le partenariat et la gouvernance » (Blondiaux et Sintomer, 2002, p. 17).

Ce tournant que Fischer et Forester (1993) appellent pour leur part « argumentatif » marque une nouvelle orientation dans l'analyse des politiques s'appuyant sur une analyse discursive et des pratiques délibératives et participatives, venue remettre en cause les approches analytiques technocratiques dominantes dans la discipline. Selon Fischer (2003), l'analyse des politiques est loin d'être objective, car elle représente une conception de la réalité fondée sur des idées et des intérêts. Le tournant argumentatif, selon lui, met l'accent sur la communication argumentative dans l'analyse des politiques publiques, en intégrant les travaux sur la démocratie délibérative, la participation, le savoir des citoyens.

Les travaux sur le tournant participatif avancent deux causes pour expliquer cette prolifération des dispositifs participatifs à travers le monde (Mazeaud, Parizet et Nonjon, 2016). La première explication est d'ordre structurel. Fung et Warren (2011) soulignent quelques transformations politiques qui expliquent ce phénomène. Tout d'abord, la perte de la légitimité de l'État et des élus. Cette perte est consécutive à la crise de la démocratie représentative, qui s'explique par le manque de réactivité et d'imputabilité du gouvernement. Le manque de réactivité peut causer des conflits entre les préférences des citoyens et les politiques publiques. Les décideurs prennent souvent des décisions sans considérer les besoins de la communauté (Couture et Jacob, 2019). Par la suite, il y

a l'affirmation des pouvoirs locaux, avec les demandes sociales les plus pressantes et le développement des activités des associations et des mouvements sociaux qui sollicitent la démocratisation de l'action publique.

La deuxième explication est liée à la mondialisation contemporaine, avec notamment le développement des technologies de l'information et de la communication qui rendent l'information accessible à tous. Delpeuch (2009) souligne que la mondialisation amène les États à résoudre leurs problèmes de la même manière. Cet auteur considère que ce mouvement conduit à l'homogénéisation de pilotage des politiques publiques qui fait que les meilleures pratiques circulent d'un pays à un autre. Delpeuch (2009) considère que l'émulation entre les nations, l'harmonisation des politiques dans le cadre d'intégration régionale et l'imposition des programmes d'aide au développement seraient à la base de la circulation des politiques. À cet égard, Mazeaud, Parizet et Nonjon (2016) soulignent que les réseaux internationaux d'acteurs ont accentué la circulation des discours sur la participation publique à travers le monde. La participation est ainsi présentée comme une réponse pratique aux défis que rencontrent plusieurs gouvernements.

Cette nouvelle dynamique de l'action publique inscrivant le citoyen au cœur du processus politique a été accompagnée de plusieurs enjeux qui les justifient. Ainsi, dans la partie qui suit, nous consultons les différentes explications données par les auteurs qui fondent les différentes justifications de la participation publique.

### **1.1.3. Les justifications de la participation publique**

Le débat sur la participation soulève plusieurs enjeux qui justifient la montée de ce nouveau paradigme de l'action publique. Plusieurs auteurs avancent divers arguments pour justifier les avantages du recours à la participation publique. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous répertorions quelques justifications qui se répètent dans les travaux sur la participation. L'objectif est de favoriser la démocratie représentative, de lutter contre le manque d'efficacité de l'administration publique, de renforcer les liens sociaux par la promotion de la justice sociale, et d'obtenir l'acceptation des citoyens dans les projets qui entraînent des conséquences sur l'environnement.

### **1.1.3.1. Le déficit de la démocratie représentative**

Selon Fung (2011), la démocratie représentative, à travers son principe des élections, fait appel à deux notions fondamentales : la réactivité et l'imputabilité. La notion de la réactivité peut être comprise comme le fait d'adopter et de mettre en œuvre les politiques publiques qui correspondent aux préférences des citoyens (Couture et Jacob, 2019). En effet, les citoyens sont appelés à choisir les élus politiques qui agiront en leur nom. Comme le soulignent Bengtsson et Christensen (2016), la démocratie représentative met l'accent sur le rôle des élus. Ceux qui sont choisis, donc les élus, représenteront adéquatement les citoyens en défendant leurs préférences, leurs valeurs et leurs intérêts. L'engagement des citoyens se limite aux activités partisanes au sein des partis politiques et dans les groupes de pression, mais sans jouer un rôle actif dans les processus de politiques publiques.

D'autre part, l'imputabilité implique « la capacité de l'électeur d'attribuer les résultats de la gestion à l'acteur qui en est responsable » (Couture et Jacob, 2019, p. 4). L'imputabilité permet aux citoyens de sanctionner les élus qui n'ont pas joué leur rôle de représentants pendant toute la période d'exercice du pouvoir. Les citoyens ont donc la possibilité de ne pas renouveler le mandat de l' élu qui ne s'est pas montré réactif à leurs préférences et à leurs intérêts. Cependant, Fung (2011) observe que les élections ne sont pas suffisantes pour garantir la représentation et l'imputabilité, et ainsi rendre les institutions représentatives réceptives aux préférences des citoyens. Une fois au pouvoir, les représentants passent souvent à côté de leurs engagements consignés dans leur plateforme électorale (Stokes, 1999) sur la base desquels les citoyens les ont élus. Les politiques publiques qu'ils adoptent sont parfois contraires aux préférences des électeurs (Couture et Jacob, 2019). Cela étant, les décisions publiques manquent souvent d'adhésion de la part des citoyens (Bacqué et Sintomer, 2011). Cette méfiance des citoyens vis-à-vis des élus et des décisions publiques se constate notamment par le déclin du taux de participation aux élections dans les démocraties occidentales (Dalton, 2008 ; Nye, Zelikow et King, 1997), la décroissance à l'adhésion aux partis politiques (Yates, 2012). Cette situation entraîne la remise en question de la légitimité des institutions représentatives de l'État, ce qui conduit à une baisse de légitimité non seulement de leur pouvoir, mais également de leurs décisions.

En réponse à ce déficit de la démocratie représentative, Damay et Schaut (2007) considèrent que les spécialistes de l'action publique évoquent une nouvelle dynamique pour redonner confiance

aux institutions politiques. Dans les années 1980, Blondiaux (2007) précise que dans les débats philosophiques anglo-saxons, on évoque déjà la notion de la démocratie participative et délibérative pour supplanter celle de la représentation. S'inspirant de la philosophie habermassienne et rawlsienne, l'idée de la participation publique sous-tend qu'au-delà de l'élection, la légitimité d'une décision prise par le gouvernement doit reposer sur « l'existence d'une discussion préalable, à laquelle devraient pouvoir participer tous ceux que la décision concerne » (Blondiaux, 2007, p. 120). En impliquant les citoyens dans le processus d'élaboration des politiques publiques, on peut réduire la crise de légitimité de décisions politiques (Fung, 2015).

La participation des citoyens aux politiques publiques comportera donc le mérite de renforcer la légitimité de la décision publique (Bacqué et Sintomer, 2011) dans la mesure où elle va favoriser la prise en compte des arguments de tous les acteurs (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Blondiaux et Sintomer, 2009). Elle favorisera également la culture civique des citoyens, le rapprochement de ces derniers envers les élus (Bacqué et Sintomer, 2011) et le renforcement de la communication entre eux (Fung, 2006, 2015). Ce partage de pouvoir entre les citoyens ordinaires et les élus relégitime le système politique institutionnel, tout en renforçant la confiance des citoyens vis-à-vis du gouvernement représentatif (Soonhee et Lee, 2012). La participation publique permet aux citoyens ordinaires de participer au processus politique. Selon Blondiaux et Fourniau (2011), elle produit à cet effet des citoyens informés et mieux formés, plus intéressés à l'action publique et susceptibles de travailler pour l'intérêt collectif. Les citoyens ordinaires auront une compréhension accrue du processus décisionnel (Yates, 2012; Blondiaux, 2008).

En définitive, le constat fait est que ce débat sur la participation avance des arguments de taille qui justifient la montée en puissance de ce nouveau processus décisionnel en vue de renforcer la légitimité de décisions publiques issues des gouvernements représentatifs. Dans ce débat, les auteurs mentionnent également que la participation publique couvre aussi des enjeux managériaux qui visent à combler les insuffisances de la bureaucratie, en renforçant l'efficacité de l'action publique.

### **1.1.3.2. La participation comme réponse aux limites de la bureaucratie**

Cette justification répond aux critiques liées au manque d'efficacité des politiques publiques produites par l'administration publique traditionnelle du type wébérien. En effet, la conception traditionnelle de l'État sous-tend que les politiques publiques sont les produits des fonctionnaires et des experts (Bacqué et Sintomer, 2011). Selon cette conception technocratique de la décision publique, il y a une démarche scientifique rationnelle sur laquelle doit s'appuyer le processus de politique publique (Bherer, 2011). Fischer (2003) observe que cette conception rationnelle et positiviste de la décision publique a servi les intérêts des agents publics plutôt que ceux des citoyens. En raison de leur volonté de satisfaire leurs intérêts dans toutes les décisions qu'ils prennent, les bureaucrates, les experts et les élus ont tendance à favoriser les décisions qui cadrent avec leurs propres préférences et non celles des citoyens qu'ils sont censés représenter (Boudon, 2004 ; Forester, 1984).

Dans le même angle d'idées, on note l'émergence de la pensée moderniste et du relativisme, qui remettent notamment en question les certitudes, l'unicité et la linéarité de la science. En effet, la bureaucratie place les savoirs des experts au centre de la décision publique. Callon, Lascoumes et Barthe (2001) partent du constat d'un certain dysfonctionnement dans le traitement de l'incertitude. Selon ces auteurs, le développement de la science peine à générer de la certitude dans la connaissance et débouche souvent sur des problèmes non prévus et des risques qui pourraient être évités si l'on tenait compte des savoirs des citoyens. Callon, Lascoumes et Barthe (2001) illustrent leur propos en démontrant que dans les domaines de la santé et de l'environnement notamment, l'avenir reste opaque, voire menaçant, avec la prise de conscience des risques causés par les savoirs experts liés, par exemple, aux produits génétiquement modifiés et aux gaz à effet de serre. Ainsi, dans un monde très incertain, il est prouvé que les savoirs experts dans les administrations publiques ne produisent toujours pas de décisions crédibles et légitimes.

Bacqués et Sintomer (2011) soulignent que les théoriciens de la participation préconisent de recourir aux savoirs des citoyens pour limiter les incertitudes inhérentes aux savoirs experts. À cela, Callon, Lascoumes et Barthe (2001) proposent ce qu'ils appellent la « démocratie technique » qui consiste à instaurer « une démocratie dialogique » qui valorise d'autres savoirs, notamment citoyens et autochtones. Ainsi, on pourra associer le savoir profane des citoyens au savoir expert. Cela garantirait que les décisions prises tiendraient compte de la complexité de certaines

dimensions du problème que les experts ignorent. Le fait de recourir aux savoirs des citoyens permettra, en même temps, de répondre à la critique du manque d'efficacité de l'action publique et des limites du savoir expert. Le recours à l'intelligence collective permettrait la production d'une information nouvelle et innovante par la diversité des points de vue et des informations.

Enfin, cette inclusion des citoyens dans les processus politiques au sein des administrations publiques pourrait également avoir des effets bénéfiques sur leur connaissance des rouages de la gestion de l'État. Blondiaux et Fourniau (2011) notent que la participation créerait des citoyens informés et mieux formés, plus intéressés à l'action publique et enclins à travailler pour l'intérêt général, ce qui renforce la capacité des citoyens à participer à la chose publique et leur procure une compréhension sur le processus décisionnel (Yates, 2012; Blondiaux, 2008).

### **1.1.3.3. La participation pour renforcer la justice sociale**

Le renforcement de la justice sociale est l'une des justifications de la participation publique. Le modèle traditionnel de l'administration publique produit souvent des décisions injustes. Les groupes minoritaires dominants, détenteurs du pouvoir, qui participent au processus politique, orientent la décision publique en leur faveur au détriment des classes populaires défavorisées et exclues. Comme le souligne Fung (2015), cette tendance laisse pour compte les intérêts des plus faibles, ce qui affecte négativement la cohésion sociale. Pour renforcer cette cohésion et ne pas négliger une catégorie de la population, la participation publique promeut l'inclusion des citoyens de toutes les catégories défavorisées par les politiques publiques (Bacqué et Sintomer, 2011).

En ce sens, la participation publique se présente comme un renforcement du pouvoir des citoyens et, par voie de conséquence, renforce la justice sociale. L'inclusion des citoyens au processus des politiques publiques comporte l'avantage de donner la parole à cette catégorie défavorisée pour « engager des transformations radicales et inverser les priorités » (Bacqué et Sintomer, 2011, p. 13). C'est en particulier dans les pays du Sud que le but fondamental de la participation consiste à réduire les inégalités sociales et par ricochet à renforcer la justice sociale. En Amérique latine par exemple, l'un des outils de la participation publique, le budget participatif, visait à réduire les inégalités sociales (Rabouin, 2006). Il s'agissait de réorienter les politiques publiques en faveur des populations les plus pauvres vivant dans les quartiers reculés, grands oubliés du développement urbain.

Le fait d'accorder une place aux citoyens les plus défavorisés pour participer au processus politique constitue un gain social considérable. Ainsi, ceux-ci peuvent faire entendre leurs voix au même titre que toutes les autres catégories de la société (Bherer, 2011). L'avantage est que les politiques publiques issues de ce mode de gouvernance ont plus de chance d'être relativement inclusives dans la mesure où elles peuvent autant toucher les enjeux sociaux négligés que tenir compte de tous les segments de la population (Yates, 2012), ce qui constitue une valeur ajoutée à la stabilité sociale.

#### **1.1.3.4. Les justifications écologiques de la participation**

Le mécontentement environnemental commence à prendre forme dans les années 1960 ; il se fonde sur la critique ardente des effets de la modernisation sur l'environnement (Barbier et Larrue, 2011). La gravité des problèmes environnementaux pour les générations à venir se pose avec acuité. Au-delà du secteur de l'environnement, une préoccupation des politiques publiques parmi tant d'autres, cette question soulève un problème sur le développement et l'avenir commun de l'humanité, qui s'explique par le fait que l'environnement est devenu une préoccupation majeure au sein de la population. L'idée de la participation émerge comme un moyen de permettre au public de prendre part au choix des options environnementales qui auraient moins de répercussions dévastatrices sur l'environnement et qui tiendraient compte d'un horizon à long terme (Prieur, 1988 ; Côté et Gagnon, 2005). C'est à partir de là que dans l'ensemble des pays occidentaux, la participation et les politiques environnementales seront intimement liées (Barbier et Larrue, 2011). La participation publique dans les évaluations d'impacts environnementaux illustre parfaitement cette articulation entre la participation et les politiques environnementales. Comme les grands projets sont source de destruction de l'environnement, les instigateurs de ces projets sont désormais tenus de s'inscrire dans des processus décisionnels plus adaptés qui favorisent leur acceptation sociale et limitent leurs impacts environnementaux (Canel-Depitre, 2017, Simard, 2021). Dans ce sens, la participation se justifie parce qu'elle permet de limiter les contestations ultérieures qui pourraient alourdir les délais et les coûts des projets, ce qui favorise l'intégration des valeurs des parties prenantes et renforce l'acceptabilité sociale.

#### **1.1.4. Les limites de la participation publique**

La participation publique n'a pas que des vertus, elle a aussi des faiblesses ou bien des pièges que les différents auteurs ont mentionnés dans leurs écrits. Les dispositifs participatifs peuvent présenter des faiblesses, en particulier concernant la représentativité, l'incertitude, l'imputabilité, l'instrumentalisation et l'absence d'influence sur les décisions.

Le premier défi de la participation concerne la représentativité des citoyens dans les dispositifs participatifs. Pourtant, la représentativité des citoyens ordinaires dans les dispositifs figure parmi les bienfaits que les auteurs ont mentionnés pour renforcer la légitimité des décisions publiques (Blondiaux, 2007). Cependant, certains auteurs soulignent que ces dispositifs ne sont pas représentatifs comme on le dit, car ils ne prendraient pas en compte tout le monde dans leur mise en œuvre (Tholen, 2015). Souvent, dans ces dispositifs, ce n'est pas l'ensemble des citoyens qui participent. D'une part, on note l'envahissement de ces dispositifs par les délégués des citoyens, qui sont présents à toutes les étapes de la prise de décisions. D'autre part, les dispositifs participatifs peuvent être pris en otage par les organisations de la société civile, les experts de la participation, qui sont toujours là, présents, et monopolisent parfois la parole lors de débats (Simard, 2014). Par conséquent, les citoyens ordinaires, « monsieur et madame Tout-le-Monde », restent toujours marginaux dans ces dispositifs. Leur mode de fonctionnement s'apparente à celui des assemblées traditionnelles (Blondiaux, 2007), ce qui peut encore créer une grande distance entre les citoyens et les institutions participatives (Tholen, 2015), car ceux qui interviennent souvent dans les dispositifs participatifs sont aussi des représentants des citoyens ordinaires. Cela renforce le dilemme de la représentativité (Blondiaux, 2005) et aboutit à la logique des représentants représentés (Yates, 2012) comme dans le système représentatif. La conséquence de cette situation est que les dispositifs participatifs peuvent faire émerger une élite (Nonjon, 2005) à la lumière de l'élite politique et administrative, qui pourrait également avancer dans les débats des agendas qui ne reflètent pas les préférences des citoyens. De plus, il faudrait préciser que ces dispositifs nécessitent des ressources intellectuelles, notamment des compétences rhétoriques, des qualités individuelles qui peuvent constituer des barrières qui vont renforcer des inégalités (Schiffino, 2013), car les citoyens ne détiennent pas tous les mêmes potentiels. À ce propos, Sanders (1997) renchérit que les citoyens possédant moins de ressources pour se faire entendre peuvent se sentir intimidés à l'idée de prendre la parole, ce qui peut représenter une source de manque d'inclusivité.

Une deuxième critique porte sur l'imputabilité politique des élus. Couture et Jacob (2019) désignent l'imputabilité comme la « capacité de l'électeur d'attribuer les résultats de la gestion à l'acteur qui en est responsable » (p. 4). Ces auteurs soutiennent que l'imputabilité est l'une des caractéristiques associées à la démocratie représentative. En effet, les élus élaborent et mettent en œuvre les politiques publiques, et les citoyens sont censés sanctionner ou récompenser les élus selon leurs performances (Couture et Jacob, 2019). Pourtant, avec les dispositifs participatifs, la décision peut être souvent le fruit de la confrontation et de la collaboration entre les citoyens et les élus, ce qui ferait en sorte que les élus ne se sentiraient pas comme les seuls responsables des résultats de l'action publique et, par voie de conséquence, n'auraient pas l'obligation d'en rendre compte (Tholen, 2015). Ils se verraient ainsi déchargés de l'exclusivité de l'imputabilité tout au moins.

Une troisième critique est la manipulation ou bien l'inféodation des dispositifs participatifs aux institutions de l'État. Plusieurs travaux notent que les élus et les fonctionnaires supportent mal les dispositifs impliquant la participation des citoyens au processus politique. Pour contourner ainsi les dispositifs participatifs, les dirigeants mettent en œuvre différentes stratégies pour les manipuler à leur guise. Cantelli, Garon et Schiffino (2013) observent « la participation a tendance à renforcer l'adhésion aux institutions et au monde tel qu'il est sans assez contribuer à nourrir une volonté et une capacité de le changer » (p. 8). Pourtant, à l'origine, comme le soutient Dryzek (2000), la participation est censée être critique et porteuse de la contestation contre des institutions établies. Cet idéal participatif disparaît progressivement, car, selon cet auteur, les institutions étatiques ont réussi à assimiler les dispositifs participatifs (Gourgues, Mazeaud et Nonjon, 2022). Cela s'explique en partie par le fait que la participation est considérée par les élus et les fonctionnaires, comme une menace contre leur pouvoir. Et, pour prévenir cette menace ou contrainte, les élus ou les bureaucrates sont appelés à utiliser ces dispositifs et font tout pour les détourner, les dévoyer, voire les verrouiller. C'est dans cette perspective que Blondiaux (2004) considère que certains utilisent la participation « comme habillage des décisions déjà prises » (p. 162) ; par conséquent, il y a souvent un manque de correspondance entre la participation et la décision.

Une quatrième critique concerne le fait de soumettre à la participation citoyenne une décision déjà prise par les autorités publiques (Bouchard, 2016). Blondiaux (2007 et 2008) précise que la décision publique appartient aux élus, car les dispositifs participatifs contribuent à l'apprentissage

des citoyens plutôt qu'à les transformer en acteurs de prise de décision. Alors, les dispositifs participatifs ne donneraient pas complètement le dernier mot aux consultés, mais peuvent partiellement leur permettre de décider sur une question quelconque. À l'inverse, Carrel (2013) note que les auteurs critiques soulignent que la volonté de faire participer les citoyens est un leurre, les citoyens se rendent facilement compte de cette tromperie qui consiste à les appeler à participer alors qu'une décision est déjà sur la table des élus. Pourtant, ce qui devrait être en jeu lors de la participation est la possibilité donnée aux citoyens de proposer, modifier, voire ajuster les décisions publiques. Or, l'absence d'un quelconque impact des citoyens sur la décision induit plusieurs effets négatifs pour la démocratie tels que « le renforcement des malentendus et les stéréotypes entre professionnels et les élus d'un côté, population de l'autre » (Carrel, 2013, p. 146). Les citoyens voient ce processus comme un simulacre.

En définitive, la participation publique met le citoyen ordinaire au cœur de l'action publique. Elle est, comme le souligne Arnstein (1969), une sorte de redistribution du pouvoir qui permet aux citoyens exclus des processus politiques d'être impliqués dans la formulation, la décision et la mise en œuvre des politiques publiques. C'est donc un nouvel esprit de la démocratie (Blondiaux, 2008) capable de combler les limites de la représentation, de renforcer la justice sociale et l'efficacité de l'administration publique. Cette nouvelle orientation de l'action publique affiche des limites telles que le manque de représentativité, la réduction de l'imputabilité, la manipulation et l'absence d'influence de citoyens sur la décision. Nonobstant ses limites, la participation apparaît comme une alternative qui démocratise l'administration publique (Chevallier, 2011, p. 2011) en allant au-delà de sa logique traditionnelle qui réservait un rôle marginal aux citoyens ordinaires (Bherer, 2011). Le développement des politiques publiques fait souvent appel aux consultations, aux débats, aux concertations et aux discussions entre les fonctionnaires, les groupes d'intérêts et les citoyens. Pour faire participer les citoyens ordinaires, on utilise plus spécifiquement des dispositifs qui peuvent déboucher à des échelons de participation des citoyens sans pouvoir, participation avec pouvoir symbolique ou participation avec pouvoir réel (Arnstein, 1969). On peut recourir à des dispositifs participatifs tels que les Jurys citoyens, les Town meetings, les sondages délibératifs, les BP. Parmi tous ces dispositifs participatifs qui se sont développés dans le monde depuis les années 1990, le BP est le plus utilisé et répandu (Gret et Sintomer, 2002). Depuis sa création en 1989, au Brésil, à Porto Alegre, il a réussi à s'exporter partout dans le monde et possède une place de choix dans les politiques publiques des gouvernements infranationaux (Sintomer, Herzberg et

Rocke, 2008). Nous allons détailler davantage le BP dans la partie qui suit, car il fait l'objet de notre recherche.

## **1.2. Les généralités sur le BP**

Le BP est l'un des dispositifs de la participation publique le plus répandu et le plus étudié dans le monde (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014), qui tire ses origines intellectuelles et philosophiques de la démocratie participative. Les pratiques du BP connaissent une grande expansion. Il y a peu, Dias, Sahsil et Simone (2019) ont recensé environ 11 000 cas dans le monde. Cette prolifération des pratiques s'accompagne d'un foisonnement des travaux sur le BP qui touche aujourd'hui tous les continents. Avant d'aborder toutes les dimensions de recherche développées sur le BP, dans cette section, nous commençons par définir ce que nous entendons par BP et ensuite, nous nous pencherons sur les origines brésiliennes de cette pratique.

### **1.2.1. La définition du BP**

Jusqu'à ce jour, il n'existe toujours pas de définition politique, scientifique ou encore académique qui réunit l'ensemble des auteurs pour le BP. Cela s'explique par le fait qu'il y a aujourd'hui plusieurs approches du BP dont la mécanique varie souvent d'un milieu à un autre (Allegretti et Sgueo, 2022). L'évolution du BP à la suite de sa diffusion dans divers contextes complexifie toute tendance à lui donner une définition uniforme par les auteurs parce que certaines procédures peuvent être qualifiées de BP dans un contexte sans qu'elles ne le soient dans un autre. Comme Ganuza et Baiocchi (2012) le précisent, le BP n'est pas une expérience unique. En effet, les caractéristiques de ce dispositif dans le cas de l'Amérique latine n'ont rien à voir avec celles de l'Europe ou encore de l'Amérique du Nord et moins encore de l'Afrique. Partout où il est expérimenté, le BP vise à atteindre des objectifs précis qui peuvent le rendre complètement différent d'un contexte à un autre.

Malgré l'abondance de définitions, nous pouvons en aborder quelques-unes qui nous semblent transversales dans de nombreux travaux. La définition la plus répandue dans la littérature francophone est celle de Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014) qui considèrent le BP comme un outil qui consiste à faire participer les citoyens non élus de façon volontaire aux discussions et aux décisions relatives à l'allocation de fonds publics municipaux, soit d'une manière globale, soit sur une thématique bien déterminée. Ces auteurs ont identifié cinq caractéristiques considérées comme un « idéal-type » pour définir le BP. Le premier critère souligne que la discussion du BP porte sur

l'affectation des ressources financières limitées. On ne peut parler du BP que si les citoyens sont mobilisés pour discuter et décider de l'affectation de l'argent public pour résoudre les problèmes de leurs communautés. Le deuxième critère considère que le BP doit porter sur l'échelle communale, décentralisée et régie par des organismes responsables qui ont un pouvoir d'administration. Ce critère définitionnel sous-tend que l'on ne peut parler du BP que si le processus se situe sur l'échelle la plus proche des citoyens comme les municipalités et dont les responsables doivent être investis d'une légitimité élective et d'autonomie de gestion. Le troisième critère concerne la dimension temporelle puisque le BP doit être organisé régulièrement au fil de temps. Autrement dit, on peut parler du BP si l'expérience est organisée pendant plusieurs années successives. Le quatrième critère mentionne que le processus doit être délibératif, ce qui signifie que le BP doit impliquer des échanges, des discussions entre les participants pour enfin déboucher soit par un vote ou une décision consensuelle, selon le cas. Comme le soulignent Sintomer et Blondiaux (2002), la délibération implique la communication politique entre les citoyens et l'État à travers les autorités politiques et administratives. Celle-ci est un principe essentiel qui doit guider toutes les étapes du BP. Toutes les questions liées au budget sont soumises au débat et à la délibération publique aux cours desquels les participants peuvent sans obstruction émettre leurs points de vue et retenir les options qu'ils considèrent comme les meilleures après un échange d'arguments. Le dernier critère précise que les animateurs du BP doivent rendre des comptes des résultats de leurs activités. En d'autres termes, ceux qui mettent en œuvre le BP doivent être soumis au devoir de la redevabilité.

Dans la littérature anglophone, d'autres auteurs ont fourni plusieurs autres précisions sur la définition du BP. Ils considèrent que le BP est une institution qui fait appel aux savoirs des citoyens en les invitant à participer démocratiquement à la délibération publique (Wampler, McNulty et Touchton, 2021) sur l'affectation d'un pourcentage bien déterminé du budget global de leur municipalité (Gilman, 2016), ce qui induit une sorte de cogestion au niveau municipal qui se caractérise par le partage de pouvoir entre les autorités étatiques et la société civile (Gilma et Wampler, 2019).

Les diverses définitions du BP avancées par les auteurs confirment le caractère construit de cette institution qu'est le BP. Comme le soulignent Ganuza et collab. (2012), le BP est évolutif en fonction du contexte duquel il a émergé et des rapports de force qui militent à son instauration.

Cela nous conduit à définir le BP comme un processus par lequel les citoyens ordinaires, non élus, participent au débat sur les politiques publiques locales et sont associés à la gestion et à l'affectation de finances publiques et en assure le contrôle. Les citoyens peuvent directement intervenir à travers les organisations de la société civile. À cela s'ajoute le fait que les citoyens sont tenus à la fois de décider de l'affectation du budget d'investissement de leur commune et d'exercer le contrôle citoyen pour s'assurer que l'argent public affecté aux projets du BP soit bien géré par les pouvoirs publics. Avant de plonger dans la littérature sur cet objet d'étude, il nous semble pertinent de comprendre la genèse du BP et les enjeux qui l'entourent. Il importe donc d'étudier dans un premier temps l'expérience du BP de Porto Alegre, car elle a contribué à la diffusion du modèle dans le monde entier et par la suite de faire la revue des écrits concernant ce dispositif.

### **1.2.2. Le Brésil : berceau du BP dans le monde**

Cette partie permet de comprendre toutes les généralités sur le BP et les mobiles qui ont milité pour son développement au Brésil. Pour comprendre tous ces aspects, nous mettrons l'accent sur la perspective historique et les enjeux du BP au Brésil, le fonctionnement du BP à partir du modèle de Porto Alegre et les critiques à l'encontre de cette institution.

#### **1.2.2.1. L'historique et les enjeux du BP au Brésil**

Le Brésil est un pays d'Amérique latine qui a un long passé politique caractérisé par l'autoritarisme. Les régimes autoritaires qui se sont succédé ont institué une certaine oligarchie au pouvoir. Cette oligarchie entretient une culture politique caractérisée par l'exclusion des masses populaires, la restriction des libertés d'expression et la prime au clientélisme politique (Santos, 1998). Cette situation dans laquelle le pays se trouvait depuis plusieurs décennies a conduit non seulement aux inégalités sociales, mais encore à la paupérisation de la majorité des citoyens (Abers, 1998).

Vers la moitié des années 1970 et le début des années 1980, Avritzer (2005) note plusieurs transformations politiques qui ont précédé le BP. Il s'agit d'abord des mouvements de démocratisation vers la fin des années 1970 et le début des années 1980. Ces mouvements ont été à la base de la prolifération des associations des quartiers partout au Brésil. Ces associations commençaient à revendiquer plus d'espace d'expression dans les affaires publiques. Il s'agit par la suite de la nouvelle Constitution du Brésil, qui élargit le droit de participation des citoyens non seulement aux élections, mais également à des initiatives populaires (Avritzer, 2005). D'autres

auteurs observent qu'en plus de la contestation de la légitimité des institutions publiques, les mouvements contestataires décriaient également le manque d'efficacité de la bureaucratie et les inégalités sociales dans le pays (Rabouin, 2006 ; Wampler, 2007).

L'un des mouvements associatifs le plus actif a été l'Union des associations de résidents de Porto Alegre (UAMPA) qui avait préconisé dès 1986 la participation des citoyens dans les délibérations du budget de la ville (Avritzer, 2005). En plus de cela, le Parti des Travailleurs (PT), un parti de la gauche radicale du Brésil, gagne les élections à la mairie de Porto Alegre en 1988. Le PT est un mouvement ouvrier qui a milité par le passé contre la dictature militaire (Santos, 1998). Arrivé à la mairie de Porto Alegre en 1988, le maire Olivio Dutra du PT ne réussit pas à avoir une majorité d'élus, car l'assemblée municipale est dominée par les élus d'une autre tendance politique. Les institutions municipales brésiliennes reposent sur deux organes : la mairie et l'organe législatif. La compétence d'approuver le budget municipal revient à l'organe législatif, mais celle de l'exécuter appartient à la mairie (Santos, 1998). Dans un tel contexte de cohabitation politique, le PT ne disposera pas de suffisamment de marge de manœuvre pour faire aboutir son projet politique. Pourtant, en campagne électorale, ce parti avait pris l'engagement de faire participer tous les citoyens à la gestion publique (Brandeleer, 2014).

Sans appui des élus de la municipalité, en 1989, le maire nouvellement élu réussit à faire adopter le BP. Ce dernier est un projet politique révolutionnaire porté par le PT avec comme fondement principal la transformation radicale de la relation de l'État avec les citoyens, ce qui doit constituer une rupture avec la vision traditionnelle technocratique et clientéliste de la gestion publique qui limite la participation des citoyens au vote tous les quatre ans. Il s'agira du premier BP dans le monde. Ainsi, l'adoption du BP à Porto Alegre s'inscrit dans une dynamique des rapports entre les forces politiques et sociales en présence. Le PT et les associations des quartiers partagent le même point de vue selon lequel la participation des citoyens à la gestion de la municipalité est importante, malgré quelques divergences persistantes sur la modalité de la participation au budget. Par exemple, des associations de quartiers voulaient, comme Avritzer (2005) le mentionne, la participation de membres des associations au niveau local. La position initiale du PT était qu'il y ait un conseil populaire au niveau de la municipalité. Les compromis trouvés sont notamment que des assemblées locales et thématiques de quartiers puissent élire leurs délégués et siéger au niveau de la municipalité, et qu'à l'échelle de quartiers, la participation soit impérativement individuelle.

Les auteurs nous révèlent qu'après ce compromis avec les associations de quartiers, le PT s'est lancé dans la bataille contre les partis majoritaires à l'assemblée municipale pour que le BP soit appliqué. Pour faire face à cette cohabitation politique, le PT a instauré des structures participatives impliquant directement les citoyens ordinaires aux débats budgétaires (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). Les structures participatives ont été développées par le PT comme des contre-pouvoirs à l'assemblée municipale. Comme nous l'avons souligné, avant l'exécution du budget de la municipalité, il faut une approbation de l'assemblée municipale. Comme c'est le PT qui contrôlait l'exécutif de la mairie et que c'était à lui qu'il revenait d'élaborer le BP, ce parti s'appuyait sur les assemblées participatives pour présenter à l'assemblée municipale un budget reprenant des besoins choisis par les citoyens. Par crainte d'être sanctionnée par les citoyens, l'assemblée municipale finissait donc par approuver le BP (Abers, 1998 ; Santos, 1998 ; Avritzer, 2005).

Le BP tel que promu par le PT est une forme de gouvernement populaire qui donne la possibilité aux citoyens de décider de l'orientation des ressources publiques par le mécanisme de la délibération (Santos, 1998). Selon Avritzer (2005), le BP prévoit que la délibération publique doit concerner autant la prise de décision budgétaire que les règles qui doivent encadrer le processus. En réalité, dès le départ, le BP poursuivait deux objectifs majeurs : la réorientation des priorités politiques vers les pauvres et le renforcement de la participation citoyenne (Abers, 1998 ; Santos, 1998).

La redistribution des ressources par le BP vise une participation directe des citoyens afin de réduire les inégalités sociales (Rabouin, 2006). Cette réduction n'est possible que par la réorientation des politiques publiques en faveur des populations les plus pauvres vivant dans les quartiers reculés, grands oubliés du développement urbain, ce qui a comme avantage de réduire les inégalités sociales au sein de la municipalité de Porto Alegre (Brandeleer, 2014 ; Rabouin, 2006 ; Gilman, 2016). En outre, cet objectif de redistribution des ressources par l'implication de tous les citoyens dans les discussions et la surveillance financière a permis la transparence dans la gestion de l'argent public, ce qui réduit le clientélisme et renforce la responsabilisation des agents municipaux (Gret et Sintomer, 2005).

Le deuxième objectif du BP de Porto Alegre a été qualifié de démocratisation radicale de la démocratie. Cette dimension démocratique tient au fait que le régime représentatif brésilien faisait

place au clientélisme, à la corruption et à la non-prise en compte des besoins des citoyens (Brandeleer, 2014). En réalité, le BP est adopté pour que la mobilisation de tous les citoyens donne une nouvelle image de la démocratie au Brésil, en donnant la parole à chacun afin de changer la conscience politique (Wampler, McNulty et Touchton, 2021). En effet, selon le gouvernement du PT, la façon dont la démocratie se pratique au Brésil constitue un frein pour le changement social. Ainsi, démocratiser la démocratie passe concrètement par la mise en place des assemblées citoyennes au sein desquelles les décisions sur le budget se prennent après une délibération publique. Ces nouveaux espaces publics créés par le BP et distincts du pouvoir exécutif, local et législatif ont considérablement accru le poids des citoyens dans le processus décisionnel. Ils ont été caractérisés par l'afflux des personnes pauvres et des organismes communautaires dans le processus de participation (Rabouin, 2006).

Plus tard, l'objectif de l'efficacité de l'administration publique lui a été assigné. Selon Sintomer, Herzberg et Rocke (2008), ce troisième objectif a été ajouté pour renforcer des mécanismes de gestion en vue d'intégrer les besoins des citoyens dans les politiques publiques. Sur le plan managérial, le BP vise à améliorer l'efficacité de l'administration publique en faisant diminuer la corruption par la transparence dans l'allocation des ressources financières, ainsi qu'à améliorer l'élaboration des politiques publiques par la prise en compte des avis des citoyens qui connaissent mieux leurs problèmes (Rabouin, 2006 ; Gilman, 2016).

#### **1.2.2.2. Le fonctionnement d'un BP à partir de l'exemple de Porto Alegre**

Comme nous l'avons démontré ci-dessus, dans le BP, les priorités d'investissements ne sont pas choisies par les agents municipaux. Tout est fait par les citoyens ou leurs délégués qui s'organisent dans leurs quartiers et en fonction thématique. Plusieurs instances sont créées pour favoriser le fonctionnement du BP, il s'agit des assemblées plénières des quartiers et assemblées thématiques, des forums des délégués et du conseil du BP.

D'abord, les assemblées plénières et thématiques se déroulent dans les quartiers. La municipalité est subdivisée en 16 quartiers. C'est à cette échelle que se déroulent les assemblées de quartiers et les assemblées thématiques. En effet, les assemblées de quartiers se déroulent du 15 mars au 15 avril de chaque année (Rabouin, 2006). Avant qu'elles soient lancées, les publicités sont faites dans les chaînes de télévision, des affiches sont placées un peu partout pour sensibiliser les citoyens à venir y participer (Genro, 1998). Ces assemblées des quartiers sont convoquées par l'administration

municipale et connaissent la participation de tous les citoyens volontaires qui veulent y participer (Wampler, McNulty et Touchton, 2021).

Elles commencent par la présentation du plan d'investissement de la municipalité, effectuée par le responsable municipal ; par la suite, les citoyens expriment leurs besoins, les classent et les hiérarchisent (Genro, 1998 ; Abers, 1998). En cas de manque de consensus dans la hiérarchisation des besoins, on peut procéder au vote (secret ou main levée) au cours duquel seuls les habitants du quartier peuvent prendre la parole et voter (Wampler, McNulty et Touchton, 2021). Les personnes doivent avoir quatre besoins importants. Ensuite, on procède à l'élection des délégués de quartiers par les citoyens présents lors de l'assemblée. Chaque quartier choisit deux délégués et deux suppléants, ce qui fait au total 32 délégués pour les 16 quartiers de la municipalité (Genro, 1998 ; Rabouin, 2006 ; Wampler, McNulty et Touchton, 2021).

Dans la municipalité, il y a au total cinq assemblées thématiques qui touchent chacune un domaine particulier. Les thématiques retenues sont la santé et l'assistance sociale, le développement économique, l'organisation de la ville, le transport et la circulation, l'éducation, le sport et les loisirs, la culture (Rabouin, 2006). Elles tendent, selon Genro (1998), à étendre la participation à certains secteurs sociaux spécialisés qui n'étaient pas considérés par les assemblées de quartiers (Genro, 1998). Comme dans les assemblées de quartiers, les assemblées thématiques ont trois objectifs : la définition des besoins, leur hiérarchisation et l'élection de deux délégués et leurs suppléants (Santos, 1998). Ainsi, pour les cinq commissions thématiques, il y a 10 délégués élus directement par les participants. Il est important de noter que les délégués de toutes les assemblées peuvent être révoqués par les citoyens si ceux-ci estiment qu'ils font peu le travail pour lequel ils ont été choisis.

Ces instances constituent un véritable espace de délibération publique où les citoyens débattent librement et délibèrent sur les différents problèmes du quartier qui doivent être résolus. Avritzer (2005) observe que dans ces espaces de discussion et de prise de décisions, on a noté la forte présence des citoyens des milieux urbains pauvres, qui ont réussi à faire inscrire les besoins de leurs quartiers à l'agenda municipal.

Ensuite, les forums de délégués sont une autre instance de décision, qui réunit les agents municipaux et tous les délégués élus par les assemblées de quartiers et les assemblées thématiques. Ils se réunissent une fois par année entre les mois de juillet ou d'août. Avant que les discussions ne

commencent, les agents municipaux sont chargés de présenter aux membres du forum tous les aspects techniques des projets retenus par les citoyens et de présenter les propositions de la municipalité (Genro, 1998). Dans les discussions menées à la suite des aspects soulevés par les agents municipaux, les délégués doivent s'assurer que les priorités choisies par les citoyens sont toutes répertoriées par la municipalité. En réalité, les forums restent des organes intermédiaires entre les citoyens et la municipalité (Santos, 1998). Ils ont également des fonctions de consultation, de supervision de l'exécution du budget et d'élection des conseillers qui doivent siéger dans le forum du BP. Les conseillers sont aussi élus pour un an, une fois renouvelable (Santos, 1998). Leur mandat peut aussi être révoqué par les citoyens (Sintomer, Herzberg et Rocke, 2008).

Enfin, le conseil municipal du BP se tient à l'échelle municipale et regroupe tous les conseillers des quartiers, des assemblées thématiques, les membres de l'exécutif municipal, les associations professionnelles des employés municipaux et un seul représentant de l'union des associations des habitants de Porto Alègre (Santos, 1998 ; Rabouin, 2005). Il a comme tâches de définir les critères généraux sur l'affectation des fonds, la proposition du plan d'investissement de la municipalité (Santos, 1998) ; de faire la synthèse des priorités des citoyens et de les renégocier avec l'administration de la mairie (Sintomer, Herzberg et Ricke, 2008). C'est au conseil du BP qu'il revient de discuter et de délibérer de la matrice finale du BP, tout en gardant en référence les priorités que les citoyens ont choisies dans les quartiers et les assemblées thématiques (Genro, 1998).

La proposition finale du budget faite par le Conseil du BP est transmise, en septembre, au cabinet de la planification de la municipalité. Les fonctionnaires affectés à ce cabinet élaborent la version définitive de la proposition du budget. Par la suite, le maire transmet la proposition finale à l'assemblée municipale, qui est l'organe législatif. C'est l'autorité budgétaire qui peut accepter ou rejeter la proposition du budget sans ou avec changement. Les séances de l'organe législatif de la municipalité se passent sous la vigilance des conseillers du BP, qui mobilisent les citoyens. Certains sont à l'intérieur de la salle et d'autres se massent aux abords de l'assemblée municipale pour exercer une pression sur les élus municipaux (Rabouin, 2006).

En définitive, les recherches menées pendant plusieurs années par des chercheurs brésiliens et des organisations non gouvernementales soulignent que la mise en œuvre du BP dans la municipalité de Porto Alegre et d'autres municipalités brésiliennes, notamment de Belo Horizonte, a produit des

résultats extraordinaires. La délibération publique entre les citoyens et les autorités municipales intervient dans toutes les assemblées de prise de décision du BP, ce qui accroît considérablement le pouvoir des citoyens, surtout ceux des milieux défavorisés qui jadis n'avaient aucun moyen de faire valoir leur point de vue. Cela a permis la réorientation des politiques publiques dans les coins pauvres du pays (Avritzer, 2002 ; Baiocchi, 2005). Ainsi, la justice sociale est associée aux effets de la mise en œuvre du BP au Brésil (Avritzer, 2002). Genro (1998) note que « la moitié des ressources du budget participatif est redistribuée à égalité entre les différents secteurs » (p. 240). C'est grâce à ce succès engrangé au Brésil et principalement dans la municipalité de Porto Alegre que le BP a fait l'objet d'une large diffusion internationale. Il a été exporté à travers le monde, mais pour des enjeux qui ne sont pas nécessairement semblables à ceux de son milieu originel. De Porto Alegre jusqu'à la prolifération à travers le monde, les objectifs du BP ont évolué au même titre que le dispositif lui-même.

### **1.2.2.3. Les critiques à l'encontre du BP**

Le BP, bien qu'il soit louable dans son intention de favoriser l'inclusion citoyenne, présente des faiblesses significatives en pratique qui peuvent compromettre son efficacité et son équité. Tout d'abord, sa principale critique réside dans sa représentativité limitée. Malgré sa prétention à engager tous les citoyens, il peut néanmoins exclure certains groupes marginalisés tels que les personnes défavorisées, les minorités ethniques ou les personnes âgées, qui peuvent manquer de ressources ou de capacités pour participer pleinement au processus (Gourgues, 2013; Cary, 2005; Daniel et Cuenca Botey, 2009). Cette exclusion risque de renforcer les inégalités sociales déjà présentes au sein de la communauté et dans les institutions de la démocratie représentative.

En outre, le BP peut être sujet à la manipulation, constituant ainsi une deuxième critique majeure. Il existe un risque que les politiciens ou les groupes d'intérêt instrumentalisent ce processus pour promouvoir leurs propres agendas ou pour consolider leur pouvoir, délaissant ainsi les véritables besoins de la communauté (Arhip-Paterson, 2020; Daniel et Cuenca Botey, 2009). Cette déviation des objectifs initiaux est susceptible de miner la confiance des citoyens dans le processus démocratique et alimente le cynisme politique.

Enfin, la complexité du processus constitue une troisième critique importante. Non seulement il exige des ressources considérables, décourageant ainsi la participation de certains résidents, mais il engendre également des coûts et des charges administratives élevés pour les gouvernements

locaux (Daniel et Cuenca Botey, 2009). La gestion et la coordination du BP requièrent un investissement en temps et en argent, ce qui peut conduire à des retards et à des inefficacités, sapant ainsi la volonté et la capacité des administrations locales à adopter ce système de gouvernance participative (Cary, 2005). En somme, bien que le budget participatif ait le potentiel de renforcer la démocratie locale, ses limitations inhérentes doivent être sérieusement prises en compte pour garantir son efficacité et son équité réelles.

### **1.3. La diffusion internationale du BP**

Le BP, créé au Brésil, a connu une diffusion d'abord nationale au Brésil, puis s'est étendu aux pays d'Amérique latine, où il a pris de l'ampleur. Selon des estimations récentes, il existe environ onze-mille programmes de BP dans le monde (Dias, Sahsil et Simone, 2019). Plusieurs auteurs se sont penchés sur cette diffusion internationale, parmi lesquels on peut citer Porto de Oliveira (2016), Sintomer, Herzberg et Roche (2008), Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014), Goldfrank (2012), Ganuza et Baiocchi (2012), Cabannes (2019) et Wampler, McNulty et Touchton (2021). Ces auteurs ont mis en lumière divers facteurs permettant de mieux comprendre cette propagation mondiale du BP.

Dans cette section, nous aborderons la manière dont le BP est diffusé dans le monde. Ainsi, nous commencerons par présenter les différents types de diffusion dans le cadre du BP, les différents acteurs et leur rôle, ainsi que les modalités utilisées pour faire circuler cet instrument.

#### **1.3.1. Les phases de diffusion du BP**

Au Brésil, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'arrivée au pouvoir du PT dans plusieurs municipalités a été un élément déclencheur de l'adoption du BP (Avritzer, 2002). Les autorités du PT ont été les premières à mettre en exécution le BP après beaucoup de négociations et de compromis avec les mouvements associatifs et l'organe législatif municipal. Dans d'autres villes du Brésil, même celles qui étaient sous l'administration du PT, les choses ne sont pas faites naturellement. Certaines villes ont adopté le modèle de Porto Alegre, tandis que d'autres ne l'ont pas fait. Wampler, McNulty et Touchton (2021) observent que l'adoption du BP dans les villes du Brésil au-delà de Porto Alegre s'est faite de façon normative et forcée. Selon ces auteurs, certains maires et les coalitions gouvernementales, en quête de nouvelles stratégies de gouvernance locale, n'ont pas tardé à s'inspirer du modèle de Porto Alegre. Certains ont été contraints d'opter pour le BP. Par exemple, « l'adoption coercitive a eu lieu dans des villes comme Blumenau et Rio Claro.

Dans les deux cas, les maires étaient peu favorables au BP, mais ont été convaincus de l'adopter par les élites nationales des partis et les partenaires juniors des coalitions gouvernementales locales » (traduction libre) (Wampler, McNulty et Touchton (2021, p. 31).

De même, pour les autres pays latino-américains, plusieurs concours de circonstances ont stimulé la propagation du BP. Il y a notamment l'activisme des mouvements associatifs qui revendiquaient plus de pouvoir dans les affaires de l'État (Santos, 1998 ; Abers, 1998), la pauvreté grandissante et l'accession au pouvoir des partis de gauche lors des élections des années 1990 (Wampler et Avritzer, 2005). Le BP était un moyen pour les gouvernements de gauche de s'affranchir des institutions politiques représentatives d'inspiration capitaliste (Garibay, 2015) ; Wampler, McNulty et Touchton, 2021). C'est pourquoi ils ont adopté le BP comme un modèle original de la gauche, pour accompagner les réformes de la décentralisation. Parallèlement, l'ONU, à travers le « Programme de Gestion Urbaine » (PGU), finance des projets de BP dans ces pays. Pour cette institution internationale, le PGU constitue une stratégie efficace pour réaliser les *Objectifs du Millénaire de Développement* (OMD) dans le sens où il s'attèle à améliorer la gestion dans les collectivités locales en s'attaquant à la réduction de la pauvreté (Porto de Oliveira, 2016). Les OMD sont un plan ambitieux des Nations unies et des institutions internationales de développement pour réduire la pauvreté dans le monde. Cette institution internationale développait ainsi les rhétoriques de la large participation des citoyens aux politiques publiques (Burgos, 2005).

Au début des années 2000, Cabannes (2019) souligne, dans ce qu'il qualifie de deuxième phase de diffusion, la prolifération du BP dans tous les continents. Le concours de plusieurs événements a fait connaître le BP dans le monde. D'abord, au milieu des années 1990, les autorités de Porto Alegre avaient inscrit le BP au prix de l'ONU ; par conséquent, en 1996, pendant la conférence Habitat II, en Turquie, précisément en Istanbul, l'ONU lui a attribué la distinction de « best practice » (Porto do Oliveira, 2016 ; Ganuza et Francés, 2015). Ensuite, l'organisation du premier Forum social mondial (FSM) en 2001 à Porto Alegre a grandement contribué à la création des réseaux de promotion du BP. Enfin, il y a eu le relai pris par les organisations internationales, notamment la BM, qui inscrivent le BP dans leurs programmes de développement. Nous verrons plus loin, dans le travail, les motivations et les modalités utilisées de transfert des connaissances, pour savoir de quelle manière le BP a été diffusé.

En définitive, nous constatons que certaines villes du Brésil et les pays d'Amérique latine ont adopté le BP, soit de façon volontaire ou forcée, et que plusieurs facteurs politiques et socio-économiques ont représenté les plus grandes motivations pour adopter ce modèle. Pour comprendre de quelle manière le BP a été diffusé au-delà de l'Amérique latine, nous devons souligner le rôle remarquable des acteurs qui l'ont porté.

### **1.3.2. Les acteurs de la diffusion du BP**

Certains individus, les réseaux professionnels et les organisations internationales sont les acteurs qui ont joué un rôle majeur dans la diffusion du BP. Nous verrons les rôles que chaque catégorie d'acteurs a joués ainsi que leurs motivations dans la diffusion du BP.

Les travaux qui abordent la diffusion du BP en mettant l'accent sur le rôle des acteurs individuels sont moins nombreux. Les recherches de Porto de Oliveira (2010 et 2016) sont les plus incontournables sur le sujet. Cet auteur a qualifié ces acteurs individuels d'« ambassadeurs » du BP. Selon lui, les « ambassadeurs » du BP peuvent être des consultants, des maires, des fonctionnaires, des chercheurs ou encore des professionnels de la participation. Ils ont réussi à promouvoir le BP dans l'arène internationale (Parizet, 2016), jusqu'à l'inscrire dans le programme des organisations internationales avec lesquelles ils travaillent (Porto de Oliveira, 2016). Les acteurs individuels de la diffusion du BP, les plus cités et qui ont d'ailleurs été auteurs de quelques articles, sont Yves Cabannes et Tarson Genro.<sup>1</sup> Le premier a travaillé dans plusieurs organisations internationales et est l'artisan majeur du Programme des Nations unies de la gestion urbaine qui a étendu le BP en Amérique latine et dans d'autres continents (Porto de Oliveira, 2016). Le second a été maire de Porto Alegre. Il a été actif dans la diffusion du BP. L'exemple le plus en vue est la participation active lors du sommet Habitat II qui s'est tenu à Istanbul au cours duquel l'ONU a retenu le BP comme l'une des meilleures pratiques (Genro, 1998).

La deuxième catégorie d'acteurs concerne les réseaux professionnels, qui ont joué un grand rôle dans la diffusion du BP. L'expansion rapide du BP a suscité la création de quelques réseaux d'échange continentaux censés encourager la diffusion de cet instrument (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). Burgos-Vigna (2012) observe que c'est à travers la création du « Programme de

---

<sup>1</sup> En dehors de ces deux auteurs, il y a certainement d'autres acteurs individuels qui évoluent dans l'anonymat.

coopération décentralisée » mis en place par la Communauté européenne pour les échanges des bonnes pratiques entre les villes d'Europe et d'Amérique latine que le BP a été diffusé dans les pays européens. Grâce à ce programme, plusieurs autres réseaux professionnels ont été créés (O'Miel, 2016) entre les élus locaux européens et ceux d'Amérique latine. Ce programme de coopération dont parle Burgos-Vigna est la suite logique d'une grande rencontre dénommée « Forum social mondial » (FSM) à laquelle certaines municipalités européennes ont été conviées et qui a abouti à la conclusion de partenariats entre élus municipaux de plusieurs continents (Sintomer, Herzberg et Rieke, 2008). Le FSM réunit pour la première fois les mouvements sociaux et les organisations de la société militant pour la cause altermondialiste. Il devient un lieu par excellence de la promotion d'une autre vision du monde opposée à celle véhiculée par le Forum économique, jugée trop capitaliste (Porto de Oliveira, 2010). Ce grand réseau a donné un ancrage mondial au BP. Dans les réseaux municipaux, la ville de Porto Alegre a joué un rôle majeur dans le transfert du savoir auprès des villes qui avaient l'intention d'adopter le BP.

Par ailleurs, Sintomer, Herzberg et Rocke (2008) soulignent que l'organisation de Forums sociaux européens à Florence et à Paris, au début des années 2000, a eu un impact majeur sur la diffusion de BP en Europe. Les pays européens les plus présents dès le départ dans ces réseaux avec les pays latino-américains sont la France, l'Espagne et l'Italie (Porto de Oliveira, 2010). Cabannes (2003) précise que les représentants municipaux des pays européens ont encouragé leurs collègues d'Amérique latine à former ces réseaux dans le but de maintenir des liens forts pour des échanges permanents. En Afrique, des réseaux ont aussi été créés pour la cause. Sintomer, Herzberg et Allegretti (2013) soulignent l'exemple de l'Association pour le développement du Cameroun qui atteste qu'il existait des échanges entre l'Amérique latine, l'Europe et l'Afrique. Dans ce dernier continent, ce sont les organisations internationales qui vont jouer un rôle majeur dans la diffusion du BP.

Les travaux sur le BP soulignent que les organisations internationales sont les acteurs les plus importants dans la diffusion de cet instrument à travers le monde. Leur action dans la diffusion du BP a produit un débordement dans la diffusion du BP. Les organisations internationales les plus citées sont l'Union européenne, les Nations unies et la BM (Porto de Oliveira, 2016). Quelques chercheurs ont tenté de connaître les raisons qui motivent les organisations internationales à diffuser le BP. L'ONU est motivée par le potentiel du BP dans la lutte contre la pauvreté.

L'inscription du BP au programme de l'ONU pendant le sommet Habitat II tenu à Istanbul, en Turquie, en 1996, comme meilleure pratique pour les gouvernements locaux, vise la réduction de la pauvreté (Porto De Oliveira, 2016 ; de Souza et Genro, 1997). Selon Porto de Oliveira (2016), pour l'ONU, l'accent mis sur l'implication directe des citoyens dans le BP est un gage que les intérêts de tous peuvent être considérés par les décideurs. Beaucoup de recherches financées par les agences de l'ONU reprennent cette affirmation. L'exemple de l'ouvrage intitulé : « Budget participatif en Afrique : Guide de formation en pays francophone » est éloquent. Dans la préface de ce document, la directrice générale de l'ONU-HABITAT, Anna Kajumulo, mentionne que le BP est introduit en Afrique pour orienter les ressources publiques vers les populations les plus défavorisées et comme un outil permettant la transparence dans la prise de décision, ce qui pourrait réduire la pauvreté. Néanmoins, Smouts (1996) note qu'en réalité, l'ONU cherchait à promouvoir le partenariat entre les pouvoirs publics et la société civile et à souligner l'importance majeure des collectivités locales dans la prise en compte des intérêts de la communauté.

Parallèlement, la BM inscrivait dans sa politique de développement ses intérêts pour la décentralisation combinée à la participation publique. C'est grâce à cette nouvelle politique qu'elle a commencé à s'intéresser au BP. Goldfrank (2012) note que la BM est l'institution internationale qui fait le plus la promotion du BP dans le monde et principalement dans les pays en développement. Voulant comprendre les véritables motivations de la BM dans le BP, Goldfrank (2012) note que deux tendances se dégagent. La première tendance regroupe les fonctionnaires de la Banque qui épousent les idées originelles de Porto Alegre du BP. Pour ces fonctionnaires, observe Goldfrank (2012), la BM a tout intérêt à accompagner le BP puisqu'il permet de rendre les politiques publiques plus distributives et facilite la réduction de la pauvreté. Le discours développé par les fonctionnaires de cette tendance est identique à celui des initiateurs du BP de Porto Alegre qui vantaient son potentiel pour la réduction de la pauvreté. Ainsi, Porto De Oliveira (2016) note que l'intérêt majeur de la BM dans la promotion du BP est lié à sa vision large autour des *Objectifs du millénaire* et de la construction des institutions locales capables de lutter contre les inégalités sociales et la pauvreté par la participation citoyenne, ce qui est corroboré par Theuer (2010) qui a parcouru les publications de la BM sur la participation citoyenne, et a conclu qu'il est explicitement démontré que cette institution la promeut pour limiter la corruption et favoriser la transparence dans ses projets de développement.

Contrairement à ce qui précède, plusieurs auteurs plus critiques à l'égard des organisations internationales déconstruisent le discours de celles-ci en mettant l'accent sur l'aspect colonial et tyrannique de la participation (Cooke, 2003). En effet, dans le contexte des organisations internationales de développement qui interviennent dans les pays du Sud, il est illusoire de croire à la neutralité des mots qu'elles véhiculent. Ces mots ont un sens très bien construit. La participation, par exemple, a rejoint le discours dominant pour créer un monde de plus en plus libéral (Cornwall et Brock, 2005). La philosophie de ces organisations est de faire la promotion de leurs recettes auprès des États qui sollicitent leur accompagnement technique et financier. Après son analyse de la littérature grise de la BM, Cammack (2004) note que cette institution s'appuie depuis un temps sur la participation citoyenne pour réduire le rôle de l'État dans la prestation des services. L'auteur souligne que les vraies motivations de la BM sont d'uniformiser la gestion publique au niveau municipal en encourageant la participation citoyenne et des organisations de la société civile aux affaires publiques. Pour Bongeli (2020), le fait d'encourager la participation de la société civile aux affaires publiques est une stratégie utilisée pour détruire le pouvoir de l'État trop interventionniste.

C'est dans cette perspective que Jeffrey (2005) observe que la motivation des organisations internationales n'est pas altruiste, étant donné que celles-ci souhaitent légitimer le pouvoir de l'État en faisant la promotion des scripts mondiaux. Un script mondial peut être compris comme « les diverses recettes, règles et cadres de référence qui définissent et limitent la manière dont les États-nations indépendants peuvent fonctionner dans le contexte de la mondialisation » (traduction libre) (Goldfrank, 2012, p. 10). La mondialisation selon Bongeli (2020) est comprise comme « l'intégration de tous les pays du monde dans le mode de production dominant » libéral. Dans un contexte mondialisé, les organisations internationales de développement tentent de créer un cadre mondial de gouvernance à travers les recettes véhiculées. Pour le moment, Goldfrank (2012) note que le BP est considéré comme script mondial pour les municipalités que la BM promeut dans les pays en développement.

### 1.3.3. Les modalités de promotion du BP

Les modalités de promotion du BP par les acteurs sont les moyens qu'ils utilisent pour faire circuler cet instrument à travers le monde. La littérature présente plusieurs moyens de diffusion du BP que nous regroupons selon les acteurs qui le portent. Le premier moyen de diffusion est la participation des acteurs individuels dans les événements internationaux, notamment les sommets, les conférences et les colloques internationaux. Porto de Oliveira (2016) souligne que ces acteurs individuels peuvent jouer le rôle d'entrepreneurs politiques ou de médiateurs dans son article sur les « ambassadeurs du budget participatif ». Ils s'activent à promouvoir le :

« BP à l'étranger lors d'événements, en tant que consultants techniques et en agissant dans des organisations internationales, des ONG et des municipalités, sans avoir nécessairement de liens formels avec ces institutions » (p. 96).

Par exemple, lors du sommet Habitat II tenu à Istanbul, la délégation de Porto Alegre avec à sa tête son maire, Tarso Genro, a « présenté un amendement à la Déclaration finale de cette Assemblée, mettant la mise en place du BP comme une des recommandations » (Genro et De Souza, 1997, p. 71). En outre, les experts ont utilisé leurs réseaux de contacts pour diffuser le BP. L'un des experts qui a joué un immense rôle dans l'inscription du BP sur le programme des organisations internationales dans lesquelles il a travaillé est Yves Cabannes (Porto de Oliveira, 2016). Lors des conférences organisées au début des années 2000, il a réussi à convaincre les maires de créer des réseaux de diffusion du BP. Plusieurs réseaux des maires et des professionnels de la participation sont ainsi créés. Ils utilisent des échanges d'information par l'organisation des ateliers et des séminaires de formation pour étendre la zone d'influence du BP. Goldfrank (2012) note que les rencontres bilatérales et les conférences organisées par ces réseaux des maires étaient souvent financées par les organisations internationales.

En effet, les organisations internationales sont les acteurs qui ont utilisé des stratégies sophistiquées de diffusion du BP à travers le monde. Le premier moyen de promotion utilisé est considéré comme non contraignant que Goldfrank (2012) qualifie d'approche persuasive pour le cas de la BM. Ici, on note les ateliers de renforcement des capacités que ces organisations internationales organisent au profit des pays bénéficiaires de l'aide au développement (Mbaya, 2000). Ces ateliers représentent un moment majeur de transfert des connaissances des experts qui travaillent pour ces organisations vers les fonctionnaires des pays en développement et principalement d'Afrique.

Pendant ces activités, les organisations internationales en profitent pour véhiculer leurs modèles auprès des pays en développement.

Une autre modalité utilisée par les organisations internationales peut être qualifiée de cooptation. Selon Goldfrank (2012), cette stratégie consiste pour la BM à coopter des acteurs de la société civile au sein des différents pays. Sur le financement de la BM, ces acteurs sont formés au mécanisme du BP. Une fois formés, ils adoptent souvent le discours du BP et deviennent la sentinelle s'assurant que les autorités locales respectent à la lettre la mise en œuvre du processus. Dans cette même perspective, Ruckert (2007), dans une recherche sur le *Document de stratégies pour la réduction de la pauvreté* (DSRP), souligne que les institutions internationales ont coopté les élites de pays dans lesquels elles interviennent pour que ces élites soient porteuses sur le plan interne des discours de ces organisations. Bongeli (2020) soutient que les organisations de la société civile sont financées par les organisations internationales pour posséder tous les moyens de faire contrepoids au gouvernement établi.

De plus, les organisations internationales font la promotion du BP par les financements des projets. Goldfrank (2012), faisant allusion à la BM, souligne que le financement des projets peut être conditionné ou non. Dans certaines situations, l'obtention des appuis budgétaires, de l'accompagnement technique ou financier d'un projet de développement, doit s'accompagner par l'introduction des mécanismes de la participation. Par exemple, Parizet (2016) observe que le PNUD a fait de la participation depuis les années 2000 l'une des conditions de renforcement des capacités dans les pays en développement. Dans ce contexte, il appuie les projets de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

La diffusion de la recherche scientifique est une autre modalité que les organisations internationales utilisent pour promouvoir le BP. En effet, ces institutions se sont appuyées sur les travaux menés par les experts qu'elles emploient. Par la suite, elles ont commencé à commander auprès des chercheurs indépendants des travaux qui présentent des opportunités du BP et les modalités d'application de BP. Par exemple, c'est le cas d'un ouvrage de référence de Shah (2007) « *Participatory Budgeting* » : *Public Sector Governance and Accountability* », dont les articles ont été financés et rassemblés par la BM pour être publiés dans un document. Le deuxième exemple d'un autre document de référence sur le BP a été publié en 2008 par l'ONU-HABITAT : son contenu porte sur un guide de formation du BP en pays francophones. Une autre recherche,

consacrée aux budgets participatifs dans le monde (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014), a été financée par le ministère fédéral de la Coopération économique et du développement de l'Allemagne.

Il est à noter en dernier lieu que les individus ainsi que les organisations internationales engagés dans la diffusion du BP recourent à diverses modalités. Celles-ci incluent la participation d'acteurs individuels, qualifiés par Porto de Oliveira (2016) « d'ambassadeurs du BP », lors d'événements scientifiques internationaux tels que les conférences, les colloques, les sommets. Par ailleurs, les organisations internationales utilisent des stratégies de diffusion telles que l'organisation d'ateliers de renforcement des capacités au profit d'acteurs des pays importateurs du BP, la cooptation des acteurs de la société civile, le financement des projets en échange de l'adoption du BP et la diffusion de la production scientifique.

#### **1.4. La réception du BP**

La littérature sur le transfert de politiques insiste sur l'existence d'un modèle ou d'une politique exemplaire et l'existence d'un lieu de réception de ce modèle politique (Huré, 2014). Cela sous-tend l'utilisation ou l'emprunt de politiques d'un système à un autre (Dolowitz et Marsh, 1996). On peut assister à l'issue d'un transfert à une hybridation, une synthèse ou encore à une copie du modèle transféré (Dolowitz et Marsh, 2000). C'est dans la perspective de la transformation d'un transfert de politique que les travaux de la réception sont inscrits. La réception étant ainsi entendue comme « l'ensemble des processus par lesquels une politique publique est appropriée et coconstruite par ses ressortissants, par lesquels elle produit ses effets sur ceux-ci » (Revillard, 2016, p. 2). La réception met en relief deux dimensions : l'appropriation individuelle d'une politique et les effets de celle-ci sur les comportements de ces acteurs (Revillard, 2018). Huré (2014) note que la réception d'un transfert implique une sorte d'hybridation qui doit tenir compte des variables politiques locales ; ainsi, au bout du compte, on a un modèle différencié du modèle original issu du transfert. Ce travail d'hybridation est fait par les acteurs individuels du système qui a procédé au transfert.

Dans les travaux spécifiques sur la réception du BP, les auteurs mettent d'abord l'accent sur le leadership des acteurs politiques et administratifs du pays dans lequel le transfert est destiné. Ces acteurs reçoivent le modèle ou la politique en y insérant leurs pratiques institutionnelles. L'article de O'Miel et Mongy (2014), portant sur le processus de réception du BP dans les Lycées en région

Nord-Pas-Calais en France, analyse le processus d'appropriation du BP par les ressortissants des politiques publiques. Les auteurs affirment que le BP a été accepté et inséré dans la gestion des Lycées de la région, car les préfets ont témoigné d'un leadership exemplaire. Ils ont mobilisé tous les acteurs locaux pour définir et adapter le BP en fonction de leurs intérêts et préférences ainsi que des routines institutionnelles de la région. Cette implication des acteurs locaux a fait que le BP ait été accepté malgré les quelques résistances de certains acteurs. Dans le même angle, Lehtonen (2022) soutient que la mise en œuvre du BP à Manchester et en Pologne a été possible parce que les maires des villes, les fonctionnaires et la majorité des ressortissants des politiques publiques y étaient favorables, ce qui souligne le rôle majeur que les responsables politiques et administratifs doivent jouer dans la réception d'une politique issue du transfert. De même, dans la municipalité d'Avignon en France, Sainty (2020) observe l'apport majeur des élus et des fonctionnaires municipaux dans le portage du BP, sans lequel la mise en œuvre serait problématique. Grâce à cette volonté politique des élus et des fonctionnaires, le BP a connu moins de contraintes sur le plan de la mise en œuvre.

D'autres travaux consacrés à la réception mettent l'accent sur ce que certains auteurs ont qualifié d'appropriation différenciée du BP. Abordant le cas de Paris, Arhip-Paterson (2020) note qu'Anne Hidalgo, la mairesse de Paris, a laissé le soin aux différents arrondissements d'adapter à leur manière leur BP pour que celui-ci soit conforme aux préférences des acteurs locaux. Ils comportent chacun leur particularité, ce qui les distingue des autres. Dans les pires cas, la compréhension différenciée du BP par les ressortissants des politiques publiques peut occasionner la non-appropriation. Au Maroc et en Tunisie, par exemple, Goehrs (2017) démontre que la non-appropriation de BP par les acteurs locaux peut s'expliquer par le mode de financement. Selon cet auteur, le mode de financement de BP dans ces deux pays par le PNUD et la BM peut expliquer la contradiction dans l'appropriation entre les gouvernements centraux et les gouvernements locaux, car tout se fait par les autorités centrales sans associer les autorités locales. Les autorités centrales signent des partenariats avec les organisations internationales de développement, et acceptent d'inscrire la participation dans leurs politiques locales, mais sans se préoccuper d'inviter les autorités locales dans les discussions pour que celles-ci s'approprient les dispositifs transférés. Encore au Maroc, Cheynis (2016) observe que le BP est piloté par les experts de la BM. Les acteurs locaux n'interviennent qu'en second rôle, car tous les contours du BP sont fixés par les pourvoyeurs financiers. C'est la raison pour laquelle les deux niveaux de gouvernements n'ont pas la même

compréhension du BP. En conséquence, l'appropriation du discours du BP par les gouvernements centraux est souvent non suivie par les autorités locales qui doivent effectuer la mise en œuvre proprement dite. Cela conforte les arguments avancés par Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014) lorsqu'ils soulignent que les BP promus par la BM ont souvent des effets négatifs, car les gouvernements centraux laissent moins de place aux acteurs locaux dans les discussions avec les promoteurs du BP.

En définitive, le constat fait est que les chercheurs ne sont pas encore suffisamment penchés sur la réception de BP. Le peu de travaux disponibles nous révèle que cette dimension est importante pour comprendre la réussite ou l'échec d'un transfert politique. Pour le cas du BP, les quelques travaux existants sur la réception soulignent que deux variables sont essentielles pour comprendre si le transfert est réalisé avec succès. La première concerne l'appropriation individuelle du milieu de réception et la deuxième aborde les effets du transfert sur le comportement des ressortissants des politiques publiques.

On peut enfin souligner que les BP sont adaptés en fonction du contexte de réception, des enjeux des acteurs. Les BP prennent la forme selon les rapports de forces présents dans chaque contexte, la culture politique et les valeurs. Ils peuvent se focaliser à répondre aux demandes, aux pressions de la société civile qui peut participer à l'action publique. Ils peuvent aussi se limiter à répondre à la baisse de la légitimité des élus (Gilma 2016 ; Sintomer, Herzberg et Roke, 2008). Les exemples d'adaptation sont légion. À Porto Alegre, le modèle du BP met l'accent sur la participation directe des citoyens au processus de choix des priorités. C'était le fruit du contexte politique brésilien et des rapports de force des acteurs avec lesquels les associations citoyennes et le PT militaient pour inverser les priorités politiques vers les quartiers les plus pauvres. Dans certains pays européens, notamment la France et l'Allemagne, le modèle du BP est dit de modernisation administrative. Dans ce BP, la participation des citoyens est consultative.

## **1.5. La mise en œuvre du BP**

Dans la littérature sur la mise en œuvre du BP, nous avons dénombré plusieurs grandes tendances complémentaires. La première tendance concerne les études des cas qui se concentrent sur l'impact de BP. Sur ces questions, il existe un corpus solide qui confirme l'impact positif du BP au Brésil et dans une moindre mesure dans certains pays d'Amérique latine. La deuxième tendance concerne les travaux qui mettent l'accent sur la dichotomie entre les succès et les échecs du BP dans divers cas. Dans ces travaux, les auteurs se sont attelés à identifier les facteurs qui influencent le succès et l'échec du BP. Dans cette section consacrée à la mise en œuvre du BP, nous mettrons l'accent sur deux aspects majeurs. Le premier concerne les résultats du BP dans divers contextes et le second aborde les facteurs de succès et d'échecs du BP.

### **1.5.1. Les impacts positifs du BP**

Il existe une littérature abondante sur les résultats du BP. Les recherches consultées s'intéressent soit à l'étude d'un seul cas ou développent une approche comparée des BP. Nous avons identifié quatre courants d'analyse sur les impacts du BP dans l'action publique. Dans l'ensemble, les effets les plus mentionnés comme impacts positifs concernent les recherches sur le BP du Brésil où des preuves empiriques irréfutables ont été mentionnées.

Le premier courant s'est intéressé aux effets du BP à partir de la perspective de la société civile où les indicateurs observés pour juger de l'impact du BP sont notamment l'accroissement du taux de participation des citoyens et la vitalité des organisations de la société civile (Baiocchi, 2005 ; Avritzer, 2004). Certains auteurs indiquent qu'à Porto Alegre, au Brésil, les premiers travaux sur le BP se sont penchés sur les effets bénéfiques de ce dispositif sur la participation démocratique des citoyens. Dès le début du processus de Porto Alegre, la participation était faible, mais avec le temps, cela s'est amélioré. Cette faible participation au début du processus s'expliquerait par le fait que les citoyens étaient encore sceptiques envers la capacité du BP à fournir des services publics. Les autorités municipales et les mouvements associatifs ont contribué à l'accroissement de la participation, non seulement à Porto Alegre, mais aussi dans d'autres villes comme Belo Horizonte et Sao Paulo (Avritzer, 2005 ; Wampler et Avritzer, 2004). En outre, Wampler (2007) note que l'efficacité des délibérations et la mise en œuvre des projets ont fini par encourager la majorité des citoyens à participer au BP. Avritzer (2005) évalue la participation dans les villes comme « Porto Alegre, Sao Paulo et Belo Horizonte, le niveau de la participation est 1 à 1,5 % de la population

totale de la ville » (p. 242). Dans d'autres contextes, les auteurs sont restés nuancés quant aux impacts majeurs du BP sur la participation. Gilma et Wampler (2019) notent que pour le cas du BP aux Etats-Unis, l'impact majeur observé est celui de donner la possibilité aux étrangers de participer au processus décisionnel. Cet exemple est réitéré de manière précise par Wampler, McNulty et Touchton (2021) qui remarquent que le BP dans les villes de Boston, de Californie, de Chicago et de New York a permis aux jeunes de moins de 18 ans et aux citoyens non américains de participer régulièrement au débat sur l'allocation des fonds publics aux besoins de leurs communautés. À Montréal, au Canada, Latendresse (2006) observe que le BP a contribué au renouvellement de la démocratie urbaine dans la mesure où, il a permis aux corporations de développement économique et communautaire de rassembler des acteurs locaux autour des objectifs communs. Par ailleurs, Wampler, McNulty et Touchton (2021) et d'autres auteurs tels que Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014) soutiennent qu'il existe moins de travaux détaillés, en dehors de ceux menés au Brésil, consacrés à l'impact du BP sur le pouvoir des citoyens, ainsi qu'au renforcement de la vitalité des organisations de la société civile.

Le deuxième courant de recherche sur le BP s'est intéressé à la justice sociale et au bien-être des citoyens, avec comme indicateurs la diminution de la pauvreté et la réduction des inégalités. En effet, la participation du public au BP a également permis de réorienter les politiques publiques en faveur des pauvres. En effet, Avritzer (2002) note que le niveau de participation des pauvres a été très considérable pour le cas de Porto Alegre, de Sao Paulo et de Recife et Belo Horizonte. Selon lui, dans ces villes, la majorité des participants au BP travaillent au salaire minimum, comme la moyenne locale dans la ville. Les effets redistributifs du BP au Brésil sont perceptibles par le fait que les populations pauvres qui ont investi les rencontres de BP ont réussi à prioriser les besoins les plus importants de leurs quartiers, ce qui a permis de réduire la pauvreté (Avritzer, 2002). En outre, Wampler (2007) observe que :

Les résultats montrent que les dépenses de budgétisation participative à Porto Alegre ont été concentrées dans les régions pauvres de la ville. Les régions pauvres reçoivent plus de dépenses par habitant que les régions plus riches. C'est la preuve la plus convaincante que la budgétisation participative favorise la justice sociale en augmentant l'investissement des ressources municipales dans les quartiers à faible revenu (p. 44) (traduction libre).

Cette tendance à la réduction de la pauvreté est perceptible dans la stratégie que le gouvernement du Kenya a mise en place pour son BP. Par ailleurs, Wampler, McNulty et Touchton (2021) observent que, dans le comté de Makueni, une loi de développement en vigueur depuis 2016 précise

que chaque quartier doit recevoir un montant égal à investir dans le BP pour réduire les disparités entre communautés. Cependant, ces auteurs précisent qu'il existe moins de preuves que cela ait été régulièrement effectif dans la durée, et que ces fonds aient été affectés au BP.

Le troisième courant d'analyse du BP s'intéresse à l'efficacité de l'imputabilité portée par ce dispositif. Les auteurs se sont appuyés sur les indicateurs de la performance des politiques publiques telles que la transparence dans les décisions publiques. En effet, les recherches démontrent que la croissance de la participation citoyenne a permis d'améliorer la transparence dans la gestion des fonds publics. En participant, il y a accroissement de la surveillance citoyenne en ce que tout le monde pourrait être assuré que les fonds publics sont affectés aux besoins de la communauté (Davenport et Kallaur, 2020). Au Kenya, par exemple, la mise en œuvre du BP dans les comtés a permis non seulement une surveillance des dépenses publiques par les citoyens, mais également le renforcement de la responsabilité des agents publics (Cameron, 2020). Wampler, McNulty et Touchton (2021) remarquent qu'à Madagascar, grâce au BP, les citoyens sont au courant du montant que reçoit chaque gouvernement régional à titre de redevance minière et la manière dont cet argent est affecté aux besoins de la communauté. Les preuves les plus significatives sur ce point sont également répertoriées autant au Brésil que dans quelques pays latino-américains. Les travaux de Herzberg et Allegretti (2004) et Gert et Sintomer (2005) notent également que dans les pays comme le Venezuela, le Chili, l'Uruguay et la Bolivie, la transparence émanant des BP a permis aux villes de générer plus de recettes financières réorientées dans la construction des infrastructures des coins pauvres, ce qui rejoint le deuxième effet de la mise en œuvre du BP.

Le quatrième et dernier courant des recherches sur la mise en œuvre concerne l'influence des citoyens sur les décisions publiques. Les résultats sur cette question sont ambivalents. D'une part, on trouve des travaux bien fouillés sur le Brésil, qui abordent des impacts les plus significatifs des citoyens sur le BP. Avritzer (2005) et Wampler (2007) notent que les citoyens exercent une influence majeure sur la décision publique. On remarque dans les villes de Porto Alegre, Belo Horizonte et Saolo Paulo l'exécution des projets choisis par les citoyens, la construction des édifices publics, la réhabilitation des infrastructures routières, la construction des hôpitaux, dans les quartiers les plus reculés. D'autre part, il existe des travaux sur d'autres contextes, sans y trouver les preuves de l'influence des citoyens sur le BP. Cela pourrait s'expliquer par le fait que dans

plusieurs contextes, notamment de quelques pays européens, le BP joue seulement un rôle consultatif. En Allemagne, par exemple, Schneider et Busse (2019) observent que des résultats mineurs sont constatés. Les citoyens participent effectivement à la sélection des propositions pour les conseils municipaux, mais ils émettent des doutes sur leur influence sur la décision. De plus, en France comme en Allemagne, les citoyens sont invités au débat dans les réunions de BP, mais les décisions sont prises par les autorités politiques (Ganuza et Baiocchi, 2015). Dans les pays d'Afrique subsaharienne tels que le Kenya, le Zimbabwe, la Zambie, l'Afrique du Sud, l'Ouganda, la Tanzanie, il n'y a pas encore de preuves suffisantes qui puissent confirmer ou infirmer l'influence des citoyens sur les exercices de BP (Wampler, McNulty et Touchton, 2021 ; Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). Or, Shall (2007) observe que dans ces pays, la participation des citoyens ne se limite qu'à la priorisation des enjeux, mais le dernier mot appartient aux autorités publiques. En Afrique du Sud, les citoyens émettent uniquement des avis, mais tout le processus est contrôlé par les autorités politiques et administratives.

En définitive, les travaux sur la mise en œuvre du BP sont abondants. Néanmoins, ceux qui concernent la mise en œuvre du BP au Brésil ont apporté des preuves suffisantes sur les effets positifs du BP. Dans d'autres contextes, les auteurs sont restés nuancés dans leur analyse sur les effets du BP. Ils se sont limités à mentionner que les recherches plus approfondies pourraient confirmer ou infirmer les effets du BP sur la mobilisation des recettes, par exemple (Wampler, McNulty et Touchton, 2021). S'il faut revenir sur le cas brésilien, les recherches confirment que le BP a eu des effets positifs sur la relation entre l'État et les citoyens. Au Brésil, on a constaté l'accroissement du pouvoir de ces derniers. L'autre effet important concerne la réorientation des priorités politiques vers les milieux défavorisés, ce qui a conduit à un effet redistributif considérable (Avritzer, 2002). En Europe, par exemple, les auteurs soulignent qu'il est difficile de retracer les effets du BP sur les décisions politiques du fait du caractère consultatif de cet instrument dans les pays comme la France et l'Allemagne (Ganuza et Francés, 2015). Par ailleurs, les autres travaux ont complété l'analyse de la mise en œuvre du BP en mettant l'accent sur les facteurs qui occasionnent la réussite ou l'échec de cet instrument.

### 1.5.2. Les facteurs de réussite et d'échecs du BP

Les recherches se sont également penchées sur les cas de succès et d'échecs du BP. Cette littérature met l'accent sur une multitude de variables contextuelles qui occasionnent le succès ou l'échec d'un BP. Les facteurs contextuels observés dans la majorité de travaux sont notamment l'effectivité de la décentralisation, la disponibilité de ressources financières, le contexte démocratique et la volonté politique des autorités.

La décentralisation est le premier facteur que les auteurs ont mentionné qui peut expliquer la mise en œuvre réussie ou ratée du BP. La décentralisation implique un transfert des compétences aux autorités locales ; ainsi, elles détiennent tous les pouvoirs pour agir dans les limites de leurs compétences. Pour que le BP réussisse et produise des résultats escomptés, il doit s'inscrire dans un contexte de décentralisation (Goldfrank, 2007). Pour Wampler (2007), les autorités locales ne peuvent être capables de mener un BP que si elles ont des compétences propres qui leur permettent d'agir. Parmi les rares recherches sur la RDC, Batumike (2014), adoptant une perspective juridique, note que le BP du Sud-Kivu renferme une certaine dichotomie, car il est institué dans un contexte non décentralisé. Selon l'auteur, cela peut expliquer tous les ratés dans la mise en œuvre du BP en RDC. Dans les pays tels que la Bolivie, le Nicaragua et le Guatemala, les BP n'ont pas produit de résultats parce que les régions ont continué à centraliser le pouvoir aux dépens des municipalités (Goldfrank, 2007). En outre, les gouvernements locaux doivent aussi posséder des fonds propres, leurs propres budgets pour bien exécuter le BP (Goldfrank, 2007 ; Lehtonen, 2022). Ainsi, Wampler (2007) illustre cela par l'exemple du Brésil dont la bonne santé des finances publiques au niveau local a permis un résultat nettement meilleur que dans les autres pays du continent. Au Zimbabwe aussi, Manduna, Zinyama et Nhema (2015) notent que le manque de ressources a compromis la mise en œuvre de BP dans la municipalité d'Harare. Des projets ont été sélectionnés sans que leurs exécutions connaissent un aboutissement heureux faute de moyens financiers. Une nuance est faite par Wampler (2007) lorsqu'il précise que la décentralisation est une condition requise, mais pas suffisante pour le BP.

Le contexte démocratique est un élément d'explication qui permet de faciliter la mise en œuvre du BP. Plusieurs auteurs soulignent que les conditions démocratiques telles que la participation des citoyens et l'ouverture démocratique des institutions publiques sont nécessaires pour un BP réussi (Wampler, 2007 ; Avritzer, 2002). Cela permet aux citoyens de participer librement au processus

du BP. Sur ce point, Manduna et Zinyama et Nhema (2015) observent que le contexte non démocratique du Zimbabwe n'a pas permis la réussite du BP. Le processus de BP a été déclenché par les autorités politiques de la municipalité dans un contexte qui ne permet pas aux citoyens de s'exprimer librement en dénonçant les éléments qui ne fonctionnent pas, de demander des comptes aux autorités et d'accéder à des informations. L'absence de prise en compte de ces aspects démocratiques au Zimbabwe ne favorise pas la bonne mise en œuvre de cet instrument. Manduna et Zinyama et Nhema (2015) concluent sur la situation du BP d'Harare que le contexte non démocratique n'a pas favorisé la bonne mise en œuvre du BP dans ce pays.

Des travaux menés sur le BP en Afrique subsaharienne soulignent que la dépendance des ressources financières et techniques serait l'un des facteurs explicatifs de l'échec du BP dans ce continent. En Afrique, tous les processus de BP semblent être guidés par les institutions internationales. Malgré tous les discours de la promotion de la participation et des objectifs de transparence budgétaire et de lutte contre la pauvreté, les BP africains restent tributaires de l'action des institutions internationales (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). Les autorités politiques et administratives le considèrent comme une exigence des bailleurs de fonds internationaux et non comme un « droit des citoyens » à participer à la gestion de la communauté. Comme Wampler, McNulty et Touchton (2021) le montrent, la dépendance financière à l'égard des bailleurs de fonds fait que les gouvernements locaux ne répondent plus aux préoccupations de ceux qui attribuent des fonds au lieu de répondre aux préoccupations des citoyens. Ces auteurs observent que les autorités qui mettent en œuvre le BP se soucient davantage « de la manière dont ils sont évalués par les organisations internationales que des effets transformateurs sur la redevabilité locale, la société civile et le bien-être » (Wampler, McNulty et Touchton, 2021, p. 181). Ils poursuivent en démontrant que la dépendance extérieure du BP représente un immense défi sur la durabilité du BP, car il peut cesser d'exister si les bailleurs de fonds cessent de le financer. Concernant les ressources techniques, les auteurs font allusion au personnel qualifié pour non seulement comprendre le processus, mais surtout bien exécuter les projets votés par les citoyens. Sur ce point, Goldfrank (2007) note que l'administration municipale doit posséder les employés bien formés et techniquement qualifiés pour que le BP soit un succès. À cet égard, Edward (1980) observe qu'une politique publique ne peut produire des résultats que si sur le plan organisationnel, le bon fonctionnement et la coordination sont constatés :

« Les exécutants savent que faire et veulent le faire, mais la mise en œuvre peut encore être contrecarrée en raison de lacunes dans la structure bureaucratique. La fragmentation organisationnelle peut entraver la coordination nécessaire pour mettre en œuvre avec succès une politique complexe nécessitant la coopération de nombreuses personnes. Elle peut aussi également gaspiller des ressources rares, inhiber le changement, créer de la confusion, conduire à des politiques à contrecourant et entraîner l'oubli de fonctions importantes » (traduction libre) (p. 11).

Un autre facteur, relaté par les auteurs qui favorisent la réussite ou l'échec du BP, est le soutien politique. Ce facteur est considéré par certains auteurs comme parmi les plus importants aux côtés de la décentralisation (Goldfrank, 2007 ; Maduna et collab, 2015). La réussite ou l'échec du BP est tributaire de la volonté politique de ceux qui sont censés le mettre en œuvre. Si le parti au pouvoir ne s'engage pas à ouvrir le BP aux citoyens, rien ne peut se faire. Si la volonté politique y est, les dirigeants peuvent permettre non seulement l'ouverture aux citoyens, mais encore la prise en compte des avis des citoyens dans les décisions. Abordant le BP de Porto Alegre, Abers (1998) observe que les résultats positifs qu'il a engrangés peuvent en grande partie s'expliquer par la volonté des autorités politiques du PT. Brandeleer (2014) souligne que le gouvernement reste l'acteur principal du BP, car c'est à lui qu'il revient à la fois de fixer tout le cadre de l'organisation du processus du BP et de fournir toute l'information aux citoyens. Wampler (2007) considère qu'un soutien fort du maire est très important pour le bon déroulement du BP. Si cette autorité locale ne partage pas la logique du BP, elle ne fournira pas non plus les informations aux citoyens. Il n'est pas possible de participer de manière éclairée si les citoyens n'ont pas tous les renseignements nécessaires (Moynihan, 2008). Sur ce point, Soukop, Saradin et Zapletalova (2021) notent que la mise en œuvre du BP à Prague est un échec, car ne bénéficiant plus du soutien politique de ceux qui l'ont porté dès son initiation. Cela a beaucoup de répercussions sur tous les aspects du processus, notamment son financement. De plus, Wampler (2007) note que le BP fleurit lorsque les citoyens s'aperçoivent que les décisions qu'ils prennent lors des exercices sont effectivement mises en œuvre par le pouvoir public. Ainsi, un BP porté par les autorités politiques a des effets d'entraînement sur la suite du processus. Il y a, par exemple, la motivation des citoyens à participer au processus de BP, car ils savent que les projets choisis dans le cadre de BP seront exécutés (Brandeleer, 2014). La volonté politique des dirigeants à l'égard du BP permet l'accroissement de l'engagement des citoyens. Avritzer (2005) a observé que les BP au Brésil dans les villes de Porto Alegre et Sao Paulo ont commencé à mobiliser du monde lorsque les citoyens se sont rendu compte que les décisions des participants sont appliquées par les autorités locales.

À cet égard, on peut se permettre d'affirmer que les réussites du BP au Brésil sont attribuables notamment à la combinaison de tous ces facteurs contextuels identifiés, et que la non-prise en compte de ces facteurs peut conduire à l'échec du processus. Il est donc nécessaire de poursuivre les recherches à ce sujet, afin de comprendre les facteurs explicatifs du succès ou de l'échec du BP dans le contexte africain.

## **1.6. Conclusion du chapitre**

En guise de conclusion, la participation publique place le citoyen ordinaire au cœur de l'action publique en lui attribuant le pouvoir de participer directement au processus décisionnel. Ce nouvel esprit de l'action publique impulsée par la participation publique vise à combler les limites de la démocratie représentative, à renforcer la justice sociale et l'efficacité de l'administration publique. Depuis sa création en 1989, le BP apparaît comme le dispositif participatif le plus répandu à travers le monde (Wampler, 2007 ; Goldfrank, 2007 ; Wampler, McNulty et Touchton, 2021). En effet, de nombreuses recherches sur le BP permettent de conclure qu'il existe plusieurs angles d'analyse possibles pour l'analyser. D'abord, certaines recherches nous démontrent que la diffusion du BP dans le monde s'est faite en deux phases. La première phase qui concerne la diffusion du BP au Brésil et en Amérique latine a été orientée par les dimensions idéologiques de la gauche (Ganuza et Baiocchi, 2012 ; Oliveira, 2015). Le BP a été diffusé comme stratégie politique de la gauche révolutionnaire. Les contributions de cet angle comprennent des travaux menés sur les terrains latino-américains. Sans tous les citer, les auteurs comme Avritzer (2005), Cabannes (2006) et Rabouin (2006) ont étudié le BP au Brésil et en Amérique latine comme projet politique de la gauche visant à transformer radicalement la démocratie et à faire la promotion de justice sociale en inversant les priorités politiques vers les coins délaissés. Dans la deuxième phase de transfert de BP, les auteurs mentionnent que les organisations internationales ont diffusé le BP comme un kit institutionnel malléable pouvant s'adapter à tous les contextes. D'autres auteurs sont allés plus loin en démontrant que les organisations internationales, notamment la BM, ont inscrit le BP dans le programme néolibéral (Goldfrank, 2012), recommandé ou bien imposé aux gouvernements infranationaux en vue d'influencer leurs politiques (Ganuza et Baiocchi, 2012 ; Porto de Oliveira, 2015 ; Wampler, McNulty et Touchton, 2021). Certaines recherches sur cet angle portent plutôt sur les aspects qui décrivent le BP comme un instrument de modernisation de l'administration publique, de renforcement de la transparence, de la redevabilité et de l'efficacité de l'administration publique. Les écrits de cet angle appréhendent notamment le BP dans la perspective des réformes

de NPM (Wampler, McNulty et Touchton, 2021). D'autres recherches soulignent que le BP est devenu une recette pour les réformes axées sur le marché, dans la mesure où il accompagne des initiatives qui réduisent le rôle de l'État dans les politiques publiques (Goldfrank, 2012), et prend le contrôle des questions que l'État ne traite pas. Cette poussée néolibérale du BP peut aussi s'expliquer par le fait que le dispositif se concentre sur la prestation de services qui met en lien la décision et les résultats (Wampler, 2007).

Plusieurs travaux sur la diffusion proposent des informations pertinentes sur le rôle majeur des organisations internationales dans la promotion du BP. Les travaux les plus emblématiques sont menés par Wampler (2007) et Goldfrank (2012) qui se penchent sur le rôle de la BM dans la diffusion internationale du BP (McNulty, 2011 ; Baiocchi et Ganuza, 2012, 2017). Ces derniers abordent plus précisément l'implication des organisations internationales dans la diffusion du BP comme instrument pour guider l'élaboration des politiques, notamment au Pérou dans le cadre des réformes néolibérales. La première faiblesse de ces travaux est le fait qu'ils limitent leur analyse à la seule dimension de la diffusion. Pourtant, il est de notoriété scientifique que la diffusion d'un modèle ne signifie pas son appropriation automatique (Mazeaud, Nonjon, Parizet, 2016 ; O'Miel, 2014). Il sera ainsi difficile de bien comprendre le processus d'appropriation du BP sans mettre l'accent sur les motivations des acteurs receveurs de l'instrument ou de la politique issue du transfert. De plus, l'ensemble des travaux recensés concernent le contexte occidental et latino-américain. Les quelques travaux sur le contexte africain (Wampler, McNulty et Touchton, 2021 ; Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014 ; Porto Oliveira, 2017) n'abordent pas de manière approfondie des cas spécifiques pour cibler l'ensemble des problèmes qui peuvent expliquer l'échec/réussite du transfert du BP dans les pays africains.

D'autres recherches consacrées à la mise en œuvre du BP ont suffisamment documenté les effets de cet instrument au Brésil. Il n'existe pas par ailleurs de corpus solide sur les effets du BP dans d'autres contextes. À l'exception des travaux de Wampler, McNulty et Touchton (2021) qui démontrent les effets positifs de la mise en œuvre du BP sur la transparence dans les municipalités du Kenya, l'ensemble des recherches abordent les obstacles qui empêchent la mise en œuvre du BP en Afrique (Shall, 2007 ; Wampler, 2007 ; Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). Ces travaux antérieurs ignorent le fait que la mise en œuvre d'un instrument transféré ne peut pas être comprise

sans mettre l'accent sur les autres dimensions (transfert-réception) qui ont précédé la mise en œuvre, car tout est lié.

Les quelques travaux sur le BP en RDC ont tous concerné les cas du Sud-Kivu (Allegretti et Mbera, 2014 ; Batumike, 2014 ; Kanyurhi, 2018), mais aucun parmi eux n'a analysé de façon spécifique la mise en œuvre du BP dans les ETD de cette province. Cela aurait le mérite de détecter les expériences positives et négatives pour chaque ETD. De plus, pour le cas de la RDC, il n'existe pas encore de recherche fouillée qui compare le cas du Sud-Kivu et ceux d'autres provinces.

C'est l'ensemble de ces lacunes contenues dans les recherches antérieures que notre recherche tente de combler. Ainsi, cette thèse comporte le mérite de vouloir comprendre les défis d'appropriation du BP en RDC, en mettant l'accent non seulement sur les activités de l'organisation internationale promotrice du BP, la BM, mais encore sur les enjeux qui ont motivé les acteurs locaux à accepter le transfert. Cette posture adoptée nous incite à aller au-delà des questions théoriques associées à l'approche de « policy transfer » qui se limitent au rôle des acteurs du transfert sans accorder une attention aux acteurs qui reçoivent la politique transférée. Étudier les acteurs du contexte de la réception nous permet de comprendre les enjeux pour lesquels ils ont accepté le transfert. Cela nous donne des indications sur l'appropriation du BP et les contraintes liées à l'appropriation ou non qui peuvent affecter négativement ou positivement la mise en œuvre. C'est pourquoi l'analyse de la mise en œuvre du BP est importante dans le cas de cette thèse, afin de comprendre l'usage de ce dispositif par les acteurs censés le mettre en exécution. De plus, elle analyse l'influence du contexte sur ce dispositif. Cela permet non seulement de déterminer les facteurs explicatifs de l'échec ou du succès du BP, mais aussi les effets qu'il produit. L'analyse menée propose donc d'aller au-delà des recherches réalisées sur le BP en Afrique, qui se limitent à fustiger la dépendance extérieure du BP comme l'un des grands obstacles qui empêchent sa mise en œuvre réussie.

## **CHAPITRE 2. CONTEXTE DE DIFFUSION DES INSTRUMENTS PARTICIPATIFS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET LA PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE**

Ce chapitre contextualise le BP en Afrique et pose la problématique de notre recherche. Il examine comment les organisations internationales ont contribué à la diffusion du BP en Afrique, en mettant en lumière l'objectif de placer le citoyen au centre de l'action publique. Cependant, il souligne également les défis auxquels est confrontée la mise en œuvre du BP dans les ETD de la RDC.

La structure de ce chapitre se décline comme suit : la première section aborde la diffusion du BP en Afrique grâce à l'intervention des organisations internationales. La deuxième se concentre sur le contexte de la RDC, où le BP a été introduit depuis les années 2010. La troisième section formule la problématique de notre recherche, tandis que la quatrième partie définit les objectifs de la recherche et la question de recherche.

### **2.1. La diffusion en Afrique du BP par les organisations internationales**

La diffusion globale des instruments participatifs en général et du BP en particulier en Afrique est à inscrire dans la perspective des nouvelles approches adoptées par les organisations internationales de développement visant à prendre le contrepied des Programmes d'ajustement structurel (PAS) que ces organisations ont imposés aux pays africains dans les années 1970 et 1980 (Parizet, 2016). Pour résoudre les problèmes socio-économiques auxquels les pays africains étaient confrontés dans les années 1970, la BM et le Fonds monétaire international (FMI) proposaient un ensemble de politiques et de réformes néolibérales visant à réduire non seulement la taille de l'État (Bongeli, 2016), mais aussi les dépenses publiques afin d'assurer le développement de ces pays (Sulaiman, Migro, Aluko, 2017). En effet, la BM et le FMI sont apparus comme des « ajusteurs » des pays dont le mode de gestion devait être conforme à l'idéal du libéralisme politique et économique (Mbaya, 2000). Pour être bénéficiaire du prêt et de l'assistance technique de la BM et du FMI, les pays africains à « ajuster » étaient assujettis à des conditionnalités sous forme de réformes à entreprendre, considérées comme un moyen de résoudre la mauvaise gestion du passé (Regalbuto, 1993). Cette approche de développement n'a pas produit de résultats satisfaisants dans les pays bénéficiaires de l'aide. Elle a plutôt provoqué des crises multiformes sur tous les plans, l'accroissement de la pauvreté et des inégalités sociales, la montée du taux de chômage et la faillite de l'État (Mbaya, 2000).

Pendant les mêmes périodes d'intervention dans les pays bénéficiaires de l'aide, la méthode utilisée par les bailleurs de fonds essuyait des critiques sévères des africanistes. Les critiques les plus virulentes sont venues des anthropologues du développement (Delville, 2013). Pour ces derniers, les organisations internationales de développement ont imposé des programmes dans les pays africains sans tenir compte de la complexité des contextes de chaque pays, ce qui serait à la base des échecs cuisants des PAS. Ces critiques ont été par la suite considérées par les organisations internationales, la raison pour laquelle entre les années 1990 et 2000, elles ont commencé à réviser leur mode d'intervention.

C'est dans cette perspective que les organisations internationales de développement ont adopté l'approche de la participation au développement qui dorénavant est vue comme nécessaire pour renforcer la gouvernance démocratique et l'efficacité de l'État (Bacqué et Sintomer, 2010). Ce nouveau paradigme d'intervention des organisations de la coopération internationale dans les pays d'Afrique sous-tend une co-construction des projets en association avec les bénéficiaires (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). Autrement dit, tous les projets de développement que ces organisations vont financer doivent faire participer les acteurs du milieu concerné.

L'introduction du BP dans les pays d'Afrique par les organisations de la coopération internationale de développement est inscrite dans cette dynamique. En effet, les BP ont largement été diffusés sous la pression des organisations internationales de développement qui accompagnent les réformes administratives menées dans les États d'Afrique (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014 ; Wampler, McNulthy et Touchton, 2021). Plusieurs auteurs estiment que cette reprise de l'idée de la participation par la BM vise à perpétuer l'influence de cette institution sur les politiques publiques de pays sous aide (Cornwall et Brock, 2005). Pour Cooke (2003), il est difficile de dissocier ce processus avec les idées de nature coloniale. Ce point de vue est corroboré par Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014) en ces termes : « on ne peut nier l'existence d'une certaine dimension néocoloniale dans la manière dont l'idée du BP a été introduite dans le débat politique africain, dans une époque où les orientations néolibérales portées par certaines organisations internationales avaient le vent en poupe » (Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014, p. 63).

Lorsque le BP arrive en Afrique en début des années 2000, le processus de sa diffusion était déjà développé dans d'autres continents (Porto Oliveira, 2017b). Selon plusieurs auteurs, les premières bases du BP en Afrique sont à rechercher dans le sommet Africités qui s'est tenu au Cameroun, à

Yaoundé, en 2003 (Porto de Oliveira, 2017b). À ce moment-là, la diffusion du BP avait déjà atteint l'étape de débordement à travers le monde, car déjà pris en main par les grandes organisations internationales, qui venaient respectivement de l'inscrire sur leur agenda international (Shall, 2007). Les organisations internationales les plus actives dans la promotion du BP en Afrique sont l'ONU-Habitat et la BM. Pour l'ONU-Habitat, le BP est promu pour son potentiel à réduire la pauvreté (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). En effet, le BP a été inscrit à l'ordre du jour des Nations unies en 1996, à Istanbul, en Turquie, lorsque cette institution a reconnu l'innovation de Porto Alegre en la classant parmi les « meilleures pratiques » (Goldfrank, 2012 ; Porto de Oliveira, 2016). Certains auteurs soulignent que la BM le promeut aussi comme meilleure pratique pour accompagner plusieurs réformes, notamment de la décentralisation et de la gestion des finances publiques dans les pays d'Afrique (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014 et Wampler, McNulty, Touchton, 2021). Dans plusieurs pays tels que le Kenya, l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Mozambique, le Sénégal, les BP dans les gouvernements locaux sont associés aux activités des organisations donatrices telles que la BM, le Department for international development (DFID), United states agency for international development (USAID), l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GTZ) et l'ONU-Habitat (Shall, 2007 ; Wampler, McNulty, Touchton, 2021).

Les auteurs ont souligné cependant que la mise en œuvre du BP dans le contexte de l'Afrique subsaharienne est confrontée à plusieurs défis que l'on associe aux origines externes de cet IAP (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). Le fait que le BP soit mis en œuvre sous l'impulsion des donateurs internationaux tels que la BM déplace la redevabilité interne vers la redevabilité externe. Les gouvernements locaux qui mettent en œuvre le BP se sentent plus redevables envers les organisations internationales qui financent le BP qu'envers les citoyens pour qui le BP est mis en œuvre. Cela s'expliquerait par le fait que les gouvernements locaux auraient tendance à produire des résultats positifs pour les bailleurs de fonds au lieu de le faire pour les citoyens (Wampler, McNulty, Touchton, 2021). L'autre problème majeur qui caractérise la mise en œuvre du BP dans le contexte africain est le manque de ressources financières des gouvernements locaux (Doit, 2007 ; Shall, 2007), ce qui empêche cet IAP de produire un changement significatif comme ce fut le cas dans certains pays d'Amérique latine, le Brésil notamment.

Comme dans les autres pays d'Afrique, la BM promeut le BP depuis une décennie dans le cadre des réformes de finances publiques et de la décentralisation que mène la RDC. Le BP est considéré comme un instrument pouvant faciliter le rapprochement entre l'État et les citoyens, la redevabilité, la transparence dans la gestion des finances publiques, la cohérence entre les politiques publiques et les besoins réels des communautés (BM, 2012 ; PSRFP, 2011). Mais plusieurs années après le lancement du BP, les acteurs congolais ne semblent pas s'appropriier le processus, et cela se répercute sur la mise en œuvre qui reste sujette à caution. Avant d'expliquer le problème du BP en RDC, nous commençons par aborder d'abord le contexte de la réforme dans lequel la mise en œuvre a lieu.

## **2.2. Le contexte de la réforme de la décentralisation et de finances publiques en RDC**

Depuis l'accession de la RDC à l'indépendance en 1960, le contexte politico-administratif a toujours été caractérisé par une centralisation à outrance du pouvoir au niveau du gouvernement central. Dans un pays de 2 345 000 kilomètres carrés, avec plus de 11 provinces avant 2006 et aujourd'hui 26, ce mode de gestion du pouvoir se présentait comme un véritable obstacle au développement endogène et à la participation des citoyens au développement de leurs communautés. L'administration publique, tant au niveau national, provincial ou communal, est caractérisée par l'absence d'une culture participative.

C'est ainsi qu'en 2006, avec l'avènement de la Constitution du pays, une série de réformes ont été instituées pour donner de la place aux citoyens afin de contribuer au développement de leurs communautés. L'une des réformes les plus importantes concerne l'organisation politique, administrative et financière de l'État basée sur la décentralisation. L'article 2 de la Constitution du 18 février 2006 stipule que la RDC est constituée de la capitale Kinshasa qui a le statut de province et de 25 provinces dotées chacune d'une personnalité juridique. Comme nous l'avons mentionné, cette nouvelle forme administrative de l'État met fin à plusieurs décennies caractérisées par la centralisation du pouvoir au niveau de la capitale, Kinshasa. La forme actuelle de l'État congolais instituée en 2006 implique donc trois paliers de gouvernement qui se répartissent les compétences de gestion. Les compétences peuvent être exclusives au pouvoir central ou aux provinces, ou concurrentielles entre les deux paliers, mais en cas de conflits, le dernier mot appartient au pouvoir central. Le pouvoir central détient des compétences propres de nature régaliennne qui s'étendent sur tout le territoire national. Par exemple, les questions de défense nationale, de police, de sûreté de

l'État, des affaires étrangères, de nationalité, d'immigration, de monnaie, de douanes, de recherches scientifiques, d'universités, etc., sont du ressort exclusif des institutions nationales. Le président de la République, le gouvernement, le parlement et les cours et tribunaux incarnent les institutions nationales. Les institutions provinciales détiennent des compétences propres et des compétences concurrentielles avec le pouvoir central. Parmi les compétences exclusives des provinces, on note sans s'y limiter les finances publiques provinciales, la coopération interprovinciale, les travaux et marchés publics provinciaux. La province peut agir dans les limites de ses compétences sans empiéter sur les compétences du pouvoir central. Les institutions provinciales sont incarnées par le gouvernement provincial et les assemblées provinciales. Les provinces sont subdivisées par des entités déconcentrées (les territoires) et des entités décentralisées.

Au terme de la loi, la ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées (ETD). Elles sont dotées d'une personnalité juridique et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion, qu'elle soit financière ou administrative (Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008). La ville est tout chef-lieu de province, en d'autres termes, toute capitale provinciale qui abrite les institutions de la province. La ville est subdivisée en communes. On entend par la commune toute subdivision de la ville ou toute agglomération d'au moins 20 000 habitants. Le secteur et la chefferie, quant à eux, sont compris comme un ensemble de communautés indépendantes organisées sur la base de la coutume (Loi 08/016 du 07 octobre 2008). Chaque ETD dispose d'un organe exécutif et d'un organe délibérant. L'organe exécutif de la ville est appelé Conseil urbain dirigé par un Maire ; pour la commune, on l'appelle Conseil communal dirigé par un bourgmestre ; pour les secteurs et chefferies, il y a également un organe exécutif dirigé par une autorité coutumière. Chaque ETD devrait avoir un organe délibérant élu par les citoyens. Or, rien de tel n'existe puisque les élections n'y ont jamais été organisées. Ce qui est intéressant ici, c'est la réforme que la décentralisation induit dans les ETD qui doivent dorénavant avoir des budgets propres.

Il est donc important de comprendre comment les budgets des ETD sont financés pour desceller l'apport du BP dans la gouvernance locale. La Constitution de la RDC du 18 février 2006 stipule que les ETD jouissent de l'autonomie financière, ce qui signifie qu'elles doivent avoir leurs propres budgets, qui doivent être financés par leurs ressources propres, les ressources issues de la rétrocession que le pouvoir central alloue aux provinces, les ressources de la caisse nationale de

péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles. Selon les articles 110, 111 et 112 de la Loi organique sur les ETD, les ressources propres de l'ETD sont constituées des recettes et impôts personnels collectés au niveau local par les services de l'ETD. Elles sont également composées des taxes et droits locaux qui comprennent notamment les taxes d'intérêt commun que l'ETD se partage avec la province. En outre, la même Constitution stipule dans son article 175, alinéa 2, que 40 % des recettes nationales sont allouées aux provinces suivant leur capacité de contribution et leur poids démographique (Article 221 de la Loi des finances de la RDC). À leur tour, les provinces doivent réserver 40 % des ressources issues de la rétrocession aux ETD. Autrement dit, la somme globale que la province reçoit du pouvoir central représente 100 % de la caisse de la province. La province a l'obligation constitutionnelle de rétrocéder 40 % de ce montant global aux ETD. De plus, les ETD ont également droit à 40 % des recettes provinciales générées par les impôts et taxes d'intérêts communs (LOFIP, 2011). En effet, l'article 112 de la loi sur les ETD dispose que les taxes d'intérêts communs sont :

« La taxe spéciale de circulation routière, la taxe annuelle relative à la délivrance de la patente, les diverses taxes de consommation sur la bière et le tabac, la taxe de superficie sur les concessions forestières, la taxe sur la superficie des concessions minières, la taxe sur les ventes des matières précieuses de production artisanale et toutes autres taxes instituées par le pouvoir central et revenant en tout ou en partie à l'Entité territoriale décentralisée en vertu de la loi »<sup>2</sup>.

Enfin, le pouvoir central détient ce que l'on appelle la caisse nationale de péréquation. Selon l'article 181 de la Constitution, cette caisse vise à financer des projets d'investissement dans les provinces et dans les ETD moins nanties en vue de favoriser la solidarité et d'éviter le déséquilibre entre ces entités de l'État.

C'est l'ensemble de toutes ces recettes qui financent le budget global de l'ETD. Sur le plan des dépenses, le budget de l'ETD est subdivisé en deux rubriques : les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement sont financées par les ressources propres de l'ETD qui représentent environ 30 % à 40 % de leurs prévisions budgétaires et les dépenses d'investissement sont financées par les recettes de la rétrocession et représentent 60 % à 70 % des prévisions budgétaires des ETD. Il est à noter que les actes juridiques provinciaux

---

<sup>2</sup> Article 112 de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces.

retiennent qu'au minimum 30 % de l'ensemble des ressources des ETD doivent être affectées au financement du BP.

Parallèlement à la réforme de la décentralisation, l'État congolais entreprenait déjà la réforme des finances publiques. En 2001, au lendemain de sa reprise de la coopération structurelle avec les bailleurs de fonds étrangers et les institutions internationales au développement, la RDC a pris l'engagement de réformer ses finances publiques (COREF, 2010). Cet engagement a été pris en réponse aux diagnostics dressés par le gouvernement congolais et les partenaires extérieurs du pays sur la mauvaise gestion des finances publiques. Le Plan stratégique de la réforme des finances publiques (PSRFP) adopté par le gouvernement en 2010 fait état d'un certain nombre de défaillances dans la gestion des finances publiques. Il s'agit entre autres du manque de cohérence entre le budget et les priorités de la stratégie nationale de développement ; du manque de crédibilité budgétaire dû aux écarts entre l'exécution et les autorisations budgétaires ; du manque de transparence budgétaire et de la faiblesse dans le suivi et le contrôle budgétaire (PSRFP, 2010). Cette réforme entreprise entend donc « réaffirmer la place centrale que le budget doit avoir dans la mise en œuvre » des politiques publiques à toutes les échelles de la gouvernance du pays, du niveau central jusqu'aux ETD (COREF, 2010).

Pour matérialiser cet engagement, en 2009, le gouvernement congolais crée le COREF qui doit piloter et coordonner toutes les réformes de finances publiques que mène la RDC. La vision du gouvernement en matière des finances publiques est structurée autour de plusieurs paliers, notamment la réforme budgétaire et de la fiscalité, la modernisation de la gestion de la dépense publique et de la trésorerie et le renforcement de dispositifs de contrôle (COREF, 2010).

Le gouvernement a également inscrit un autre axe important parmi ses objectifs : il s'agit de la participation citoyenne à la gestion des finances publiques (COREF, 2010). À l'échelle du gouvernement central, plusieurs des initiatives sont prises pour renforcer la transparence et l'accès des citoyens à l'information budgétaire. La *Loi des finances publiques* (LOFIP) prévoit l'institution de ce qu'on appelle « le budget citoyen ». Le budget citoyen est un condensé des informations budgétaires destiné aux citoyens non experts, c'est-à-dire ceux qui ne maîtrisent pas les questions relatives aux procédures budgétaires. L'objectif est non seulement de renforcer la transparence budgétaire, mais aussi de renforcer la confiance des citoyens à l'égard des décisions publiques et de favoriser la gestion des finances publiques de manière efficace (ministère du Budget de la RDC,

2022). En outre, le gouvernement central à travers l'initiative « gouvernement ouvert » prévoit la participation des organisations de la société civile au processus du budget national. À l'échelle provinciale est prévue l'inclusion des citoyens et des organisations de la société civile dans les discussions sur l'élaboration de budget de la province. En ce qui concerne les ETD, le gouvernement central entend inscrire ces institutions locales dans la dynamique d'une double réforme, notamment la réforme de la gestion des finances publiques et celle de la décentralisation. L'objectif est de démocratiser la gestion des finances publiques en mettant le citoyen au cœur de la décentralisation. Le BP est promu pour permettre aux ETD d'atteindre ces objectifs (COREF, 2021).

La première expérience du BP remonte à 2010. L'initiative est venue de la BM à travers le PRCG, financé à hauteur de 50 M\$ américains par la BM. Grâce à ce projet, la BM a sensibilisé les autorités provinciales afin d'adopter le BP pour accompagner la réforme des finances publiques en ce qui concerne les ETD (BM, 2012 ; Kanyurhi, 2018). Il faut noter que si le BP n'était pas l'objectif principal du PRCG, il s'est présenté comme l'un des outils pouvant faciliter l'atteinte des objectifs du programme. Parmi les objectifs du PRCG figure le renforcement des activités du gouvernement central, des provinces et des ETD dans le processus de la décentralisation financière et de la redevabilité (BM, 2012).

En février 2014, la BM décide d'étendre le BP partout au pays. Le gouvernement congolais a sollicité et obtenu de la BM de DFID un accord de don instituant le projet de « Renforcement de la redevabilité et de la gestion des finances publiques » dénommé PROFIT-CONGO. Ce dernier se veut un fonds flexible et ouvert à tous les bailleurs internationaux qui voudraient participer au renforcement de la redevabilité dans la gestion des finances publiques en RDC. Le projet PROFIT-CONGO est administré par la BM et géré par le COREF (COREF, 2020 ; Union européenne, 2019). En mai 2016, le gouvernement central par le PROFIT-CONGO a lancé le BP dans les ETD de 10 autres provinces du pays, à savoir l'Équateur, la Tshuapa, la Mongala, le Kasai oriental, la Lomami, le Sankuru, le Nord-Ubangi, le Sud-Ubangi, le Nord-Kivu et la capitale Kinshasa (COREF, 2018). 34 ETD de ces provinces susmentionnées ont été accompagnées par le COREF dans la mise en œuvre du BP. À cela s'ajoutent les 27 ETD du Sud-Kivu parmi lesquelles les huit pilotes qui expérimentent le BP en RDC, ce qui fait un total de 61 ETD dans lesquelles le BP est

mis en œuvre en RDC. Cependant, malgré cette prolifération du BP en RDC, la mise en œuvre demeure sujette à caution.

### **2.3. La définition du problème et la problématique de la recherche**

Cette recherche part du constat selon lequel le BP est un échec en RDC. Depuis le lancement de la mise en œuvre du BP en 2012, les constats convergent vers une conclusion commune : le BP ne parvient pas à réaliser les objectifs envisagés dans le contexte spécifique de la RDC. Malgré quelques exceptions, notamment des études réalisées en collaboration avec la BM, la quasi-totalité des travaux académiques concluent à l'échec du BP dans le pays. Cette assertion est particulièrement prégnante dans des provinces telles que le Sud-Kivu, où Batumike (2014) et Kanyurhi (2018) ont démontré que le BP n'a pas réussi à instaurer la reddition de comptes des bourgmestres envers les citoyens ni à conférer un véritable pouvoir aux citoyens. Les constats de ces études sont corroborés dans des documents gouvernementaux, notamment le plan stratégique révisé de la réforme des finances publiques, qui souligne un sérieux problème de contrôle citoyen (PSRFP, 2021). De plus, les rapports d'exécution du BP pour les années 2017, 2018, 2019 et 2020 des ETD de Kadutu, d'Ibanda et de Bagira indiquent un faible taux d'exécution des projets cumulé à moins de 10 %. En ce qui concerne les ETD de la province de Kinshasa, l'évaluation de la mise en œuvre réalisée par le COREF (2021) a relevé un écart significatif entre les objectifs initialement prévus et les résultats effectivement obtenus. Cette situation se confirme également dans les rapports d'exécution du BP pour les années 2017, 2018, 2019 et 2020 des communes de Selembao et de Bumbu, qui mettent en évidence une participation limitée des citoyens et un faible taux d'exécution des projets choisis dans le cadre du BP.

La mise en œuvre du BP en Afrique, particulièrement en RDC, suscite des questionnements cruciaux quant à la pertinence et à l'efficacité des instruments d'origine externe dans le contexte africain. Cette problématique s'inscrit dans un débat plus large sur l'adoption et la mise en œuvre de ces instruments, alimenté par des travaux de chercheurs tels que Meny (1992), Badie (1992) et Darbon (1993), qui mettent en évidence des défis liés au rejet ou à la méfiance envers les instruments politiques d'origine occidentale transférés vers les pays africains.

Ces instruments, considérés comme nouveaux et issus du nouveau management public, ont fait davantage l'objet de recherches dans les pays occidentaux que sur le continent africain. Le peu de

travaux qui se sont penchés sur l'Afrique ont abordé des sujets tels que l'instrumentation des projets de développement financés par les bailleurs de fonds étrangers (Delville, 2015), les statistiques scolaires (Fichter, 2016), la lutte contre le sida (Soriât, 2018), la planification budgétaire (Samuel, 2011) et le budget-programme par objectifs (Mathieu et Delville, 2020). Ces études examinent les instruments sous un angle sociologique (Lascoumes et Le Galès, 2004), mettant en lumière leur capacité à transformer les relations entre les gouvernants et les gouvernés. Elles insistent non seulement sur le caractère politique et social de l'instrument, mais aussi l'intrusion des organisations internationales dans les politiques publiques en Afrique. Cependant, de manière générale, ces travaux constatent que la mise en œuvre de ces instruments connaît de véritables défis, parfois aboutissant à des contradictions institutionnelles, voire au bricolage institutionnel (Lavigne et Schlimmer, 2020) et à défaut de fonctionner, à la mise à l'échec de ceux-ci par les acteurs nationaux.

Les constats de quelques travaux menés sur le BP en Afrique ne sont pas éloignés de ceux portant sur d'autres IAP. Bien qu'originellement conçu dans un pays du Sud, le Brésil, le BP est aujourd'hui diffusé en Afrique par les organisations internationales telles que la BM (Goldfrank, 2012), l'ONU-Habitat et les agences de la coopération bilatérale (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). Selon de nombreux observateurs africains, ces organisations ont remodelé le BP, en le rendant malléable, tout en le dépouillant de ses racines brésiliennes axées sur la justice sociale et la transformation radicale de la démocratie (Ganuza et Baiocchi, 2012). Plusieurs gouvernements infranationaux, notamment au Kenya, au Zimbabwe, en Ouganda et au Mozambique, ont chacun adopté le BP, ce qui contribue à sa généralisation en Afrique. Entre 2012 à 2020, le nombre d'expériences est passé d'environ 150 à 800, comme l'ont observé Wampler, McNulthy et Touchton (2021). Cependant, le constat commun à l'ensemble des travaux menés sur le BP en Afrique est que la mise en œuvre ne produit généralement pas les résultats escomptés (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014). Par exemple, au Cameroun, où le BP est considéré comme un instrument d'accélération de la décentralisation, Mgbatou (2019) constate que ce résultat est loin d'être atteint, et que l'ouverture des communes aux citoyens n'est que résiduelle. Au Zimbabwe, Fortunate, Ndemera, Mago et Hickonocko (2021), ainsi que de Manduna, Zinyama et Nhema (2015) qualifient le BP d'Harare d'échec.

Certains auteurs notent que de nombreuses recherches sur les dispositifs participatifs s'appuient sur les objectifs prédéfinis de la participation (Bacqué et Sintomer, 2001). En conséquence, ces chercheurs considèrent le BP comme un instrument conçu pour résoudre un problème préalablement connu, en tentant de renforcer la démocratie et d'associer les citoyens à la prise de décision. Cette perspective d'analyse évalue le succès ou l'échec du BP au regard de l'atteinte ou non d'objectifs définis au départ. Mazeaud, Vilas Boas et Berthomé (2012) notent que cette approche d'analyse des politiques revêt un caractère séquentiel, voire normatif. En ce sens, Hassenteufel (2011) note que cela suppose qu'il existe un tireur et une cible bien déterminée à atteindre. Toutefois, cette conception est largement remise en cause par les recherches de sociologie de l'action publique pour trois raisons. La première raison est que cette conception se limite à mentionner que l'action publique a des objectifs préalablement définis. Pourtant, il convient de noter que les objectifs d'une politique publique ne sont pas souvent clairement formulés et peuvent être révisés au fur et à mesure de sa mise en œuvre, ce qui peut entraîner leur reformulation ou leur modification. La deuxième raison est que cette conception suppose qu'il existe un décideur unique des politiques publiques ; pourtant, les politiques publiques représentent une action collective des acteurs en interaction. La troisième raison est que cette conception suppose que la mise en œuvre est exclusivement une application des décisions prises ; or, elle est un processus presque autonome de la décision en raison des comportements des acteurs chargés de la mise en œuvre.

Ainsi, se basant sur la détermination de l'échec de la mise en œuvre du BP en RDC, les grilles d'analyse contenues dans les recherches antérieures sur le BP en RDC s'appuient sur des démarches juridiques et fonctionnalistes, et s'attardent à évaluer le succès ou l'échec du BP en confrontant ses objectifs de départ et les résultats obtenus. Cela est pourtant loin de favoriser une analyse approfondie du BP. Notre étude, quant à elle, prône une autre démarche impliquant dans l'analyse l'ensemble d'acteurs impliqués dans ce processus et les influences institutionnelles afin de comprendre les facteurs explicatifs de l'échec du BP en RDC.

De plus, compte tenu de la nouveauté de la question en RDC, notre recherche vise à combler un vide sur le sujet, notamment à Kinshasa, où il n'existe pas encore de travaux sur le BP et au Sud-Kivu, où moins de travaux sont identifiés (Mbera et Allegretti, 2014 ; Batumike, 2014 ; Kanyurhi, 2018). Il s'agit donc de produire des connaissances empiriques sur ce sujet moins connu et peu

exploré. Cela revêt d'autant plus d'importance étant donné que le BP est au cœur de la dynamique de transformation des ETD, visant à placer les citoyens au centre de leur action. Ainsi, aborder la question du BP consiste à discuter d'une question qui a suscité l'espoir des populations congolaises et principalement du Sud-Kivu lors du lancement du programme pilote, en 2012. Cela démontre toute l'importance de ce sujet, d'autant plus que depuis son lancement, environ soixante ETD ont mis en place un BP.

Pour comprendre les facteurs explicatifs de son échec en RDC, il nous paraît pertinent de retracer les grandes lignes suivies par le BP depuis sa mise en place en RDC. Cela nous amène à mettre l'accent sur deux dimensions essentielles : le choix et la mise en œuvre. Tout d'abord, se focaliser sur le choix du BP en RDC présente un double avantage. Le premier est qu'il permet de mettre en relief deux dynamiques qui se croisent, soit le processus par lequel la BM a transféré le BP en RDC, ainsi que l'ensemble des acteurs qui y ont pris part. Le deuxième avantage est d'analyser ce processus du point de vue des acteurs congolais, qui reçoivent le BP. Ainsi, cette analyse nous permettra de prendre en compte toute la pluralité d'acteurs qui interviennent dans ce processus, ainsi que les représentations, les pratiques ainsi que les intérêts que chacun de ces acteurs inscrit dans cet instrument. L'analyse de la mise en œuvre est pertinente parce qu'elle nous permet d'inscrire le BP dans le cadre du contexte spécifique de la RDC et d'analyser non seulement les usages qu'en font les acteurs chargés de sa mise en œuvre, mais aussi l'influence du contexte et des institutions politiques qui structurent le comportement des acteurs.

#### **2.4. Les objectifs de la recherche et la question de recherche**

Cette thèse doctorale comporte deux objectifs. Le premier est de comprendre la manière dont le choix du BP s'est effectué en RDC, afin de détecter les facteurs ayant occasionné son échec. Cela nous ramène à l'analyse du transfert qui nous permet de mettre l'accent sur le promoteur du BP, la BM. Nous analysons son rôle dans ce transfert, les modalités utilisées et les intérêts qu'elle porte pour le BP. Pour bien comprendre les activités de la BM, nous mettons l'accent sur les acteurs individuels qui œuvrent pour elle – les consultants internationaux. Nous tentons de comprendre la circulation de ces consultants, les idées ou les discours qu'ils portent pour répandre et légitimer le BP aux yeux des acteurs congolais. L'analyse de l'action de ces consultants est capitale pour saisir concrètement ce qui s'est passé dans le transfert du BP en RDC. Cela nous ramène à l'analyse de la réception du BP par les acteurs congolais. La réception est analysée en mettant l'accent sur

l'adhésion ou non des autorités congolaises au BP. Ici nous sommes plus intéressés à ce qui se joue sur le plan politique à l'échelle nationale et provinciale, notamment les modes d'appropriation du BP par les acteurs nationaux et provinciaux. Pour ce qui est des ETD, l'analyse tourne autour du choix du design du BP où nous tentons de comprendre les préférences des acteurs impliqués, les négociations, l'arbitrage politique et le compromis sur la forme du BP. L'analyse de tous ces aspects est susceptible de nous permettre de comprendre de quelle manière le BP est introduit dans l'action publique congolaise ainsi que tout son processus d'appropriation sur le plan politique. La compréhension de ce processus peut nous permettre d'identifier les facteurs qui affectent la mise en œuvre du BP. Le deuxième objectif de cette thèse est d'analyser la mise en œuvre du BP dans deux provinces de la RDC : Sud-Kivu et Kinshasa. L'instauration du BP implique plusieurs acteurs à l'échelle des provinces et des ETD : les gouverneurs de provinces, les responsables politiques des ETD, les agents administratifs d'ETD et les acteurs de la société civile. L'analyse de la mise en œuvre nous permet de comprendre les usages du BP par cette multiplicité d'acteurs, ainsi que l'influence du contexte institutionnel congolais. Cela permet de cerner les effets prévus du BP sur la relation de pouvoir entre les autorités des ETD et les effets non prévus sur les comportements et pratiques des acteurs impliqués en matière d'oppositions ou de résistances qui limitent la mise en œuvre de cet instrument. Cette recherche consiste donc à comprendre l'ensemble des problèmes rencontrés par le BP tout au long de sa trajectoire en RDC. En outre, pour bien comprendre la complexité du phénomène étudié, cette recherche intègre de façon implicite une dimension comparative. Celle-ci se fera sur deux plans : sur le plan du choix, l'accent sera mis sur la réception du BP dans les deux provinces, ce qui nous permettra de comprendre le rapprochement ou les spécificités de chaque contexte, susceptible de se répercuter sur la mise en œuvre. Le deuxième niveau de comparaison se situe dans les ETD où nous comparerons les expériences positives et les expériences négatives de nos cas d'analyse.

Eu égard aux objectifs de cette thèse, les questions de recherche se résument comme suit :

### **1. Comment le transfert de politiques publiques peut-il aider à comprendre le choix du budget participatif en RDC selon une logique néo-institutionnelle?**

Pour cette première question de recherche, tout d'abord, nous examinons les acteurs principaux et leurs relations de pouvoir, en cherchant à comprendre comment ces dynamiques ont façonné le choix du BP. En parallèle, nous explorons les enjeux, et le processus de transfert observable. La

réception par les acteurs congolais constitue une dimension essentielle afin d'analyser comment le BP est perçu et intégré dans le contexte local. Enfin, nous étudions les compromis réalisés pour concilier les différentes perspectives des acteurs, en offrant des explications éclairantes sur les choix spécifiques qui ont été faits lors de la mise en œuvre.

## **2. Quels sont les facteurs institutionnels qui contribuent à la résistance lors de la mise en œuvre du budget participatif au sein des ETD des provinces de Kinshasa et du Sud-Kivu ?**

La seconde question de recherche se concentre sur la mise en œuvre et les effets du BP au sein des ETD des provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa. Dans cette perspective, nous examinons la redistribution du pouvoir vers les citoyens ordinaires, en explorant leur rôle au sein du processus de prise de décision. Nous nous penchons sur les changements potentiels dans les pratiques et les comportements des divers acteurs impliqués dans la mise en œuvre du BP. De plus, nous identifions les résistances éventuelles qui entravent efficacement la mise en œuvre de cette initiative. Cette approche holistique permet une compréhension approfondie des impacts du BP sur les ETD, en mettant en lumière les dynamiques locales spécifiques à Kinshasa et au Sud-Kivu.

Cette recherche consistera à comprendre la trajectoire suivie par le budget participatif de sa réception à la mise en œuvre, ce qui nous permettra de comprendre certains problèmes qu'a rencontrés cet instrument dans le contexte congolais.

### **CHAPITRE 3. LE CADRE THÉORIQUE**

Pour circonscrire l'angle d'analyse sur lequel s'appuie cette thèse de doctorat, il est important d'expliquer le cadre théorique qui structure notre objet d'étude. Dans le premier point, la tradition théorique dans laquelle cette thèse s'inscrit est présentée, soit celle du néo-institutionnalisme sociologique. En deuxième lieu, nous abordons les approches théoriques s'inscrivant dans le néo-institutionnalisme sociologique et leurs particularités analytiques par rapport à notre objet d'études. La première approche utilisée pour structurer notre pensée est l'approche par le transfert de politiques publiques. La deuxième est l'approche par les instruments. Ces deux approches théoriques offrent, de manière complémentaire, les moyens de répondre à la première question de recherche, qui analyse le choix du BP. La deuxième approche théorique nous permet de répondre à la question de la mise en œuvre du BP.

#### **3.1. Le néo-institutionnalisme sociologique**

Le néo-institutionnalisme sociologique est l'une des approches théoriques du nouvel institutionnalisme développé dans les années 1980 dans la littérature anglophone, en réaction aux approches d'inspiration béhavioriste et structuro-fonctionnaliste en vogue en science politique aux États-Unis (Hall et Taylor, 1997). Il est d'abord nécessaire de distinguer le nouvel institutionnalisme de l'ancien, car les deux sont différents, non seulement dans l'objet d'études, mais encore dans la définition de l'institution. En effet, plusieurs écrits sur l'ancien institutionnalisme situent son origine vers le XIX<sup>e</sup> siècle, aux États-Unis (Gazibo et Jenson, 2015). Les auteurs de cette école de pensée se focalisaient essentiellement sur les institutions au sens formel et légal. Leur attention est orientée sur les règles régissant le fonctionnement des structures officielles de l'État. Les travaux qu'ils mènent abordent notamment les questions sur la démocratie, le fédéralisme, les systèmes électoraux, avec l'idée que la qualité des normes juridiques permet le bon fonctionnement de l'État (Gazibo et Jenson, 2015 ; Hall et Taylor, 1997). Pour les anciens institutionnalistes, l'efficacité des institutions constitue le gage d'un bon fonctionnement de l'État, car les acteurs sont obéissants aux dispositifs réglementaires imposés. Pour eux, la définition de l'institution renvoie notamment à l'État, à ses structures, à ses lois, à sa constitution, aux partis politiques et aux règles de la démocratie.

Cependant, après plusieurs années d'hégémonie d'institutionnalisme, des critiques ont commencé à émerger ; les plus virulentes étaient de nature épistémologique. Ses détracteurs lui reprochent son

caractère descriptif et fonctionnaliste, et au fil du temps toutes ces critiques ont fini par avoir un effet corrosif sur la démarche de l'ancien institutionnalisme. Celui-ci s'est retrouvé moins adapté dans l'analyse des événements tels que la montée des régimes totalitaires en Italie et en Allemagne entre les deux guerres mondiales et les phénomènes liés aux indépendances des nouveaux États (Gazibo et Jenson, 2015). Ainsi, l'explication de l'institutionnalisme était incapable de rendre compte des phénomènes extra-institutionnels tels que le nazisme ou le fascisme, qui sont des idéologies politiques expansionnistes et totalitaires respectivement promues par Hitler en Allemagne et Mussolini en Italie.

Dès les années 1950, les critiques des auteurs béhavioristes, en tête desquels se trouve Gabriel Almond, se sont accentuées. Les béhavioristes estiment que les analyses institutionnalistes sont très fonctionnalistes et descriptives, car elles se limitent à mettre l'accent sur les fonctions que doivent remplir les institutions dans un système politique (Lecours, 2002). Cela limite la compréhension des phénomènes politiques puisque des aspects non formels du politique, notamment les comportements des acteurs et l'idéologique, ne trouvent pas d'explication en recourant à l'institutionnalisme (Gazibo et Jenson, 2015).

Cette série de critiques a eu le mérite de réduire la crédibilité de l'institutionnalisme et de mener à l'émergence d'autres approches théoriques dans la science politique américaine et parmi ces approches, on note deux tendances. La première oriente son attention vers des aspects d'analyse totalement ignorés par les institutionnalistes. Les travaux d'Almond et de Verba (1963) en sont un exemple illustratif : ils mettent l'accent sur la culture comme élément explicatif des phénomènes politiques. D'autres recherches s'orientent vers des facteurs tels que l'économie, la formation des groupes d'intérêts, pour expliquer les phénomènes politiques (Stone, 1992 ; Gazibo et Jenson, 2015 ; Lecours, 2002). La deuxième tendance se développe à partir de la conceptualisation de la théorie de systèmes, issue des travaux d'Easton (1966), dans lesquels les structures de l'État sont présentées comme des boîtes noires devant recevoir des demandes « inputs » de la société, produisant ainsi des « outputs » comme des solutions (Stone, 1992). Ce nouveau courant « behavioriste » a réussi à établir son hégémonie en science politique, surtout aux États-Unis, entre les années 1950 et 1980. Sous l'influence de la micro-économie, les orientations de l'analyse des phénomènes politiques sont systématisées dans les théories du choix rationnel (Mayntz et Scharpf,

2001), qui considèrent les acteurs comme calculateurs et rationnels. Pour les behavioristes, les institutions sont neutres et servent donc de cadres stables pour l'interaction des acteurs intéressés.

Progressivement, les auteurs sensibles à l'importance de l'État et des institutions ont entrepris des travaux pour corriger les lacunes de l'ancien institutionnalisme. Vers les années 1980, on constate ainsi un regain d'intérêts sur les approches par les institutions dans la construction théorique sur l'analyse empirique des phénomènes se rapportant à l'État (Skocpol, 1985 ; Stone, 1992 ; Hall et Taylor, 1997 ; Lecours, 2002). Pour marquer une différence avec l'ancien institutionnalisme, on ajoute le préfixe « néo » à l'institutionnalisme. Ainsi, la famille du néo-institutionnalisme regroupe les approches théoriques qui s'affranchissent des limites des approches behavioristes et comportent la particularité d'avoir en commun le fait d'insister sur « le poids des institutions comme ensemble de contraintes socialement construites, qui permettent de mieux appréhender les comportements des individus et des organisations dans l'espace public » (Surel et Bruno, 2005). Le néo-institutionnalisme se différencie aussi de l'ancien dans la façon de définir l'institution. En effet, le néo-institutionnalisme ne constitue pas une famille homogène ou unifiée, il regroupe en son sein trois approches d'analyse totalement différentes qui sont toutes apparues dans les années 1980 (Stone, 1993 ; Hall et Taylor, 1997) et dont chacune définit l'institution à sa manière. Ces approches d'analyse soutiennent le rôle des institutions dans l'influence du comportement des acteurs, mais utilisent différents déterminants dans l'explication des phénomènes politiques. Ces trois approches théoriques du néo-institutionnalisme sont : le néo-institutionnalisme historique, le néo-institutionnalisme du choix rationnel et le néo-institutionnalisme sociologique.

Le néo-institutionnalisme historique est la première approche théorique du nouvel institutionnalisme. Les auteurs de cette école définissent l'institution comme des règles officielles telles que la constitution, les lois, les règlements inhérents aux structures de l'État (Stone, 1993 ; Hall et Taylor, 1997). À vrai dire, l'État et ses institutions formelles se trouvent au centre de l'analyse qui estime que les institutions sont dotées d'une autonomie qui explique leur habilité à peser sur les jeux politiques, ce qui sous-tend que les néo-institutionnalistes historiques mettent l'accent sur la façon dont les institutions politiques formelles de l'État, la capacité d'intervention de l'État et les politiques antérieures affectent les comportements des individus, la formation des intérêts et l'accès aux ressources (Weir, Orloff et Skocpol, 1998). L'argument central du néo-institutionnalisme historique est le « path dependency », ce qui signifie que les événements, les

règles ou les décisions passées contraignent des événements, des règles et des décisions futurs (Pierson, 2000). Cela sous-tend que l'analyse des phénomènes politiques sous ce prisme doit s'inscrire non seulement dans le temps, mais aussi dans le contexte institutionnel ou sociopolitique, qui encadre et structure les comportements des acteurs en imposant des contraintes. Les acteurs ne sont pas totalement libres de faire tous ceux qu'ils veulent. Leurs actions ne sont pas isolées du contexte institutionnel, sociopolitique et historique (Hall, 1997 ; Lecours, 2002). Les structures et les règles institutionnelles comme la nature du régime politique, la forme administrative de l'État et la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement peuvent constituer un véritable frein pour les décideurs (Pierson, 1994).

Les travaux empiriques de certains auteurs pionniers sont éloquentes pour illustrer les contraintes que les institutions imposent aux décideurs. Pierson (1994) a expliqué pourquoi il y a eu, à l'époque de Reagan et Tchatcher, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, peu de changements dans les politiques sociales. Dans les deux cas, l'auteur souligne que les facteurs institutionnels ont limité les marges de manœuvre des décideurs. Les compétences partagées entre l'État fédéral et les États fédérés ont bloqué tout changement au programme « Aid to Families with Dependent Children » aux États-Unis et la structure centralisée a rendu impossible toute initiative pour modifier le programme « Family credit » en Grande-Bretagne (Pierson, 1994). Bonoli (2001) précise, pour sa part, que les institutions qui concentrent le pouvoir au niveau de l'exécutif sont favorables à l'État providence et que les institutions dont le pouvoir est fragmenté entre les différents niveaux de gouvernement sont réfractaires à l'État providence. Cet auteur prend l'exemple des États-Unis et de la Suisse, caractérisés par la fragmentation de pouvoir, pour montrer le faible niveau de l'État providence dans ces pays, ce qui revient à souligner avec Hall et Taylor (1997) que la force de l'institutionnalisme historique est l'explication de la continuité à travers la dépendance au sentier.

La deuxième approche théorique de cette famille est le néo-institutionnalisme du choix rationnel. Elle repose sur les hypothèses des théories du choix rationnel et postule que l'acteur individuel est calculateur et que ses motivations sont fondées sur ses préférences et la satisfaction de ses intérêts individuels (Surel et Bruno, 2005 ; Delori, 2019). L'apport des néo-institutionnalistes aux théories du choix rationnel est la prise en compte du rôle des institutions dans l'analyse des phénomènes politiques. Leur argument principal est que les institutions orientent la rationalité des acteurs dans la mesure où elles peuvent intervenir dans l'élaboration des stratégies et se présentent par ailleurs

comme des contraintes et des opportunités (Scharpf, 2001 ; Lecours, 2002). Hall et Taylor (1997) soulignent que cette approche est née des analyses des comportements dans le Congrès des États-Unis, où les décisions sont d'une stabilité remarquable malgré les différentes préférences des législateurs. L'exemple le plus significatif pour expliquer cette stabilité de vote au sein du Congrès des États-Unis est tiré de l'ouvrage de Buchanan (1962) intitulé « *The calculus of consent* ». L'auteur considère, dans sa théorie de choix rationnel, l'importance « d'échange de vote ». Buchanan (1962) appuie son point de vue en montrant que les règles constitutionnelles encadrent les modalités de prise de décision collective où les échanges de vote entre les groupes parlementaires opposés sur une question permettent de comprendre comment les acteurs peuvent utiliser des institutions pour préserver leurs intérêts stratégiques. On peut donc comprendre que pour les institutionnalistes du choix rationnel, les institutions sont considérées comme des règles du jeu politique dont la création et la stabilité dépendent des avantages qu'elles procurent aux acteurs intéressés.

Le troisième néo-institutionnalisme relève de la perspective sociologique, et c'est dans cette perspective que s'inscrit notre recherche. Cette approche théorique tire ses racines de la sociologie des organisations (Meyer, Rowan, 1977 ; DiMaggio et Powell, 1983 ; Meyer et Scott, 1992) et met l'accent sur les schémas cognitifs, les symboles, les routines culturelles dans l'analyse des phénomènes sociaux. Le néo-institutionnalisme sociologique définit les institutions, à la fois comme des règles formelles et procédurales, et surtout, comme des modèles moraux et des schémas cognitifs qui guident l'action individuelle (Hall et Taylor, 1997). L'approche postule que les « institutions incarnent et reflètent des symboles et des pratiques culturelles tenaces qui façonnent les perceptions des acteurs et informent la reproduction institutionnelle » (Lecours, 2002, p. 9). Cela signifie en d'autres termes que les institutions représentent des pratiques routinières qui finissent par façonner des cadres normatifs orientant la conduite des acteurs. La création de nouvelles institutions s'inscrit dans une perspective d'homogénéisation des institutions existantes, considérées comme légitimes dans un environnement institutionnel large.

Contrairement aux deux premiers néo-institutionnalismes, qui pour le premier (historique) considère que la création des institutions est un produit des processus historiques, précisément ceux marqués par des conflits politiques aigus et pour le deuxième (choix rationnel), note que la création des institutions survient par l'interaction stratégique et la volonté des acteurs qui vont tirer profit

des règles institutionnelles (Hall et Taylor, 1997), le néo-institutionnalisme sociologique explique, quant à lui, que l'institution est une construction sociale s'appuyant sur les pratiques légitimes dans un univers socio-culturel donné (Meyer et Scott, 1992 ; Hall et Taylor, 1997 ; Lecours, 2002). Autrement dit, la création des institutions est le reflet de l'influence de l'environnement, où les organisations en quête de légitimité cherchent à adopter des pratiques compatibles avec les caractéristiques dominantes de leur univers.

Cette tendance à la convergence organisationnelle dans les pratiques, la structure et la culture est qualifiée d'isomorphisme par DiMaggio et Powell (1983), ce qui désigne un processus d'uniformisation des organisations en quête de légitimité. Selon ces auteurs, l'isomorphisme peut être normatif, mimétique et coercitif. Il est normatif lorsque l'importance est accordée par exemple à la professionnalisation. Les membres de l'organisation cherchent à standardiser leurs conditions et méthodes de travail afin d'établir la légitimité de leurs activités. L'isomorphisme mimétique intervient lorsque, dans un contexte d'incertitude, les organisations ont tendance à s'imiter ou à adopter les pratiques institutionnelles les plus utilisées par les organisations qui paraissent légitimes dans leur univers. Enfin, l'isomorphisme coercitif résulte des pressions ou de l'influence d'une organisation sur une autre. Ainsi, les institutions sont le reflet de valeurs culturelles considérées comme légitimes que les groupes d'acteurs imposent aux autres au moment de la création des institutions.

Dans cette thèse, nous considérons le BP comme une institution au sens sociologique, c'est-à-dire un ensemble coordonné de valeurs, de croyances ou de pratiques assimilées par les acteurs et qui guident leurs comportements (March et Olsen, 1989). Dans un sens large, la participation publique est une valeur, un principe qui découle de la gouvernance et du nouveau management public. Le BP en tant qu'un des dispositifs de la participation est validé par plusieurs organisations internationales. Aux yeux de ces organisations, le BP est constitué d'un ensemble de meilleures pratiques pour la gouvernance locale. En tant que tels, plusieurs gouvernements africains qui sont en coopération institutionnelle avec les organisations internationales ont adopté les BP pour se conformer aux valeurs promues par ces organisations (Wampler, 2007 ; Goldfrank, 2012 ; Wampler, McNulthy et Touchton, 2021). Le néo-institutionnalisme sociologique nous est important dans cette thèse, car il éclaire cette volonté des gouvernements d'imiter le BP puisque celui-ci est investi d'un capital de légitimité correspondant aux valeurs promues par les

organisations dominantes dans le contexte africain. Comme le souligne Darbon (1993), la reproduction d'institutions confirme pour l'exportateur la supériorité de sa culture tandis qu'il révèle chez l'importateur sa disposition à s'aligner derrière ce qui est perçu comme meilleur.

Plus pratiquement, l'application du néo-institutionnalisme sociologique dans cette thèse se fait à travers l'approche par le transfert de politiques publiques et l'approche par les instruments. Ces deux approches théoriques différentes, mais complémentaires, nous aident à comprendre les deux dimensions de notre thèse : le choix et la mise en œuvre du BP en RDC. En effet, l'approche par le transfert de politiques publiques mobilise en même temps l'isomorphisme normatif et l'isomorphisme coercitif (DiMaggio et Powell, 1983). À cet égard, le BP est dans le cas d'espèce considéré comme un ensemble de pratiques institutionnelles promues par la BM. Dans ce transfert, la BM peut exercer une influence normative en présentant le BP comme une meilleure pratique internationale porteuse des principes et valeurs que les autorités congolaises devraient harmoniser avec le cadre institutionnel existant dans le pays. La BM peut aussi exercer une pression coercitive en conditionnant son soutien financier à l'adoption du BP, ce qui traduit l'isomorphisme coercitif. Ainsi, Delpeuch (2008) souligne qu'en affichant l'adhésion à un modèle socialement accepté ou légitime, l'importateur vise surtout à susciter l'attention des acteurs dont il dépend pour la poursuite de ses programmes politiques. Le choix de l'importateur est donc fait en fonction d'un modèle ou d'une pratique institutionnelle qui est acceptée dans un univers culturel plus large.

Les approches par le transfert de politiques publiques et par les instruments seront utiles à trois niveaux d'analyse. Au niveau macroscopique, nous étudierons comment le transfert de politiques publiques se déroule entre les systèmes institutionnels – d'une organisation supranationale à un État. Concrètement, pour le cas de notre thèse, il sera question de comprendre comment le BP, considéré comme une meilleure pratique par la BM, a été transféré en RDC. Ici, la BM représente cette organisation supranationale qui détient des idées, des pratiques institutionnelles et des modèles politiques considérés comme légitimes aux yeux des États qui dépendent de son appui financier et technique. L'adoption de ces idées, pratiques institutionnelles et modèles politiques représente un gage de légitimité pour les États qui attendent une contrepartie de la part de cette organisation supranationale, ce qui sous-tend que le choix d'un modèle institutionnel est orienté par ces organisations internationales. Les travaux des auteurs comme Dolowitz et Marsh (1996) ; Rose (1991) ; Howlett et Benett (1992) seront pertinents pour éclairer cette dimension, en mettant

l'accent sur le transfert volontaire ou coercitif, important pour comprendre le choix contraignant ou non d'un modèle institutionnel. Le transfert volontaire correspond au choix volontaire du BP par le gouvernement de la RDC. Rose (1991) souligne que cette forme de transfert intervient lorsqu'un gouvernement tire des leçons ailleurs au moyen d'apprentissage pour développer ses propres politiques publiques. Le transfert coercitif survient lorsqu'un gouvernement est influencé par une organisation internationale à adopter une pratique institutionnelle ou une politique publique (Dolowitz et Marsh, 2000).

Deuxièmement, l'approche par le transfert de politiques publiques est encore mobilisée à l'échelle méso, que nous considérons comme le niveau provincial pour le cas de cette thèse. Elle fait appel à l'analyse de la circulation des consultants internationaux dans les différentes provinces pour comprendre de quelle manière ceux-ci ont procédé pour véhiculer le BP auprès des acteurs congolais, notamment les responsables politiques et administratifs et les organisations de la société civile. Les recherches de Mazeaud, Nonjon et Parizet (2016) ; Hrabanski et Bidaud (2014) nous éclairent pour comprendre cette dynamique circulatoire visant à légitimer le BP auprès des acteurs congolais, à l'échelle des provinces et des ETD.

Enfin, l'approche par les instruments est mobilisée à l'échelle microscopique pour analyser la mise en œuvre du BP et les effets produits par le BP dans les ETD. Dans cette dimension, il est question de voir comment les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du BP ont transformé celui-ci en une ressource stratégique. L'observation porte sur la manière dont les différents acteurs se sont servis de cet IAP de manière stratégique, en l'adoptant de façon formelle – par le souci de conserver ou de rechercher du crédit et certains privilèges. En outre, il est question d'examiner de quelle façon le BP, toujours pour les intérêts des acteurs, est stratégiquement détourné de toutes ses missions. Cette analyse s'inscrira donc dans la logique de l'instrumentation de l'action publique qui vise à comprendre l'ensemble des problèmes posés lors de la mise en œuvre d'un instrument. Les travaux de Lascoumes et Le Galès (2004) et Halpern, Lascoumes et Le Galès (2014) seront pertinents pour nous permettre de saisir le type de légitimité induit par le BP et l'ensemble des résistances auxquelles cet IAP est confronté.

### 3.2. L'approche par le transfert de politiques publiques

Selon Delpeuch (2009), la mondialisation semble conduire les États à prendre en charge les mêmes problèmes et à les résoudre de manière similaire. Pour l'auteur, la mondialisation rapproche de plus en plus les politiques publiques de plusieurs États grâce à des mécanismes combinant le volontarisme et la coercition. Depuis le début des années 1990, de nombreuses recherches se sont efforcées de comprendre cette combinaison homogène de l'action publique en s'intéressant aux mécanismes de transfert de politiques.

En effet, le transfert de politiques publiques est l'une des composantes de l'approche théorique de l'apprentissage. Pour De Maillard (2020), l'apprentissage permet de comprendre le rôle du savoir dans le développement des politiques publiques, par la rencontre des acteurs qui échangent les bonnes pratiques. En outre, Moyson, Scholten et Weible (2017) précisent que l'apprentissage postule que la « formulation des politiques s'appuie sur les expériences d'autres politiques, la conception et la mise en œuvre des politiques sont constamment adaptées au fil du temps grâce à divers mécanismes de retour d'information » (p. 162). En outre, dans le cadre du nouvel institutionnalisme sociologique, le processus d'acquisition de connaissance joue un rôle important dans l'adaptation des institutions au fil du temps. Différentes terminologies sont utilisées pour qualifier ce processus d'apprentissage. Certains auteurs le qualifient de « policy transfer » (Dolowitz et Marsch, 2000), d'autres de « Policy learning » (Benett et Howlett, 1992) ou encore de « lesson drawing » (Rose, 1993). Par ailleurs, les précisions apportées par Moyson, Scholten et Weible (2017) sont intéressantes. Ces auteurs notent que la littérature sur l'apprentissage dans le contexte de l'analyse des politiques publiques s'appuie sur trois perspectives théoriques. La première perspective regroupe les travaux qui mettent l'accent sur l'apprentissage individuel – ces travaux s'intéressent davantage à l'apprentissage qui se produit entre les individus à la suite de la circulation des idées et ceux qui les portent dans un contexte donné (Moyson, Scholten et Weible, 2017). Mazeaud, Nonjon et Parizet (2016) précisent que la notion de circulation porte sur l'analyse des acteurs, leurs ressources et le travail entrepris pour répandre et adapter les modèles importés. Dans cette première perspective, nous pouvons donner des exemples, y compris des approches d'apprentissage social de Hall (1993) et les communautés épistémiques de Haas (1992).

La seconde perspective concerne les approches qui mettent l'accent sur les structures sociales meso et les conditions économiques comme facteurs qui influencent la diffusion des politiques et

des instruments (Delpeuch, 2008). Les contributions majeures de cette perspective sont que, par l'apprentissage, les organisations s'adaptent à leur environnement. L'apprentissage, comme le mentionnent Argyris et Schön (1996), sous-tend le diagnostic du problème et sa correction, qui permet un apprentissage en boucle unique et un apprentissage en double boucle, c'est-à-dire, pour l'apprentissage en boucle simple, la détection et la résolution des problèmes en vue d'améliorer l'organisation. L'apprentissage en boucle double intervient lorsque l'organisation modifie son cadre de référence, ses normes et objectifs (Argyris et Schön, 1996).

La troisième et dernière perspective concerne les approches qui se focalisent sur le niveau macro, qui étudient comment l'apprentissage se fait au sein de systèmes politiques comme les États. L'apprentissage peut analyser comment une politique publique développée par un gouvernement peut être adoptée par un autre gouvernement pour régler les problèmes similaires. C'est là que les travaux de Dolowitz et Marsh (1996 ; 2000) sur les transferts de politiques ; ceux de Marsh et Sharman (2009) sur la diffusion de politiques ; ceux de Bennet (1991) sur la convergence organisationnelle (Bennett, 1991) ; et ceux de Rose (1991) sur les leçons à tirer sont insérés. Succinctement, tous ces travaux expliquent comment les connaissances politiques ou institutionnelles d'un milieu peuvent être utilisées dans le développement de politiques ou d'institutions dans un autre milieu (Dolowitz et Marsh, 1996, p. 344).

Cette approche théorique sur le transfert de politiques publiques permet de répondre à la première question de recherche. Par rapport à la première question sur le choix du BP, l'approche par le transfert de politiques publiques nous permettra de saisir ce qui s'est passé entre la BM (le promoteur du BP) et le gouvernement de la RDC (le receveur du BP), en focalisant sur le rôle de cette organisation internationale et ses intérêts pour ce transfert et les stratégies utilisées pour faire adhérer les acteurs congolais au transfert. Pour éviter une analyse linéaire, voire séquentielle du transfert du BP, nous avons eu recours à l'analyse des acteurs du transfert, qui met l'accent sur la circulation des individus et des savoirs dans les différents espaces en vue de faire adhérer les acteurs congolais au BP. Cette approche nous permettra aussi de comprendre les dynamiques de ce transfert du point de vue des acteurs congolais, ce qui nous incitera à analyser de quelle manière ils se sont approprié ce transfert.

### **3.2.1. Les contours définitionnels de la notion de transfert de politiques publiques**

La notion de transfert de politiques publiques suscite un intérêt croissant au sein des travaux de science politique et notamment d'analyse des politiques publiques. Dolowitz et Marsh (1996) sont les deux auteurs qui ont conceptualisé la notion de transfert en mettant en place une multitude de questions pour expliquer ce phénomène. D'abord, le concept de transfert de politiques prend forme lorsque « les connaissances sur les politiques et les arrangements institutionnels à un moment et/ou endroit donné sont utilisées dans le développement de politiques, d'arrangements institutionnels à un autre moment et/ou lieu » (traduction libre) (Dolowitz et Marsh, 1996, p. 344). Autrement dit, le transfert de politiques publiques renvoie au processus par lequel les États copient des modèles institutionnels ou des politiques publiques développées par les autres États ; ou encore, lorsqu'on s'inspire ou imite l'extérieur pour développer les politiques publiques. Il est à préciser que le transfert peut s'effectuer par des entités au sein d'un même État.

C'est vers les années 1990 que les travaux sur le transfert de politiques publiques ont commencé à prendre de l'ampleur en science politique (Dolowitz et Marsh, 1996). Dans la littérature francophone, les écrits sur le transfert viennent en complément des recherches sur l'importation de l'État menées par Bertrand Badie et sur le « mimétisme institutionnel » (Meny, 1993). Pendant la même période et peu avant, la littérature anglo-saxonne émerge sur le « lesson-drawing » (Rose, 1991), la convergence organisationnelle (Bennett, 1991; Benett et Howlett, 1992) et la diffusion des politiques (Majone, 1991). Ces travaux dans leur ensemble font appel à deux systèmes, celui qui exporte ou qui est pris comme modèle d'inspiration et celui qui importe ou le client des modèles extérieurs. Dolowitz et Marsh (2000) ont illustré la notion de transfert de politiques publiques par des exemples concrets. Les programmes de Sécurité sociale des États-Unis ont été transposés en Grande-Bretagne dans les années 1980 ; le succès de ces programmes de sécurité, sous le gouvernement de Tony Blair dans la réduction du niveau de chômage, a poussé de nombreux gouvernements de l'Europe à s'en inspirer pour développer leurs propres politiques.

Delpeuch (2009) note que la mondialisation a accentué le phénomène de transfert de politiques publiques, dans la mesure où les États connaissant les mêmes problèmes se trouvent parfois contraints ou incités à les résoudre de la même manière. Cela est d'autant plus récurrent avec les mouvements d'harmonisation dans le contexte d'intégration régionale et de développement des régimes internationaux, notamment au sein de l'Union européenne (James et Lodge, 2003 ;

Dolowitz et Marsh, 2000). Les régimes internationaux sont définis comme un ensemble des principes, de normes et de procédures décisionnelles autour desquels les acteurs convergent dans un domaine déterminé (Krasner, 1983). De plus, Dolowitz et Marsh (2000) observent que les institutions financières d'aide au développement telles que la BM et le Fonds monétaire international (FMI) se sont illustrées dans le transfert des modèles de développement, des standards de bonne gouvernance et des pratiques institutionnelles dans plusieurs pays en développement.

Tous ces aspects sus-évoqués pris ensemble inscrivent les politiques publiques dans un système mondial, qui soumet parfois certains pays, surtout en développement, à des pressions pour adopter des modèles extérieurs. Dans d'autres cas, les gouvernements se tournent d'eux-mêmes vers l'étranger pour chercher des idées sur les politiques ou les institutions et sur la manière dont on les applique. De façon générale, le transfert peut concerner les idées, les modèles politiques, les institutions ou les instruments et les politiques publiques.

S'inspirant de toutes les recherches menées sur le transfert de politiques publiques, Dolowitz et Marsh (1996) ont conceptualisé la notion en retenant quelques questions qui peuvent permettre d'analyser et de comprendre le phénomène du transfert de politiques publiques. Le cadre d'analyse de ces auteurs est constitué de sept questions. Pourquoi les acteurs font-ils un transfert ? Quels sont les acteurs qui s'engagent dans ce processus ? Qu'est-ce qui est transféré ? D'où les leçons sont-elles tirées ? Quels sont les différents degrés de transfert ? Qu'est-ce qui limite ou encourage le transfert ? Comment le transfert est-il lié au succès et à l'échec d'une politique ?

Dans le cadre de cette thèse doctorale, la question de transfert de politiques publiques est abordée en s'appuyant sur le cadre d'analyse de Dolowitz et Marsh (2000). Cependant, cette étude ne retient pas les sept questions, mais elle concentre sur trois d'entre elles qui nous permettent de répondre adéquatement à nos questions de recherche. La première question retenue regroupe les deux premières questions de Dolowitz et Marsh (2000) et se reformule ainsi : qui sont les acteurs impliqués dans le transfert et quelles sont leurs motivations pour s'engager dans ce processus ? La deuxième porte sur les différents types de transfert de politiques (volontaire ou coercitif), tandis que la troisième aborde les facteurs explicatifs du succès et de l'échec d'un transfert. Ces trois questions s'avèrent déterminantes dans notre analyse de la première question de recherche. En effet, en scrutant le rôle et les motivations des acteurs engagés dans le transfert du BP, elles permettent également de déterminer si le choix du BP relève d'une volonté délibérée ou de

contraintes, tout en élucidant les facteurs dans le contexte de la réception qui peuvent expliquer l'échec de ce transfert.

### **3.2.2. Les configurations d'acteurs et les dynamiques de transfert de politiques publiques**

Le processus de transfert de politiques publiques met en perspective des configurations d'acteurs qui interagissent dans les niveaux de gouvernement et les différents secteurs de la vie publique. Ces acteurs ne disposent pas des mêmes ressources. Ils n'interviennent pas tous à toutes les étapes du transfert et ne partagent pas souvent les mêmes objectifs, ni la même conception du problème, ni les solutions apportées par le transfert (James et Lodge, 2003 ; Delpeuch, 2009). Selon plusieurs auteurs, les acteurs peuvent être catégorisés en fonction du rôle qu'ils jouent dans le transfert (Dolowitz et Marsh, 1996 ; Wolman, 2002). Dans la conceptualisation de Dolowitz et Marsh (1996, 2000), six catégories d'acteurs impliqués dans le transfert des politiques sont observées : « les élus, les partis politiques, les fonctionnaires, les groupes de pression, les entrepreneurs ou les experts et les organisations internationales » (Dolowitz et Marsh, 1996, p. 345-346). Il peut arriver que la relation entre ces acteurs soit floue et complexe dans la mesure où un même acteur peut participer à plus d'une étape de transfert et jouer plusieurs rôles en même temps. Pour comprendre et analyser leurs rôles respectifs, nous les classons en nous inspirant de Delpeuch (2009) qui souligne que parmi les acteurs impliqués dans le transfert, il y a ceux qui élaborent les politiques à transférer et d'autres qui en font la promotion ; puis ceux qui contribuent au succès du transfert en prenant part à son introduction dans le système importateur ; et finalement, ceux qui apprennent et mettent en œuvre la politique transférée (Delpeuch, 2009).

Le premier type d'acteurs est constitué de ceux qui font la promotion de la politique ou de l'instrument à transférer. Les promoteurs d'un transfert de politiques publiques sont des acteurs qui prennent une part active à la promotion et la circulation d'une politique publique dans un univers donné. Ils s'appuient sur un ensemble des ressources à leur disposition pour soit convaincre soit imposer la politique promue. Cette catégorie d'acteurs qui font la promotion d'un modèle, d'une politique ou encore d'un instrument est différemment nommée par les auteurs. De Maillard (2020) les qualifie d'agents de transfert et Dolowitz et Marsh (1996) les décrivent comme des entrepreneurs. Les entrepreneurs ne se limitent pas à l'élaboration des modèles, ils effectuent aussi un travail considérable dans la constitution des réseaux pour faciliter le transfert de la politique ou de l'instrument. Selon Lemieux (2002), les entrepreneurs peuvent se trouver partout, ils peuvent

être dans les milieux universitaires, dans les milieux politiques et dans les institutions internationales.

Pour cette catégorie d'acteurs, la littérature accorde une place importante aux organisations internationales et réseaux internationaux dans la promotion de transfert de politiques et des instruments (Delpeuch, 2009 ; Evans, 1999). Rose (1991) souligne que des organisations telles que l'Union européenne (UE) et l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE) encouragent les échanges d'idées et de pratiques entre les pays développés, afin de faciliter la compétitivité de ces États à accélérer le développement (Waintrop et Chol, 2003). Dans les pays en développement, ce rôle de partage d'idées et de pratiques est assuré notamment par les agences de la coopération multilatérale telles que l'ONU et la BM et les organisations de la coopération bilatérale telles que l'USAID, le DFID ou la coopération technique belge (CTB). D'autres acteurs tels que les firmes de consultance, les organisations non gouvernementales et les *Think tanks* peuvent être classés dans cette catégorie (Evans, 1999 ; Rose, 1991). En effet, ces acteurs, surtout dans les pays en développement, se concentrent à encourager ou à imposer la politique et les instruments qu'ils promeuvent. Ils influencent directement les décideurs par la prise en compte de leurs politiques moyennant des prêts et indirectement par l'organisation des activités d'apprentissage telles que les colloques, les séminaires de formation, les conférences et les publications des rapports de recherche.

Dans les pays en développement, les dynamiques de transfert se sont accrues dans les années 1990 par les programmes internationaux d'aide au développement sous la houlette du FMI et de la BM qui tendent à exporter des politiques de « bonne gouvernance » (Delpeuch, 2009). Ainsi, les décideurs africains, sollicitant de l'aide technique et financière auprès du FMI ou de la BM, se voient recommander ou imposer des recettes promues dans ces organisations. Dans le cadre de cette thèse, notre analyse tourne notamment autour de l'action de la BM dans le transfert du BP en RDC. Les auteurs soutiennent que, pour légitimer un modèle ou une politique publique auprès des autorités des gouvernements importateurs, les organisations internationales peuvent mener des activités diverses qui s'apparentent au transfert volontaire telles que la collecte d'information pour fournir de solution aux problèmes, l'organisation de colloques ou de séminaire, la publication d'articles. Elles peuvent aussi contraindre les décideurs du pays importateur en conditionnant l'accès aux ressources de la BM par la prise en compte de leurs recommandations (Dolowitz et

Marsh, 1996 ; Hassenteufel, 2006). Par ailleurs, dans le processus de transfert de politiques, les organisations internationales peuvent faire appel à des individus, tels que des consultants internationaux ou nationaux, afin de faciliter le décodage des politiques transférées par les autorités des gouvernements receveurs.

Ce qui nous amène aux acteurs individuels qui sont la deuxième catégorie d'acteurs que nous avons sélectionnée pour comprendre non seulement le transfert, mais aussi la circulation de politiques publiques. En analyse des politiques publiques, la littérature sur l'action des acteurs individuels est marquée par quelques concepts phares. Kingdon (1985) évoque le concept d'entrepreneur de politiques publiques pour désigner les individus qui s'investissent dans le processus politiques en proposant soit des solutions ou en soulevant des problèmes significatifs qui nécessitent une intervention. Dans le même sens, Haas (1992) a développé le concept de « communautés épistémiques » pour comprendre le rôle des spécialistes du savoir dans les politiques publiques. Ces communautés constituent des réseaux professionnels réunissant des spécialistes disposant de l'expertise qui leur confère la légitimité dans un domaine bien déterminé. Les communautés épistémiques produisent des connaissances pour fournir des solutions en réponse à des problèmes liés aux politiques publiques.

L'analyse de l'action des acteurs individuels nous permet de dépasser les limites de l'approche par le transfert de politiques publiques, qui considère le transfert comme un tout qui doit être exporté et importé dans sa globalité (Dolowitz et Marsh, 2000). Russeil (2019) note que des recherches ont été développées en analyse des politiques publiques pour revisiter et compléter les approches par le transfert, qui sont jugées mécaniques et linéaires. Ces acteurs individuels sont souvent des experts internationaux qui travaillent auprès d'organisations internationales, des consultants internationaux et des hauts fonctionnaires internationaux, ou encore des acteurs locaux fortement impliqués dans le soutien du modèle ou de la politique à transférer (Hassenteufel, 2005). Les travaux de Mazeaud, Nonjon et Parizet (2016) sont pertinents pour saisir l'action des acteurs individuels dans le transfert de politiques participatives. Ces auteurs mettent en lumière la notion de circulation, qui porte sur l'analyse des acteurs, leurs ressources et le travail entrepris pour répandre et adapter les modèles importés. Il s'agit, en effet, de mettre l'accent sur la sociologie des acteurs qui font circuler les politiques participatives. Mazeaud, Nonjon et Parizet (2016) qualifient cela d'ingénierie participative qui réunit à la fois les « ingénieurs (acteurs et promoteurs), la

machinerie (outils, dispositifs, savoir-faire) et les idées qui sont portées par ces ingénieurs via ces machineries » (p. 13), ce qui signifie que l'accent est mis sur les acteurs qui font vivre le dispositif, les moyens utilisés par ces acteurs, les différents espaces qui favorisent la circulation (voyage, colloque, conférence, atelier de renforcement, réseaux de villes) et les livrables qui matérialisent leur discours sur la participation (rapports de recherche, élaboration de guides méthodologiques – souvent financés par les organisations qui font la promotion du modèle ou de la politique transférée).

L'action de ces acteurs peut être analysée à travers : (1) les espaces au sein desquels ils font circuler les idées. Ces espaces sont notamment : les forums, les conférences, les ateliers de renforcement des capacités (Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016). L'analyse de ces espaces est pertinente pour observer comment les politiques publiques circulent, comment agissent les acteurs qui les portent et quel discours on y véhicule (Hassenteufel, 2006). Deuxièmement, l'action des acteurs individuels s'analyse en mettant en perspective (2) la matérialisation du discours véhiculé dans ces espaces par les documents produits et qui servent des références aux acteurs du pays receveur. Pour les dispositifs participatifs, ces documents peuvent prendre la forme notamment des guides méthodologiques. Troisièmement, l'analyse de la circulation des acteurs et du discours qu'ils portent peut tourner autour (3) de la constitution des réseaux d'acteurs locaux qui vont répandre ce discours de ces acteurs internationalisés dans le pays receveur (Delpeuch, 2009).

Le receveur est la troisième catégorie d'acteurs du transfert de politiques publiques. Il concerne les acteurs nationaux du pays où le transfert est destiné. Les receveurs constituent la catégorie d'acteurs dont le rôle consiste à mettre en œuvre la politique issue du transfert. En d'autres termes, ce sont les receveurs qui exécutent les recommandations ou les exigences faites par les organisations internationales. L'analyse de cette catégorie d'acteurs est pertinente pour cette thèse, car elle va au-delà de beaucoup de travaux sur le transfert qui se basent uniquement sur une catégorie d'acteurs. Certains auteurs se sont davantage orientés sur les acteurs responsables de la promotion de la politique transférée (Dolowitz et Marsh, 2000 ; Porto de Oliveira, 2016), tandis que d'autres ont mis l'accent uniquement sur les acteurs politiques et bureaucratiques de l'importation (O'Miel, 2014 ; Ikenberry, 1990) sans prendre la peine d'analyser les deux types d'acteurs en même temps. Ainsi, notre recherche analyse autant la circulation que la réception de la politique transférée par les acteurs censés la mettre en œuvre. Autrement dit, il s'agit

simultanément de mettre l'accent sur la circulation du BP par les consultants internationaux ou autres acteurs individuels sous l'influence de la BM, et de saisir les modes d'appropriation du BP par les acteurs congolais. La littérature sur le transfert de politiques publiques note que dans le cas d'espèce, l'analyse porte sur le rôle des responsables politiques et des fonctionnaires, puisqu'ils agissent au nom et pour le compte du gouvernement (Ikenberry et Dolowitz, 2002). Dans le cadre de notre recherche, nous répertorions les responsables politiques, les fonctionnaires et tout autre acteur qui a agi au nom et pour le compte du gouvernement national, provincial et des ETD, pour ainsi saisir comment a eu lieu la réception du BP. L'analyse sur la réception porte sur la manière dont le BP a été accepté par les acteurs congolais et le soutien qu'ils y ont apporté pour favoriser sa réception. Comme le mentionnent certains auteurs, la réussite ou l'échec du transfert dépend de la volonté des acteurs du pays receveur de mettre en œuvre la solution importée et de leur capacité pour l'adapter aux réalités locales (Depleuch, 2009). Ainsi, pour nous, il s'agit de comprendre la réception du BP par son inscription sur les intérêts des acteurs politiques et administratifs du gouvernement national et des provinces, ainsi que sur son inscription dans le cadre institutionnel congolais. C'est uniquement à cette condition que nous pourrions comprendre le choix du BP en RDC.

En fin de compte, la question sur les acteurs et leurs rôles nous permettra d'abord de répertorier tous les acteurs impliqués dans le transfert du BP en RDC ainsi que les rôles respectifs qu'ils ont joués pour ce transfert. Dans la première catégorie d'acteurs, nous retenons la BM dont le rôle dans ce transfert du BP sera analysé. L'analyse du rôle de la BM nous conduira à mettre l'accent sur ses intérêts pour le BP, ainsi que les stratégies utilisées pour parvenir à ses fins. Parmi les stratégies retenues par la littérature figurent notamment les prêts conditionnels. Pour le transfert du BP en RDC, nous analysons si la BM a conditionné l'octroi de son prêt aux autorités congolaises par l'adoption du BP. L'analyse de la deuxième stratégie de la BM nous conduit à la deuxième catégorie d'acteurs concernés dans le transfert du BP : les acteurs individuels. En rapport avec ces acteurs, notre attention est tournée vers le recours aux consultants internationaux recrutés par la BM et de leur circulation dans les différents espaces afin de légitimer le BP. À ce propos, notre analyse tourne autour des espaces créés tels que les ateliers de renforcement des capacités, les colloques ainsi que le type de discours que les consultants y ont véhiculés afin de comprendre de quelle manière ils ont tenté de légitimer le BP aux yeux des Congolais. L'accent est également mis sur les matériels que les consultants ont produits dans ces espaces. De plus, la question sur le rôle

des acteurs nous aide à comprendre le rôle des consultants dans la formation des acteurs locaux qui seront chargés de répandre le discours du BP. Enfin, l'analyse du rôle des acteurs vise à comprendre le rôle des receveurs – des acteurs politiques nationaux et provinciaux de la RDC dans la réception du BP. Ici, nous analysons d'abord les intérêts de ces acteurs nationaux pour le BP, ainsi que leur acceptation ou non du BP. Cette acceptation pourrait s'analyser autour du soutien politique qu'ils apportent ou non au BP. L'analyse des acteurs nationaux et provinciaux se poursuit en mettant l'accent sur la deuxième question qui consiste à mettre en perspective le degré de transfert du BP en RDC.

### **3.2.3. Les types de transfert de politiques publiques : entre choix volontaire et coercition**

S'inspirant de la conceptualisation de la notion de transfert de politiques publiques de Dolowitz et Marsh (1996, 2000), cette étude cherche à comprendre les différents types de transfert. La compréhension de cette dimension de notre recherche nous amène à mettre l'accent sur la façon dont les acteurs se sont engagés dans le transfert. Cela implique d'analyser l'échelle sur laquelle on peut inscrire le transfert du BP en RDC. Sur ce point, les auteurs soulignent que le transfert peut être volontaire ou coercitif et peut aussi s'étendre, dans certains cas, sur un continuum allant du volontaire au coercitif (Rose, 1993 ; Dolowitz et Marsh, 2000).

D'abord, les transferts volontaires interviennent lorsqu'un pays, confronté aux incertitudes quant aux causes de certains problèmes, décide de son propre gré de se tourner vers l'extérieur pour chercher des leçons, afin de développer des solutions en matière des politiques publiques (Rose, 1993 ; Dolowitz et Marsh, 2000). Cette notion est abordée par Rose (1993) sous forme de « lesson-drawing » qui sous-tend que les décideurs nationaux se trouvent confrontés au problème qui pourrait être résolu par l'application des leçons politiques ou des programmes développés ailleurs. Souvent, ce type de transfert intervient lorsque les routines politico-administratives d'un gouvernement ne sont plus en mesure de fonctionner correctement (Dolowitz et Marsh, 1996). Le transfert politique dans ce cas de figure est le produit de la confrontation et des jeux stratégiques entre les acteurs d'un même pays qui cherchent des solutions à l'extérieur (Rose, 1993 ; Delpeuch, 2009). Dolowitz et Marsh (1996) préfèrent le terme « émulation » à celui de « lesson-drawing » de Rose (1993). Les deux termes signifient presque la même chose, car pour les premiers auteurs, l'émulation implique le transfert d'idées sous-jacentes à la politique développée ailleurs. Le tout implique le transfert volontaire, qui résulte du libre choix des décideurs du pays importateur de se

référer aux leçons tirées de l'expérience extérieure pour développer des politiques publiques. Les auteurs mentionnent que cette forme de transfert est moins coûteuse en matière de temps pour les décideurs, qui cherchent rapidement une solution.

Plusieurs auteurs reviennent sur l'exemple de la cour constitutionnelle hongroise pour illustrer le cas de transfert volontaire. Après la fin du communisme, la cour constitutionnelle hongroise a été impliquée dans le mouvement de transfert pour mettre en place un nouvel ordre juridique dans le pays (Dupré, 2003 ; Bowring, 2004). Pour se construire sa propre vision du droit à la dignité humaine, la cour constitutionnelle hongroise s'est inspirée de la jurisprudence de la cour constitutionnelle allemande pour jeter les bases de son système juridique. Cette situation indique que les responsables politiques et judiciaires hongrois se sont inspirés des leçons produites par la cour constitutionnelle allemande, et ce, de façon rationnelle et sans contrainte venant de qui que ce soit.

Ensuite, on peut parler de transfert coercitif direct lorsqu'un gouvernement oblige un autre gouvernement ou lorsqu'une institution supranationale impose à un gouvernement d'adopter une politique ou un instrument de politiques (Dolowitz et Marsh, 2000). Ce type de transfert est caractérisé par l'asymétrie de pouvoir et le contrôle de ressources par l'acteur qui impose la politique ou l'instrument. Le rôle des organisations internationales de développement telles que la BM et le FMI est mentionné dans le transfert contraignant. Ces organisations influencent directement ou indirectement les États qui dépendent de leur appui à adopter un certain nombre de politiques ou d'instruments. Pour bénéficier de l'accompagnement financier de ces organisations, les gouvernements nationaux de ces pays sous aide internationale sont fréquemment appelés à entreprendre un certain nombre de réformes qui vont intégrer les prescriptions des organisations internationales (James et Lodge, 2003). Ensuite, ces organisations mettent souvent à la disposition de ces gouvernements des experts pour accompagner le processus d'apprentissage, à travers des séances de formation et autres activités intellectuelles. Par conséquent, d'un côté, on trouve les détenteurs de l'expertise et de l'autre côté, ceux qui doivent apprendre (Dolowitz et Marsh, 2000). Debonneville et Diaz (2013) notent, par exemple, que la BM s'est constituée une grande infrastructure dédiée à la recherche et un réseau fort de consultants externes qu'elle consulte parfois. Ainsi, les pays inscrits aux programmes de cette institution recourent tout le temps à son expertise pour un accompagnement, non seulement financier, mais aussi technique.

Le transfert coercitif indirect implique, pour sa part, une pression que la communauté internationale exercerait implicitement sur les pays qui n'adoptent pas de politiques ou d'instruments pour faire face à un problème commun défini de manière consensuelle (Dolowitz et Marsh, 1996). C'est le cas, par exemple, de réglementations sur les questions environnementales auxquelles les États sont indirectement obligés de se soumettre (Hoberg, 1991). Pour continuer à maintenir son image ou à la soigner, les gouvernements intègrent dans leur cadre institutionnel des politiques ou des instruments recommandés par la communauté internationale. L'Accord de Paris sur le climat (COP21) peut être classé parmi ces recommandations de la communauté internationale sur la façon de résoudre des problèmes communs auxquels l'humanité est confrontée. Tous les États sont appelés à adhérer aux engagements de cet accord pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, à coopérer avec les autres pays pour s'adapter aux effets du changement climatique. Au Canada, par exemple, dès 2018, afin de respecter ses engagements vis-à-vis de l'Accord de Paris, le gouvernement fédéral a adopté le cadre pancanadien sur la croissance propre et le changement climatique, avec à la clé, l'introduction de la taxe carbone (gouvernement du Canada, 2018).

Enfin, la littérature sur le transfert conceptualise le continuum de transfert comme alliant tous les deux types sus-évoqués. Dolowitz et Marsh (2000) cherchent à trouver la différence entre le transfert volontaire et le transfert coercitif, tout en suggérant que le transfert doit se concevoir le long du continuum, volontaire au coercitif, car dans les faits, de nombreux transferts impliquent simultanément les caractéristiques des deux pôles. Ces auteurs illustrent leur positionnement par l'exemple du transfert des programmes de Workfare américains par la Grande-Bretagne vers les années 1980. La Grande-Bretagne a adopté volontairement les programmes de workfare à l'américaine et par la suite, certains pays européens, comme la Belgique, ont suivi le pas, en adoptant volontairement ces programmes, mais d'autres pays, comme la Norvège, ont adopté ces programmes parce qu'ils se voyaient en retard par rapport à ce qui paraissait comme une tendance européenne. Cet aspect permet de saisir si le transfert s'est transformé au fil du temps, ce qui peut finir par mélanger des décisions volontaires et des pressions coercitives.

En définitive, les trois types de transfert : volontaire, coercitif (direct et indirect) et le continuum de transfert, seront analysés du point de vue des acteurs congolais impliqués dans le BP. Il s'agira de comprendre de quelle manière le transfert a été effectué et à quelle condition les acteurs congolais l'ont accepté. Est-ce que s'agit-il d'une acceptation volontaire ou d'une acceptation

contrainte ? L'analyse de ces concepts ici nous permettra de déconstruire les stratégies de la BM en montrant comment elles contiennent ou non des dimensions volontaires ou contraignantes qui permettent d'éclairer de quelle manière le choix du BP est effectué par les acteurs impliqués. De plus, ces concepts retenus ici permettent de comprendre les enjeux autour de l'acceptation ou l'adhésion des responsables congolais au BP en RDC. Ces discussions sont importantes pour cette thèse, car certains auteurs du transfert de politiques publiques notent que le succès ou l'échec d'une greffe institutionnelle peut être lié à l'aspect volontaire ou contraint de son adoption (Dolowitz et Marsh, 2000 ; James et Lodge, 2003).

### **3.2.4. Le succès et l'échec d'un transfert de politiques publiques**

La littérature sur le transfert de politiques publiques note que tous les transferts n'aboutissent pas nécessairement à un succès, ils peuvent également conduire à des échecs du transfert (Bennett 1992 ; Dolowitz 1996 ; Rose 1991). Au regard du constat d'échec sur lequel s'appuie cette thèse, il nous paraît important de cadrer théoriquement pourquoi certains transferts échouent, pendant que d'autres sont un succès. Autrement dit, les éléments pertinents qui nous serviront lors de l'analyse viseront à déterminer les facteurs explicatifs d'un échec du transfert de politiques publiques. Avant cela, nous devons d'abord déterminer ce que sont un succès et un échec d'une politique publique.

Ainsi, pour commencer, nous définirons ce que nous entendons par le succès ou l'échec d'un transfert de politiques. En second lieu, nous aborderons les facteurs explicatifs d'un échec ou d'un succès d'un transfert de politiques publiques.

#### **3.2.4.1. La définition du succès et de l'échec d'un transfert de politiques**

Il convient de mentionner que la détermination de ce qui constitue un succès ou un échec d'une politique publique fait l'objet de beaucoup de controverses (Grant, 2009). Le succès ou l'échec d'une politique publique suscite des débats tant pour les acteurs politiques que pour les médias et les groupes d'intérêts, d'autant plus qu'une même politique peut être qualifiée de succès par les uns et d'échec par les autres (Rothmayr, 2008).

Dans ce débat, les travaux de McConnel (2010) sont pertinents pour déterminer ces deux notions. Pour cet auteur, la détermination du succès ou de l'échec d'une politique publique obéit à deux angles d'analyse. Le premier fait appel à une analyse du type rationaliste, qui est associée au

courant de l'évaluation des politiques. Selon cette logique rationaliste, le succès d'une politique publique repose sur les effets positifs produits par ladite politique en se référant sur les objectifs fixés au départ (Rothmayr, 2008). Cette définition corrobore le propos de Dolowitz et Marsh (2000), qui notent que le succès d'un transfert peut être perçu comme la mesure dans laquelle le transfert atteint les objectifs pour lesquels il a été entrepris. En revanche, toujours selon la logique rationaliste, l'échec d'une politique publique veut signifier tout le contraire du succès, c'est-à-dire lorsqu'une politique publique ou son transfert n'atteint pas les objectifs pour lesquels il a été entrepris.

Cette logique rationaliste d'analyse du succès ou de l'échec est reprise dans beaucoup de recherche sur le sujet. Dans les travaux sur les échecs politiques, tels que les fiascos politiques (Bovens et t'Hart, 1996), les désastres politiques (Dunleavy, 1995), les catastrophes politiques (Moran, 2001) et les échecs de la gouvernance (Vining et Weimer, 1990 ; Wolf, 1987), l'échec d'une politique est compris comme étant une politique qui ne parvient pas à atteindre les objectifs que ses promoteurs se sont fixés au départ. McConnell (2016) illustre cela par un exemple de l'échec du gouvernement de Bush en Irak. L'auteur note que l'intervention américaine serait un échec. En effet, elle n'a pas atteint ses trois objectifs majeurs de mater le terrorisme, de faire la promotion de la démocratie et de bloquer la prolifération des armes parmi les adversaires.

Par ailleurs, dans leurs études sur les fiascos politiques, Bovens et t'Hart (1996) notent que certains échecs politiques peuvent être intimement liés à l'étendue du problème, ce qui soulève la question des dimensions de la variabilité d'un échec de politiques. La première dimension est que les responsables politiques sont susceptibles de se méfier des problèmes qui ont une portée très large et dont la durée peut être longue, tandis que des problèmes spontanés ou à court terme sont susceptibles de trouver rapidement une solution. La deuxième dimension de la variabilité de l'échec politique concerne la « visibilité » du problème. L'échec d'une politique est plus grand pour le gouvernement lorsqu'il est visible et susceptible d'être perçu par le grand public. Dans une telle situation, ce sont les médias et les acteurs issus des partis d'opposition qui ne cessent d'alerter l'opinion en mettant à nu l'incapacité du gouvernement à résoudre un problème. C'est pour cela que Howlett (2014) note que les problèmes moins visibles pour le grand public sont moins susceptibles d'intéresser la population et de susciter l'intérêt du gouvernement, contrairement à ceux qui sont très visibles et nécessitent l'action prompte du gouvernement. Troisièmement,

McConnel (2010) note que les objectifs initiaux ne sont pas toujours les seuls indicateurs sur lesquels on peut se baser pour évaluer le succès ou l'échec d'une politique publique. Ainsi, au moment de la mise en œuvre, on peut s'apercevoir qu'on n'a pas tenu compte de certains paramètres ou des avis des parties prenantes, ce qui peut mener à la reformulation des objectifs afin d'élargir l'adhésion des acteurs aux politiques publiques (McConnel, 2010).

Le deuxième angle d'analyse du succès et de l'échec d'une politique publique fait appel à la logique constructiviste. Selon McConnel (2010), le succès et l'échec d'une politique publique sont compris d'une autre manière de la logique rationaliste. Le succès d'une politique est construit parce qu'il n'est pas nécessairement fondé sur des preuves quantifiables. Il dépend d'un gouvernement à un autre et de l'ensemble de ceux qui sont impliqués dans le processus. Pour déterminer s'il y a succès ou échec d'une politique, l'accent est mis sur la perception des parties prenantes (McConnel, 2010). Le succès d'une politique peut être symbolique. L'exemple le plus significatif qui illustre le succès symbolique est tiré du cas de l'immigration francophone au Nouveau-Brunswick. Sall (2019) note que, bien que les chiffres soient faibles concernant le recrutement des francophones à l'étranger et leur rétention dans la province du Nouveau-Brunswick, on peut noter le succès de cette politique du point de vue symbolique pour ce que cette province représente dans les politiques linguistiques du Canada. Bien que les politiques publiques d'immigration francophone n'atteignent pas leurs cibles quantitatives en matière du nombre d'immigrants attendus, il sied de noter que cette question se trouve dorénavant sur la table des gouvernements provincial et fédéral. Non seulement qu'il n'existe pas à ce jour de discours contre cette forme d'immigration, mais il se constate une mobilisation sans pareille des élites et des organismes de la province dans la promotion de l'immigration francophone, notamment auprès des communautés acadiennes et à l'étranger.

D'autres auteurs lient le succès ou l'échec aux dimensions d'appropriation et d'acceptabilité ou non d'un transfert par les acteurs du pays importateurs. Delpuech (2009) note qu'il existe souvent un écart significatif entre la manière dont chaque catégorie d'acteurs conçoit et interprète les solutions qu'il faut apporter aux problèmes. Pour favoriser l'appropriation, il y a possibilité d'avoir recours à des mécanismes d'apprentissage et de persuasion des acteurs du pays importateur au discours et aux vertus de la politique transférée (Westney, 1987 ; Dolowitz, 2000). Ces exercices pédagogiques visent à faire évoluer les schèmes culturels des importateurs vers les nouvelles politiques ou le modèle institutionnel transféré. Le succès d'un tel transfert survient

inéluclablement par l'adhésion aux valeurs et idées promues par le transfert de la politique publique.

En définitive, dans ce cadre théorique, les angles d'analyse identifiés pour évaluer le succès ou l'échec d'un transfert de politiques peuvent nous permettre de situer le BP en RDC. Ainsi, nous retenons trois indicateurs sur lesquels nous pouvons nous baser pour déterminer si un transfert de politiques publiques est un succès ou un échec. Le premier concerne l'atteinte ou non des objectifs visés par le transfert d'une politique. Le deuxième met l'accent sur le soutien ou l'acceptation d'un transfert de politiques de la part des acteurs impliqués dans le processus. Le troisième met en perspective des dimensions symboliques telles qu'une ouverture à l'adhésion des valeurs promues par le transfert. Par ailleurs, précisons que nos objectifs de recherche ne visent pas à évaluer si le transfert BP est un succès ou un échec. Cependant, ils visent plutôt à comprendre les facteurs explicatifs du manque d'appropriation de la part des acteurs congolais qui sont censés le mettre en œuvre. Il nous paraît donc pertinent d'aborder les facteurs qui expliquent pourquoi un transfert peut être un échec.

#### **3.2.4.2. Les facteurs explicatifs d'un succès ou d'un échec d'une politique publique**

Plusieurs auteurs ont abordé la notion des facteurs qui peuvent être à la base de l'échec ou du succès d'un transfert des politiques. Sans prétendre parcourir tous les facteurs soulevés dans la littérature pour expliquer l'échec d'un transfert de politiques, notre cadre théorique s'inspire des deux principaux facteurs retenus par Dolowitz et Marsh (2000) dans leur conceptualisation sur le transfert de politiques publiques. Le troisième facteur que nous retenons est une combinaison des explications fournies par plusieurs auteurs sur les échecs de politiques publiques (McConnel, 2016 ; Delpeuch, 2009). Ces trois facteurs sélectionnés sont susceptibles d'expliquer pourquoi certains transferts échouent. Ces facteurs sont : le transfert inapproprié, le transfert non informé et le transfert détourné ou stratégique.

Le premier facteur explicatif de l'échec est appelé le « transfert inapproprié » (Dolowitz et Marsh, 2000). On peut parler de transfert de politiques inapproprié lorsque celui-ci s'effectue dans un contexte qui ne s'y prête pas. Alors, il s'agit d'un transfert de politiques qui se fait sans tenir compte des variables contextuelles. Parmi ces variables, les auteurs notent les différences idéologiques, politiques et économiques entre le pays importateur du modèle et le pays d'où on tire l'inspiration

du modèle ou de la politique qui fait l'objet du transfert (Dolowitz et Marsh, 2000 ; Delpeuch, 2009). La ressemblance ou la dissemblance entre les deux contextes (origine du transfert et pays importateur) peut grandement influencer le transfert de politiques. Pour donner la chance à la réussite et l'acceptation d'un transfert de politiques, les entrepreneurs et les facilitateurs ont l'habitude d'insérer des éléments locaux dans la politique transférée (McConnel, 2010). Souvent, le processus est difficile s'il y a un grand éloignement entre le contexte d'origine de l'instrument et le contexte de réception. Plusieurs exemples de transfert inapproprié, conduisant à l'échec d'une politique, sont mentionnés par les auteurs. Poirier (2021) explique l'échec de l'introduction des caméras portatives dans les services policiers à Montréal, afin d'améliorer les interactions entre les policiers et les citoyens. Cette innovation technologique inspirée des États-Unis s'est révélée un échec à Montréal, au Canada, en raison de la non-prise en compte du contexte canadien. En effet, cette technologie est introduite dans un contexte social qui obéit notamment à des règles, celle du respect à la vie privée. Par conséquent, des modifications ont été apportées à l'équipement pour ne pas nuire à la vie privée. Alors, le policier qui utilise la caméra devrait seulement l'allumer en cas d'extrême urgence et non lors de ses interactions informelles. Toutes ces exigences limitent la portée de la caméra portative dans l'atteinte des objectifs en matière de la transparence. De plus, l'auteure note que dans le rapport du Service de police de la Ville de Montréal, il a été mentionné qu'en plus de la non-atteinte des objectifs, le projet pilote sur cette innovation policière ne devrait pas continuer, parce qu'il engendre de nombreuses difficultés, notamment la charge de travail élevée, les problèmes techniques et les coûts financiers.

Le deuxième facteur qui peut conduire à l'échec d'un transfert de politiques est le manque d'information et de formation sur la politique ou l'instrument transféré. On peut parler du manque d'information lorsque les pays emprunteurs disposent de moins d'informations sur la politique ou l'instrument adopté (Dolowitz et Marsch, 2000). Le manque de formation s'apparente à l'insuffisance de savoir-faire dans la mise en œuvre des politiques ou instruments importés (Delpeuch, 2008). Le manque d'information et de formation est susceptible d'expliquer pourquoi un transfert de politiques n'a pas réussi ou est un échec. Un transfert de politique a plus de chance de fonctionner si le pays importateur détient de l'expertise nécessaire et des structures étatiques dans des domaines comparables aux objets ou instruments transférés (Rose, 1991). Ce facteur explicatif lié à la formation et à l'information permet de comprendre si le gouvernement central de

la RDC détient l'expertise requise pour la mise en œuvre réussie du BP ou, autrement dit, s'il existe des structures de soutien du BP.

Le troisième facteur qui explique l'échec d'un transfert de politiques est le transfert détourné ou stratégique. Premièrement, il peut se manifester par ce que Hood (2010) qualifie de « biais de négativité » ou « d'aversion au risque » (Howlett, 2014) dans le rang des décideurs. Ces derniers peuvent s'efforcer d'éviter de participer directement à l'action pour ne pas être tenus responsables de l'échec. Lorsqu'ils doivent agir par des menaces de blâmes, les responsables politiques ou administratifs interviennent de façon très molle, ce qui conduit facilement à l'échec d'une innovation issue du transfert. Le détournement stratégique se manifeste en deuxième lieu par le manque de soutien du transfert. Il peut survenir lorsque la mise en œuvre du transfert nécessite des changements majeurs ou lorsqu'elle porte atteinte aux intérêts d'une des catégories d'acteurs importants. Pourtant, l'adhésion de tous les acteurs impliqués est nécessaire pour espérer effectuer la mise en œuvre réussie. Wampler (2007) affirme que l'accompagnement du gouvernement dans le processus de BP s'avère capital pour la réussite de celui-ci, car les responsables gouvernementaux doivent être prêts à déléguer les pouvoirs, à rendre disponibles les moyens financiers, à mobiliser toutes les parties prenantes et à rendre l'information accessible. L'auteur considère aussi que le soutien des acteurs de la société civile est nécessaire pour une mise en œuvre réussie de BP.

En bref, pour cette thèse, nous retenons tous les facteurs explicatifs de l'échec des transferts de politiques afin d'analyser la réception du BP par les autorités politiques et les fonctionnaires congolais. Le facteur explicatif de l'échec qualifié de « transfert inapproprié » nous aide à analyser si le BP s'adapte au contexte congolais. Le facteur sur le manque d'information et de formation sous-tend que les pays receveurs manquent d'expertise pour accompagner le transfert de politiques. Cela nous permet d'analyser si le COREF détient l'expertise nécessaire pour accompagner convenablement le transfert du BP. Le facteur sur le transfert détourné ou stratégique intervient lorsque les décideurs acceptent le transfert, mais refusent implicitement de s'impliquer ou d'y apporter un soutien pour sa réussite. Nous verrons de quelle manière cela s'applique au BP lors de sa réception en RDC.

TABLEAU 1 : ILLUSTRATION DE L'APPROCHE PAR LE TRANSFERT

N°	Concepts clés et auteurs	Variables	Indicateurs
1	Acteurs et leurs rôles  Dolowitz et Marsh (1996, 2000 ; Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016)	Acteurs organisationnels	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Motivations de la BM</li> <li>- Motivations du gouvernement congolais</li> </ul>
		Circulation des acteurs individuels (consultants, facilitateurs et chercheurs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espace de circuloire</li> <li>- Discours véhiculé dans ces espaces par ces acteurs</li> <li>- Supports produits résultants du discours véhiculé</li> </ul>
2	Types de transfert de politiques  Dolowitz et Marsh (1996, 2000)	Volontaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adhésion libre</li> <li>- S'inspirer des leçons d'ailleurs</li> <li>- S'inspirer des publications institutionnelles</li> </ul>
		Coercitif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condition d'accès au fonds</li> <li>- Incitatifs financiers</li> </ul>
		Continuum volontaire - coercitif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mélange du volontaire et du coercitif</li> </ul>
3	Les facteurs de l'échec du transfert de politiques – du point de vue des acteurs receveurs  (Dolowitz et Marsh (1996, 2000))	Transfert inapproprié	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Différence idéologique</li> <li>- Décalage entre objectifs déclarés et objectifs réels</li> <li>- Différence économique</li> </ul>
		Transfert non informé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance du savoir-faire local</li> <li>- Absence d'une structure de soutien</li> </ul>
		Transfert stratégique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque de soutien politique</li> <li>- Éviter malicieusement de participer</li> </ul>

### **3.3. L'approche par les instruments**

Depuis la vague des réformes de la nouvelle gestion publique, la question des instruments a été remise en débat en sciences sociales. On constate une émergence des travaux qui privilégient cet angle dans l'analyse des politiques publiques (Hood, 1983). L'accent mis sur les instruments a permis la compréhension de beaucoup d'aspects se rapportant à l'action publique, notamment le changement et les résistances (Lascoumes et Le Galès, 2004). Dans le cadre de notre thèse de doctorat, nous avons également choisi d'analyser le BP dans la perspective des instruments. La pertinence de cette approche dans cette recherche réside dans le fait qu'elle vient combler les limites de l'approche par le transfert de politiques publiques de Dolowitz et Marsh (2000) dont le modèle explicatif est muet sur les explications possibles du compromis sur l'instrument à transférer. De plus, l'approche par les instruments nous permet d'aborder de manière approfondie la mise en œuvre du BP dans les ETD de la RDC en mettant l'accent non seulement sur les effets attendus, mais aussi inattendus.

Avant de soulever les concepts sur lesquels se base notre analyse, il est question de situer d'abord l'approche théorique adoptée dans son contexte général. Ainsi, cette section est subdivisée en deux sections. La première aborde les deux courants d'analyse : anglo-saxon et français dans l'étude des instruments de politiques publiques. Nous discutons de dimensions d'analyse de chaque courant et nous spécifions la dimension qui guide notre analyse. La deuxième section se consacre exclusivement à détailler de manière spécifique l'approche par les IAP, qui sert de grille d'analyse pour comprendre le choix et la mise en œuvre du BP.

#### **3.3.1. Les deux perspectives analytiques des instruments de politiques publiques**

La littérature sur les instruments d'analyse des politiques publiques s'inscrit dans deux perspectives théoriques différentes. La première regroupe les travaux de la tradition anglo-saxonne, qui analysent depuis plusieurs années les outils du gouvernement sous leurs aspects techniques, « Tools of Government » (Hood, 1983). La problématique centrale autour de ces travaux tourne autour de l'efficacité d'un instrument de politiques publiques. En effet, les instruments sont considérés comme ne posant que la problématique d'adéquation d'objectifs déterminés par les politiques publiques. Ils ne sont que des outils utilisés par le gouvernement pour résoudre un problème sociétal donné ou encore des techniques de gouvernance destinées à influencer sur l'élaboration des politiques publiques (Hood, 1983; Howlett, 2000). Les travaux des auteurs comme Hood (1983),

Linder et Peters (1989), Howlett et Ramesh (1993) ont analysé la question d'instruments en montrant l'importance de ceux-ci dans la décision du design d'une politique publique. Ces auteurs conçoivent les instruments pour régler un problème, ni plus ni moins. Les instruments appropriés sont choisis pour un travail à faire ou un problème à régler. En ce sens, les instruments sont considérés comme des variables dépendantes (Howlett, 2000), car leur choix dépend d'un certain nombre de variables, parmi lesquelles les facteurs institutionnels ou politiques et les préférences subjectives des acteurs (Linder et Peters, 1989). Cela pourrait éclairer pourquoi un gouvernement prioriserait un type d'instruments plutôt qu'un autre (Salamon, 2002).

En rapport avec les facteurs institutionnels qui orientent le choix des instruments, les travaux de Linder et Peters (1989) et de Howlett (2000) figurent parmi les références. Linder et Peters (1989) précisent que les caractéristiques institutionnelles sont susceptibles d'exercer une influence sur le choix des instruments. Le cadre organisationnel, le style politique et la culture politique d'un pays exercent une influence sur la perception des instruments et par ricochet sur leur choix. Ces auteurs notent que le poids de l'historique d'un pays ainsi que le contexte sociopolitique peuvent conditionner le choix d'un instrument plutôt qu'un autre. À ce sujet, Howlett (2000) soutient que le choix des instruments peut s'expliquer en fonction de la capacité d'intervention de l'État dans la société et en fonction de la complexité des sous-systèmes politiques.

Les préférences subjectives des acteurs peuvent également influencer le choix des instruments de politiques publiques (Linder et Peters, 1989 ; Howlett et Ramesh, 1993). L'accent est mis sur la perspective du choix rationnel. Selon Boudon (2002), la théorie du choix rationnel postule que l'acteur est calculateur dans le processus de prise de décision le concernant, car il privilégie la décision qui maximise son utilité, en comparant le coût et le bénéfice de son action. En effet, Howlett et Ramesh (1993) observent que le choix des instruments peut être compris par les débats entre deux courants d'analyse économique qui divergent sur le rôle de l'État dans l'économie. Pour les économistes du bien-être, il existe des défaillances du marché et cela nécessite l'intervention de l'État pour rétablir l'équilibre. Le choix des instruments du gouvernement est considéré comme un exercice technique qui consiste à choisir l'instrument qui va répondre aux problèmes créés par cet échec du marché. En revanche, les économistes néoclassiques croient qu'une intervention limitée de l'État est nécessaire dans la fourniture des biens publics, car le marché offre les services essentiels. En conséquence, le choix des instruments est le fruit de calculs stratégiques des acteurs

qui, pour des raisons politiques et électoralistes, peuvent choisir un instrument pour régler un problème de leurs électeurs sans tenir compte des coûts que cela peut engendrer sur les autres individus. Ainsi, ces travaux sur les instruments menés dans la littérature anglophone et précisément en Amérique du Nord ont servi de base aux auteurs francophones, qui ont abordé la même thématique, mais avec une perspective analytique différente.

Ainsi, c'est au début des années 2000 que se développent les premiers travaux francophones sur les instruments. Les pionniers de cette perspective, Lascoumes et Le Galès (2004) ; Halpern, Lascoumes et Le Galès (2014), développent leur approche sur les instruments en mettant l'accent non seulement sur les dimensions techniques de ceux-ci, mais surtout politiques et sociales. Contrairement aux travaux anglophones qui considèrent les instruments de politiques publiques comme étant neutres ou relevant d'un simple choix technique, les travaux francophones les considèrent comme idéologiquement chargés. Les instruments sont porteurs des valeurs et des représentations qui structurent l'action publique, dans la mesure où ils véhiculent une conception de l'État (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Lascoumes, 2007) dont la matérialisation se fait dans un secteur spécifique. Du point de vue de l'instrumentation de l'action publique, c'est-à-dire l'ensemble des problèmes liés à l'usage de l'outil, la tradition francophone théorise la conception de l'État portée sur le rapport gouvernant/gouverné et souligne que les instruments produisent des effets propres.

En ce sens, les instruments sont considérés comme des institutions au sens sociologique. Dans cette perspective, une institution est un ensemble des croyances et des valeurs qui gouvernent les interactions des acteurs et qui orientent leurs pratiques (Hall et Taylor, 1997 ; Lecours, 2002). Considérant les instruments comme des institutions sociologiques, les travaux de Lascoumes et Le Galès (2004) ont montré de quelle manière les instruments produisent des effets (prévus et non prévus) et privilégient certains acteurs aux dépens des auteurs en offrant des ressources pour véhiculer une conception spécifique de l'État. Cette piste de réflexion montre que l'approche par les instruments est heuristique en ce sens qu'elle met en perspective les transformations de l'action publique et les relations de pouvoir entre les acteurs au moment de la mise en œuvre de l'instrument.

Cette thèse de doctorat s'appuie sur la perspective francophone des instruments pour analyser notre question de recherche sur la mise en œuvre du BP. Notre posture se justifie de deux manières telles

qu'elles ont été spécifiées au cœur des travaux menés sur la question. D'abord, nous adhérons à la conception selon laquelle les instruments sont considérés comme des institutions au sens sociologique (Lascoumes et Le Galès, 2004), c'est-à-dire qu'ils fournissent un cadre cognitif (croyances et valeurs) qui impulse une nouvelle conception de l'État en mettant en perspective de nouveaux rapports entre les gouvernants et les gouvernés. Le BP est en ce sens considéré comme une institution qui véhicule des croyances et des valeurs sur la manière de gouverner les ETD de la RDC. Ce faisant, les nouvelles croyances sur la conception de l'État portées par les instruments sont susceptibles de provoquer un changement dans la relation de pouvoir gouvernant/gouverné (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014), ce qui sous-tend ensuite que le fait d'analyser les instruments comme des institutions consiste à mettre l'accent sur ses effets et le pouvoir qu'ils portent dans les rapports sociopolitiques. La posture théorique adoptée est pertinente pour cette recherche, car elle nous permettra d'analyser le processus d'appropriation ou de contournement du BP en RDC en rendant prévisibles les stratégies des acteurs afin de lire les enjeux derrière leurs comportements et la façon dont ils orientent leurs pratiques. Enfin, la pertinence de la grille d'analyse sur les IAP est que la majorité de travaux sont menés dans les terrains européens et nord-américains, mais rarement les auteurs l'ont confronté sur le terrain africain. Pourtant, les pays africains utilisent depuis belle lurette différents types d'instruments dans leurs politiques publiques. En confrontant cette grille d'analyse sur le terrain africain, cette recherche voudrait montrer les contributions de la recherche sur l'Afrique au débat général sur les instruments, qui sont généralement issus du transfert promu par les organisations internationales.

### **3.3.2. L'instrumentation d'action publique comme cadre d'analyse du choix et de la mise en œuvre**

L'approche par l'IAP est mobilisée pour compléter l'approche par le transfert de politiques dans l'analyse de notre première question de recherche et spécifiquement sur la conception et la définition du design du BP. Par ailleurs, cette approche est essentiellement mobilisée pour notre deuxième question de recherche consacrée à la mise en œuvre du BP dans les ETD de la RDC. En effet, cette approche comporte la particularité de mettre en lumière la manière dont le compromis est trouvé sur le design de l'IAP, d'analyser le type de légitimité induit par cet instrument et de retracer l'ensemble des résistances qui l'entourent lors de sa mise en œuvre. Ainsi, nous commençons par la définition de la notion d'IAP tout en tentant de montrer sa particularité avec la définition de l'instrument selon la perspective anglophone. Ensuite, nous présentons les différentes

typologies des instruments, les types de rapports politiques et de légitimité dont les instruments sont porteurs. Nous abordons ensuite le design de l'instrument, où nous examinerons la question des préférences des acteurs, l'arbitrage politique ainsi que du compromis sur l'IAP. Enfin, nous mettrons l'accent sur la mise en œuvre des IAP et précisément sur la transformation de rapports de pouvoir gouvernant/gouverné, les résistances aux IAP ainsi que le rôle du contexte.

### **3.3.2.1. La définition de l'IAP**

À première vue, définir le concept d'IAP semble facile, pourtant ce n'est pas le cas. La multiplicité de définitions développées par les auteurs ne laisse pas la tâche facile à celle ou celui qui veut définir ce concept. Pour bien comprendre la particularité de la définition de ce concept, il est également question de présenter la définition de l'instrument de la littérature anglophone afin de marquer la différence. La définition de l'instrument des études anglophones se concentre sur l'efficacité de l'instrument dans la résolution d'un problème ainsi que leur capacité à affecter directement la fourniture de biens et services publics. Pour Hood (1983), par exemple, les instruments sont conçus comme des outils utilisés par le gouvernement pour résoudre un problème sociétal donné. Pour Howlet (2000), les instruments politiques sont définis comme des outils et techniques de gouvernance destinés à influencer sur l'élaboration des politiques publiques. Le concept est défini par Varone (2000) comme étant les moyens par lesquels la puissance publique conduit des acteurs individuels, collectifs et institutionnels à prendre des décisions ou à mener des actions qui se rapportent avec les objectifs qu'elle poursuit.

Par ailleurs, le concept d'IAP est défini par Lascoumes et Le Galès (2004) comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (p. 13). Comme notre thèse s'inscrit en continuité des travaux francophones sur les instruments, cette définition nous paraît pertinente par rapport à ce que nous pensons du BP en RDC. De cette définition, nous ressortons trois aspects importants qui se rapportent à la conception que nous avons sur le BP. D'abord, l'aspect technique de l'IAP, qui se rapporte à son utilisation précise dans un secteur donné, comme pour le cas de cette recherche où le secteur budgétaire est identifié. Les auteurs précisent que l'aspect technique de l'instrument peut se rapporter, par exemple, à déterminer une taxe ou à calculer un indice quelconque (économique ou de criminalité). Ensuite, l'aspect social de l'IAP sous-tend que celui-ci a des effets prévus et non prévus dans le milieu

social dans lequel il est appliqué, sur les acteurs qu'il concerne. Puis, l'instrument est porteur des représentations et des significations, ce qui veut dire que les IAP ne sont pas neutres, ils sont idéologiquement chargés et portent des valeurs, de croyances qui structurent le comportement des acteurs et guident leurs pratiques.

Le BP est un IAP, que nous considérons comme une institution au sens sociologique. En tant que tels, les instruments sont nourris d'une interprétation précise sur la manière de concevoir le rôle de l'État dans la société en mettant l'accent sur les rapports en les gouvernant et les gouvernés. Ce nouveau rapport induit par le BP renvoie à un type implicite de légitimité. Il nous renseigne sur notamment le type d'État, par exemple, un État interventionniste, un État régulateur ou laisser-faire. La littérature sur les instruments a catégorisé ceux-ci en fonction des différents types de légitimité qu'ils portent. Nous développerons cette dimension dans le point suivant et cela nous permettra de distinguer dans quelle catégorie d'instruments nous plaçons le BP et le type de légitimité que nous pouvons y associer.

### **3.3.2.2. Les typologies d'instruments**

Plusieurs auteurs attestent qu'il existe plusieurs types d'instruments d'action publique. Dans les années 1980, Hood (1983) distingue deux grands groupes d'instruments. Les premiers sont ceux axés sur la production d'information, et les seconds sont ceux destinés à orienter directement les comportements des acteurs. Pour cette typologie d'instruments, Hood (1983) se base sur les quatre ressources mobilisées par les autorités publiques : 1) la « nodality » ou la capacité de la puissance publique à œuvrer dans des réseaux d'information ; 2) la « treasure » ou les ressources financières ; 3) l'« authority » compris en termes de la coercition et légitimité et ; 4) l'« organisation » ou moyen d'agir directement. Howlett (2000) distingue pour sa part deux grands types d'instruments, à savoir les instruments substantifs et les instruments procéduraux. Selon cet auteur, les instruments substantifs sont ceux qui influent directement sur la prestation des biens et services. Autrement dit, ce sont des instruments utilisés par le gouvernement pour influencer directement sur la production des politiques publiques. Les entreprises publiques de réglementation, les organismes de contrôle, les subventions gouvernementales, les incitations sont des exemples des instruments substantifs. Quant aux instruments procéduraux, ils visent à donner ou non des espaces aux forces vives de la société afin d'influer sur les politiques publiques. Howlett (2000) note que, dans un contexte de crise de légitimité de leurs politiques publiques, les gouvernements ont recours aux instruments

procéduraux non seulement pour trouver de nouvelles perspectives pour les politiques, mais aussi pour faire adhérer les différentes parties prenantes aux décisions prises. Autrement dit, dans un contexte démocratique où un minimum de consensus est exigé pour soutenir les actions de l'État, les gouvernements adoptent des procédures qui précisent un nouvel espace ou le cadre pour des acteurs qui veulent intervenir dans les décisions publiques. Dans cette catégorie d'instruments, on peut placer les instruments tels que les comités consultatifs, les tables rondes, les sondages délibératifs, qui agissent tous pour guider les processus politiques afin que les gouvernements parviennent à leurs fins.

Les travaux de Lascoumes et Le Galès (2004) dans lesquels s'inscrit cette recherche proposent deux grandes catégories d'instruments et cinq types spécifiques. La première catégorie renferme des instruments contraignants ou de commandes. Il s'agit des instruments classiques utilisés par les pouvoirs publics pour soit imposer l'intérêt général par des représentants ayant reçu le mandat, soit pour servir à des fins de recherche au sujet de l'efficacité socio-économique. Dans cette catégorie, l'État est pédagogue et redistributeur des richesses. Les types d'instruments qu'on trouve dans cette catégorie sont, d'un côté, des instruments législatifs et réglementaires tels que les lois et les règlements, et de l'autre côté, des instruments économiques et fiscaux, utilisés par l'État soit pour collecter les ressources (taxes et impôts), soit pour guider les actions des acteurs notamment par des subventions, de réduction des charges, les amendes, les sanctions économiques, les permis et les autorisations. En effet, les instruments classiques correspondent à une conception de l'État du type interventionniste – État tuteur du social. Ce type d'État préconise l'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale (Bozio et Grenet, 2010 ; Belon, 1986). Ce sont les actes législatifs et réglementaires qui octroient la légitimité aux représentants élus et aux fonctionnaires de prendre et d'imposer des décisions publiques à l'ensemble des citoyens. De plus, à l'aide des outils monétaires, l'État prélève les taxes et les impôts pour les redistribuer et orienter les comportements d'agents économiques par l'octroi de subventions ou la déduction de charges. Dans le cas d'espèce, on parle d'un État producteur et distributeur des richesses (Lascoumes et Le Galès, 2004).

La deuxième catégorie d'instruments selon la classification de Lascoumes et Le Galès (2004) regroupe ce qu'on appelle des IAP nouveaux, qui vont aussi avec une conception spécifique de l'État. Ce sont des instruments qui offrent des formes de régulation moins interventionnistes et se

rappellent au phénomène récent de la nouvelle gouvernance qui requiert un rétrécissement de l'État ou du moins une autre manière de faire. Ce dernier, ayant la vocation d'être plus modeste dans le processus politique, doit tenir compte de la pluralité d'acteurs, notamment le public. En effet, les IAP dits nouveaux, c'est-à-dire conventionnel et incitatif, informationnel et communicationnel, et normes et standards, ont en commun de porter en eux la conception de l'État, non pas interventionniste comme pour les instruments classiques, mais plutôt un État moins dirigiste, donc régulateur (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014). Ils induisent une nouvelle forme de régulation de l'État qui tient compte des critiques portées contre les instruments classiques. Leur utilisation marque l'avènement d'un État qui intervient indirectement, donc qui agit en interaction avec les acteurs non étatiques. Dans ce type d'État – « régulateur », les politiques publiques sont coconstruites collectivement par divers acteurs (Hassenteufel, 2008). Les rapports politiques proposés par ces nouveaux instruments sont caractérisés par la concertation, la communication et la discussion.

D'abord, les instruments conventionnels et incitatifs s'inscrivent dans le développement d'un État en retrait de ses fonctions traditionnelles (contrainte) vers un État mobilisateur, c'est-à-dire celui qui mène des actions de mobilisation et de coordination des secteurs et des sous-secteurs en recherche d'autonomie (Lascoumes et Le Galès, 2004). Le fondement de la légitimité de l'action de ce type d'État est basé sur la recherche de l'engagement direct des secteurs et sous-secteurs. Ensuite, les normes et standards sont des instruments qui proposent les rapports politiques basés sur l'ajustement au sein de la société civile entre les acteurs économiques et les organisations non gouvernementales. Ils se fondent sur la légitimité mixte basée simultanément sur la rationalité technico-scientifique et démocratiquement négociée. Ils peuvent également exercer de pression pour que soient adoptés des mécanismes de concurrence. Enfin, les instruments communicationnels et informationnels proposent des rapports politiques basés sur la démocratie du public, c'est-à-dire une forme de régulation qui crée des espaces autonomes des institutions traditionnelles de l'État, où le public a le pouvoir de participer directement aux décisions publiques. La légitimité d'une politique publique est fondée sur l'explication et la responsabilisation des citoyens. Les instruments communicationnels et informationnels se rapportent à la participation publique dont est issu le BP, l'objet de cette thèse de doctorat.

Comme notre thèse porte sur le BP, nous abordons donc le dernier type d'instrument – communicationnel et informationnel. Plus particulièrement, l'accent sera mis de manière concrète sur les modalités de sa mise en œuvre afin d'en identifier les effets attendus et inattendus ainsi que les résistances qui l'entourent. Or, la mise en œuvre d'un tel type d'instrument est précédée par la définition de sa forme par les acteurs qu'il mobilise (Gourgue, 2012 ; Le Bourhis et Lascoumes, 2014). En ce sens, comprendre de quelle manière la conception ou la définition du design de l'instrument sont faites présente pour nous un enjeu théorique.

### **3.3.2.3. Le compromis sur l'IAP lors de la formation du design**

Nous mobilisons cette notion sur le compromis au moment de la formulation du design de l'IAP pour répondre à la troisième sous-question de notre première question de recherche sur la compréhension du choix du BP. Le compromis peut être compris comme un processus par lequel deux ou plusieurs parties ayant des opinions ou intérêts contradictoires parviennent à trouver un accommodement acceptable pour tous (Nachi, 2011). Dans les travaux de Le Bourhis et Lascoumes (2014), l'espace de la définition du design de l'IAP est considéré comme le moment de la formulation où l'on peut constater des points de vue divergents et « des affrontements entre acteurs, responsables de l'élaboration du dispositif ou prenant position sur sa configuration idéale » (p. 500). Lascoumes (2011) précise que c'est à ce niveau de la conception du design qu'il y a des débats académiques, confrontation des expertises administratives et des préférences des acteurs impliqués. Ce processus peut être complexe de telle sorte que des tensions entre les différents acteurs peuvent révéler les opinions en faveur et en défaveur de l'IAP et des blocages qui peuvent entourer la définition du design final.

Ainsi, l'analyse de cet espace de la définition du design de l'instrument est donc pertinente, afin de comprendre comment les acteurs receveurs ont ajusté et aménagé l'instrument avant sa mise en œuvre. Il s'agit de saisir les options maintenues et non retenues dans le design final. La prise en compte de ces deux options nous permet de comprendre les débats et les opinions avancées par les différents acteurs lors de l'ajustement de l'IAP. Dans l'article « Two face of Power », Bachrach et Baratz (1962) montrent la pertinence de l'analyse de la non-décision. Ces auteurs portent l'attention sur l'espace prédécisionnel dont certaines options sont écartées par crainte de neutralisation par les acteurs intéressés. Bachrach et Baratz (1962) soulignent que les non-décisions sont des options écartées de la décision ou encore un choix politique de ne pas prendre une option spécifique.

L'analyse des options écartées peut nous permettre de comprendre les logiques contradictoires qui ont abouti au compromis final.

Le Bouhis et Lascoumes (2014) soulignent également que pour mettre fin aux contradictions, l'arbitrage politique joue un rôle central, car ce sont les responsables politiques qui déterminent la décision finale sur l'instrument et sur son design. Toutefois, ces auteurs notent que les décisions politiques peuvent être ambiguës sur les caractéristiques de l'instrument. Cette ambiguïté peut être faite volontairement par les responsables politiques afin de laisser la marge des manœuvres aux metteurs en œuvre.

Pour notre thèse, le concept de compromis sur le design de l'IAP est utilisé pour analyser la manière dont les acteurs impliqués ont donné corps au BP, c'est-à-dire les débats menés autour des différentes expertises, les négociations sur la forme que doit prendre l'IAP et l'arbitrage politique. L'analyse de cette dimension rassemble plusieurs acteurs aux rationalités différentes, tels que les responsables politiques du gouvernement national et des provinciaux, les consultants de la BM, les acteurs de la société civile et les bourgmestres ainsi que les agents administratifs des ETD. Ainsi, pour comprendre comment les compromis sur le design du BP ont été trouvés, nous nous basons sur les caractéristiques avancées par les auteurs. Il s'agit de tourner notre analyse sur les notions telles que : débats et confrontations des différentes expertises administratives autour du BP ; négociations constructives entre les acteurs pour mettre en commun les différentes préférences des acteurs impliqués et les arbitrages politiques conduisant à la forme finale du BP.

### **3.3.2. La mise en œuvre des instruments d'action publique**

Les IAP sont vus comme des traceurs de changement (Lascoumes et Le Galès, 2004). L'étude de la mise en œuvre conduit à mettre l'accent sur le changement provoqué par l'IAP ainsi que ses conséquences sur l'organisation publique (Mégie, 2019). Du point de vue de l'instrumentation, Halpern, Lascoumes et Le Galès (2014) précisent que les instruments sont loin d'être de la pure technique, car ils produisent des effets allant au-delà des objectifs qui leur sont assignés et structurent l'action publique selon leur propre logique, ce qui sous-entend que leur mise en œuvre concerne non seulement les effets attendus, mais aussi inattendus. Comme la mise en œuvre implique la pluralité d'acteurs, il est aussi question d'analyser les effets des stratégies des acteurs sur l'IAP.

Ainsi, cette partie consacrée à la mise en œuvre examine : (1) les effets des Instruments informatifs et communicationnels sur le rapport politique et le type de légitimité ainsi que (2) les résistances qui caractérisent la mise en œuvre. Il s'agit, en effet, d'éclairer les grandes lignes d'appropriation de l'instrument afin de comprendre les comportements des acteurs responsables de la mise en œuvre de l'IAP.

### **3.3.2.1. Le rapport politique et le type de légitimité induits par les instruments communicationnels et informationnels**

Les instruments communicationnels et informationnels sont porteurs d'une conception spécifique de l'État. Leur usage crée un type de rapport politique basé sur la démocratie du public ou encore la prise de décision démocratiquement négociée, et un type de légitimité orienté vers la responsabilisation et l'explication de la décision aux acteurs (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014). Cette réflexion est heuristique pour comprendre la transformation de l'État et contribue aux débats sur la façon de gouverner.

En effet, quand nous parlons de la démocratie du public que véhiculent les instruments communicationnels et informationnels, nous sous-entendons que les gouvernants élus ne sont plus les seuls à avoir la légitimité de prendre les décisions concernant les affaires publiques (Fung, 2006 ; Blondiaux et Manin, 2021). Les décisions publiques sont de plus en plus le reflet des préférences des citoyens, qui connaissent les enjeux les plus pressants qui les entourent, ce qui signifie qu'aux côtés des institutions représentatives se développent des espaces relativement autonomes au sein desquels les citoyens discutent, délibèrent et proposent des solutions sur les enjeux de leurs communautés. Manin (1996) considère cela comme un deuxième âge de la démocratie où l'offre politique est liée aux demandes du public. À ce sujet, Lascoumes (2007) indique que les nouveaux instruments participatifs créent des droits politiques et ceux relatifs à l'accès à l'information par des citoyens. Pour cet auteur, les droits et l'obligation à l'information deviennent l'épine dorsale de l'exercice du pouvoir. Avec la transformation de l'État, l'information guidant la prise de décisions n'est plus le monopole des autorités publiques, elle doit être partagée aux citoyens.

En ce sens, l'analyse des effets des instruments communicationnels et informationnels est pensée à partir de leurs objectifs explicitement déclarés – social, démocratique et managérial (Bacqué et Sintomer, 2001). À ce titre, l'un des critères d'appréciation des instruments participatifs, par

exemple, s'analyse autour des effets sur la décision, autrement dit la participation des citoyens à la décision publique ou leur influence sur celle-ci (Mazeaud et Talpin, 2010). Ainsi, des travaux proposent de comprendre comment les instruments participatifs parviennent à associer le plus d'individus à la participation et à la meilleure délibération (Fung, 2004). Dans cette perspective, poursuivent Mazeaud, Vilas Boas et Berthomé (2012), l'analyse du succès des dispositifs participatifs peut être comprise comme leur « capacité à transformer les politiques et les administrations publiques, les relations de pouvoir entre les élus et les citoyens » (p. 9). Comme le soulignent Lascoumes et Le Galès (2004), les IAP de type informationnel et communicationnel proposent une nouvelle relation à l'expression politique des citoyens ainsi qu'à leurs droits à l'accès à l'information.

Ainsi, à la lumière des recherches de Lascoumes et Le Galès (2004), Lascoumes (2007) et Halpern, Lascoumes et Le Galès (2014), les éléments caractéristiques du concept de rapport politique induit par les IAP du type communicationnels et informationnels sont la création d'un espace public relativement autonome de la sphère politique traditionnelle où les décisions publiques sont influencées par les citoyens, la reconnaissance des droits aux citoyens d'accéder à l'information sur les décisions publiques et la décision démocratiquement négociée. La compréhension de ces éléments est susceptible de mettre en lumière les transformations induites par le BP dans l'action publique des ETD de la RDC. Par ailleurs, analyser les effets des IAP sous l'angle abordé dans cette sous-section pourrait être jugé comme étant réducteur, voire séquentiel, car cela ne tiendrait pas compte des stratégies des acteurs et du contexte de la mise en œuvre (Hassenteufel, 2011 ; Mazeaud, Vilas Boas et Berthomé (2012). Pour combler cela, nous recourons au concept de résistances aux instruments que nous inscrirons dans le contexte spécifique de la mise en œuvre, afin de comprendre les effets inattendus.

### **3.3.2.2. Les résistances aux IAP**

Le concept de résistances est mobilisé dans notre cadre théorique puisque cette recherche est partie du constat selon lequel la mise en œuvre du BP est sujette à caution en RDC. En mobilisant cette notion, nous pourrions être capable de comprendre de quelle manière les acteurs politiques et administratifs congolais se sont appropriés ou non le BP, les stratégies utilisées pour résister ainsi que les facteurs qui ont influencé leurs comportements. En effet, le BP vise à induire un changement dans l'action publique congolaise, ce qui le rend susceptible de rencontrer des

résistances de la part d'acteurs dont les intérêts sont menacés. Comme le soulignent Frobert et Ferraton (2003), la résistance au changement dans l'action publique se présente pour les acteurs comme un moyen de défense vis-à-vis d'un agresseur. Selon Soparnot (2013), elle se manifeste par des comportements tacites ou explicites qui empêchent la mise en œuvre du projet dans lequel l'organisation est engagée, ce qui sous-tend que la résistance puisse être active ou passive. Elle suppose donc une « opposition entre les différentes volontés (résistance active), mais également une absence d'action due à un manque de ressources matérielles ou de savoir (résistance passive) » (Saurugger, Terpan, 2013, p. 6).

Le Bourhis et Lascoumes (2014) considèrent que l'utilisation de cette notion pour analyser les instruments permet au chercheur de mettre en lumière la « pratique d'appropriation et d'opposition, afin de mieux cerner les comportements des agents, administrés ou populations ciblées par les IAP » (p. 496). Ces auteurs poursuivent en indiquant que les résistances à l'instrument peuvent se traduire en plusieurs variantes qu'ils qualifient des « formes de résistances ». Pour classifier les différentes formes de résistances, Lascoumes et Le Bourhis (2014) se sont inspirés de la recherche de Hirschman (1970), qui met en place une typologie qui permet d'analyser les comportements des individus face à une situation de changement.

Pour Hirschman (1970), les individus peuvent avoir trois réactions vis-à-vis d'une nouvelle situation dans leur organisation. La première réaction est qualifiée « d'Exit » qui sous-tend une réaction silencieuse qui consiste pour l'individu à sortir ou quitter l'organisation au lieu de s'impliquer dans l'action qui induit le changement. Cette réaction est une forme de résistance qui peut se manifester par le refus délibéré ou voilé d'adhérer aux valeurs ou aux principes portés par l'instrument. Dans leur conceptualisation de cette forme de résistance, Le Bourhis et Lascoumes (2014) précisent que les organisations étatiques n'offrent pas différentes marges de manœuvre pour partir comme dans les organisations privées. En ce sens, certains auteurs notent que l'Exit dans les organisations publiques peut se manifester par le contournement, le détournement et la neutralisation de l'instrument par les individus (Le Bourhis et Lascoumes, 2014 ; Saurugger et Terpan, 2013). La deuxième réaction, selon Hirschman (1970), est qualifiée de « Voice », qui est une participation active à la solution, dans laquelle les individus expriment leurs opinions pour contester l'instrument tout en restant dans l'organisation. La dernière réaction des individus selon Hirschman (1970) est « Loyalty. On peut parler de « Loyalty » au sens d'appropriation et de

naturalisation lorsque les membres de l'organisation diffèrent de l'instrument, mais sans quitter l'organisation. Tout en restant loyaux à l'instrument, les individus peuvent exprimer leurs opinions et modérer les contestations (Voice) ainsi que les décisions de ceux qui veulent quitter (Exit) l'organisation.

Ces différentes formes de résistances sont analysées dans cette thèse pour mettre en lumière les comportements des acteurs politiques et administratifs congolais impliqués dans la mise en œuvre du BP. Ainsi, les trois formes de réactions identifiées par Hirschman (1970) sont des résistances individuelles vis-à-vis d'un nouvel IAP. Pour cette recherche, les résistances associées aux réactions de l'Exit (Hirschman, 1970) sont nos variables pour analyser les comportements des acteurs politiques et administratifs congolais vis-à-vis du changement apporté par le BP. Cette étude s'appuie sur trois indicateurs d'analyse associés à l'Exit. La première variable est qualifiée de résistance par stratégie de contournement par Le Bourhis et Lascoumes (2014). Les acteurs chargés de la mise en œuvre d'un IAP peuvent chercher à l'éviter en utilisant des stratégies de contournement. À ce sujet, Saurugger et Terpan (2013) notent que les acteurs concourent à cette stratégie lorsqu'ils se rendent compte que le changement imposé ne correspond pas à leurs préférences. Cette notion nous permet de comprendre si le BP a fait face au contournement, c'est-à-dire à l'évitement ou au non-usage par les responsables politiques et administratifs de la RDC.

La deuxième variable est la résistance par les stratégies de détournement. Selon Le Bourhis et Lascoumes (2014), la stratégie de détournement des IAP se manifeste lorsque les acteurs chargés de mettre en œuvre les IAP les réinterprètent pour les détourner de leurs objectifs initiaux. Pour Saurugger et Terpan (2013), les acteurs réinterprètent les IAP pour les utiliser à des fins non prévues. Cette forme de résistance prend en compte la perception des asymétries de pouvoir. Les acteurs qui détournent les IAP connaissant les inégalités de pouvoir, cherchant de manière subtile à maintenir l'instrument tout en le vidant de toute substance.

La troisième variable d'analyse est la neutralisation, qui, selon Le Bourhis et Lascoumes (2014), intervient lorsque l'évitement est difficile, voire impossible. Cette situation fait que les acteurs maintiennent l'IAP pour maquiller la vigilance ; ainsi, ils peuvent en faire un usage par dissimulation ou encore par déguisement. En d'autres termes, les acteurs politiques et administratifs maintiennent l'IAP en apparence, mais en réalité, ils ne l'utilisent pas ou ils le font de façon détournée. Encore, les acteurs peuvent utiliser l'IAP pour répondre à leurs besoins et non

aux besoins pour lesquels l'IAP est mis en œuvre. Ainsi, cette stratégie de résistance par neutralisation met en lumière l'ingéniosité des acteurs qui, tout en n'étant pas d'accord avec le changement induit par l'IAP, le maintiennent pour préserver la façade de conformité. Cette forme de résistance se déploie de manière ingénieuse dans laquelle la neutralisation de l'IAP peut impliquer son usage superficiel pour tromper la vigilance, et même temps, ils effectuent en coulisses des actions contraires pour la réussite de l'IAP.

### **3.3.2.3. L'influence du rôle du contexte dans l'accentuation ou la réduction des résistances**

Le rôle du contexte dans l'analyse des résistances aux IAP est essentiel pour une compréhension nuancée de leur mise en œuvre. Delville et Schlimmer (2020) insistent sur l'importance de prendre en compte les dimensions sociopolitiques pour saisir les défis et complexités de la mise en œuvre des IAP promus par la BM et le FMI en Afrique. Cet aspect est souligné dans la conceptualisation des IAP où Le Bourhis et Lascoumes (2014) notent que le contexte peut être à l'origine des résistances. Ces auteurs se limitent à mentionner que le contexte peut être politique, social, économique et idéologique, etc. En se basant sur les travaux de Wampler, McNulty et Touchton (2021) sur le BP, ces auteurs ont identifié une multitude de facteurs institutionnels qui conditionnent la mise en œuvre du BP. Nous nous sommes inspirés de ces facteurs, à savoir le type de régime et la tradition administrative, pour tenter de comprendre de quelle manière ils peuvent ou non influencer les résistances aux IAP.

#### **3.3.2.3.1. Le type de régime : démocratique ou autoritaire**

Le type de régime politique en place pourrait jouer un rôle crucial dans le déploiement réussi ou raté du BP. Wampler (2007) note que les résultats positifs de cet IAP sont susceptibles de se manifester à l'échelle des gouvernements infranationaux dans des régimes démocratiques. Certains auteurs définissent le régime démocratique comme le fait d'aménager les institutions de l'État sur la base des règles constitutionnelles, qui définissent le mode d'exercice du pouvoir (Braud, 2003 ; Gazibo et Jenson, 2015). O'Donnell (2001) précise que dans un régime démocratique, les individus ont le libre choix de créer ou de se joindre à une organisation déterminée. À ce sujet, Wampler, McNulty et Touchton, (2021) indiquent que les citoyens sont également enclins à exercer leurs droits, tels que celui de s'exprimer et de voter, lorsqu'ils évoluent au sein d'un environnement démocratique plus large. Cependant, ces auteurs notent qu'il sied de considérer que les institutions démocratiques sont récentes dans beaucoup de pays qui adoptent le BP. Cela explique pourquoi

certaines activistes du BP considèrent cet IAP comme une voie pour renforcer la démocratie ou, pour démocratiser la démocratie, pour ne pas reprendre le terme de Santos (2005).

En ce sens, nous ne considérons pas un régime comme démocratique par le simple fait de détenir des institutions formelles de l'État, ou encore par le fait que les élections y sont régulièrement organisées. Ainsi, le régime démocratique est caractérisé par plusieurs éléments qui influencent positivement le BP. Il s'agit notamment de la reconnaissance et de la protection des droits politiques de tous les citoyens. Cela est essentiel pour garantir la légitimité des institutions de l'État et la participation des citoyens à la vie publique, dans la mesure où cela influence la bonne marche de la démocratie (Pourtois, 2003 ; Lazzeri et Caillé, 2004). Les droits des citoyens peuvent se manifester par le droit de vote, la liberté d'exprimer librement ses opinions, le droit d'association, etc. Wampler, McNulthy et Touchton (2021) notent que les pays dans lesquels les systèmes politiques tiennent compte de tous ces droits dévolus aux citoyens sont susceptibles d'encourager le BP.

En revanche, Wampler, McNulthy et Touchton (2021) précisent que les régimes autoritaires adoptent aussi le BP. Selon ces auteurs, le BP peut être utilisé pour améliorer la gouvernance locale et renforcer l'efficacité des politiques publiques dans ces pays. En effet, plusieurs auteurs ont défini la notion de l'autoritarisme comme un système non démocratique et non dictatorial, un régime à cheval entre ces deux. Pour Levitsky et Way (2012), les régimes autoritaires sont des régimes dans lesquels les institutions formelles existent et sont considérées comme la source de pouvoir, mais les dirigeants exercent ce pouvoir de manière arbitraire. Linz (1975) poursuit en soulignant que ces régimes utilisent un pluralisme limité et dans lequel le pouvoir est entre les mains d'un petit groupe, qui utilisent des moyens de l'État dans le but de chercher la soumission et l'obéissance des citoyens. Hermet (2013) ajoute que le régime autoritaire restreint l'expression des opinions en désaccord avec le pouvoir en place. Dans ce système, il existe des institutions de nature démocratique et les élections sont organisées pour donner l'apparence d'une démocratie, mais au fond les pratiques sont loin d'être démocratiques.

Selon Wampler, McNulthy et Touchton (2021), le BP est susceptible de produire des résultats positifs, spécifiquement au sein des environnements démocratiques, y compris les démocraties nouvellement établies, mais également dans les environnements autoritaires, où il est possible que les effets du BP soient limités. Dans le cadre de cette recherche, nous nous appuyons sur les deux

formes de régime : démocratique et autoritaire pour analyser comprendre celui qui correspond au contexte congolais et de quelle manière cela renforce ou réduit les résistances institutionnelles au BP. Nous nous inspirons des travaux de Wampler, McNulthy et Touchton (2021) pour déterminer les éléments caractéristiques de ces régimes. Ainsi, pour les régimes autoritaires, les caractéristiques retenues sont notamment : la participation limitée des citoyens à la vie politique, les pratiques de nature à maintenir un contrôle absolu sur la société, la réticence des dirigeants politiques à l'idée de partage de pouvoir avec les citoyens et la manipulation. Concernant le régime démocratique, les caractéristiques retenues sont la promotion de la participation des citoyens à la vie publique, la responsabilisation des citoyens, les opportunités du contrôle citoyen sur les affaires publiques, l'absence du contrôle absolu sur les organisations de la société civile.

### **3.3.2.3.2. La tradition administrative d'un État**

L'ouverture ou non de l'administration publique à l'égard de la participation citoyenne en tant qu'IAP peut aussi influencer ou accentuer les résistances aux IAP. Comme le mentionne Bherer (2011), la démocratie participative est susceptible de rencontrer moins de succès dans les administrations publiques ancrées dans la tradition centralisée du pouvoir. Cette tradition est fermée à l'expression ouverte des conflits entre les groupes d'intérêts. La centralisation est comprise comme étant un mode de gestion où les pouvoirs et les fonctions appartiennent à l'organe central qui, « directement ou par l'intermédiaire d'agents sur lesquels il exerce un pouvoir hiérarchique, est le seul à prendre des décisions au nom de l'Administration » (Mercier, 2002, p. 67). Parallèlement, dans un État où la tradition de gestion est décentralisée, le processus participatif est plus susceptible d'être un succès. La décentralisation implique le transfert des compétences et des charges de l'administration centrale vers les entités administratives autonomes distinctes (Mercier, 2002). Cela se traduit par la capacité des organes décentralisés à concevoir, mettre en place leurs propres politiques et gérer à l'affectation des ressources. Comme le mentionnent Wampler, McNulthy et Touchton (2021), la décentralisation joue un rôle capital dans les dynamiques des expériences de BP, étant donné que la majorité de ces programmes sont instaurés au niveau infranational. Ainsi, les entités locales décentralisées doivent disposer des fonds adéquats, d'une équipe compétence et de l'autorité légale nécessaire pour mettre en œuvre des politiques à l'échelle locale.

En l'absence de décentralisation, les initiatives de BP peuvent perdre leur signification, de telle sorte que certains auteurs confirment que cette décentralisation devient une condition nécessaire du BP. Dans un contexte non africain, l'article d'Huxley et collab (2016) peut lever un coin de voile sur ce sujet. Selon ces auteurs, les traditions administratives d'un pays peuvent avoir de l'impact sur la participation citoyenne à l'élaboration des politiques publiques. Huxley et collab (2016) poursuivent en soulignant que dans un pays où la tradition administrative est centralisée et hiérarchique comme la France, la participation des citoyens sera limitée, contrairement aux pays comme l'Allemagne, la Norvège ou le Royaume-Uni où la tradition administrative est décentralisée et participative. Bien que ces travaux soient développés sur le contexte européen, ils sont valables pour notre analyse parce que les systèmes politiques et le modèle de gouvernance des pays africains sont copiés de leurs anciennes métropoles.

En fin de compte, les deux traditions administratives (décentralisée et centralisée) sont parmi les variables retenues pour analyser l'accentuation ou l'atténuation des résistances institutionnelles lors de la mise en œuvre du BP dans les ETD de la RDC. En d'autres termes, ces variables nous aident à comprendre comment le contexte a renforcé ou atténué les résistances ainsi que ses effets sur le BP. Pour mener cette analyse, nous nous appuyons sur les caractéristiques de chacune de ces traditions telles que soulevées par Wampler, McNulthy et Touchton (2021). Concernant la tradition administrative centralisée, nous tiendrons compte des caractéristiques telles que la concentration du pouvoir par le gouvernement central, qui sous-tend que les autorités nationales détiennent l'essentiel de pouvoir décisionnel et ne laissent pas de marges de manœuvre aux autorités locales ; le manque d'autonomie de gestion des entités locales, qui implique que les entités locales dépendent des autorités nationales notamment sur le plan financier et politique. Quant à la tradition décentralisée, les éléments caractéristiques repris sont l'autonomie locale, qui implique que les entités locales bénéficient de l'autonomie de gestion financière, politique ; la transparence, qui induit que l'information publique doit être accessible aux citoyens afin qu'ils prennent des décisions éclairées ; la responsabilité locale, qui implique que les autorités locales doivent rendre compte de leurs actions aux citoyens.

TABLEAU 2. ILLUSTRATION DE L'APPROCHE PAR L'IAP

	Concepts	Variables	Auteurs
1	Compromis sur la forme de l'IAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Affrontement ou débats entre les expertises administratives différentes</li> <li>- Négociation constructive</li> <li>- Arbitrage politique</li> </ul>	Gourgue, 2012 ; Bourhis et Lascoumes, 2014
2	Rapport de pouvoir induit par les IAP communicationnels et informationnels	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La création de l'espace où les décisions sont prises par les citoyens</li> <li>- Accès du public à l'information</li> <li>- Décision démocratiquement négociée</li> </ul>	Le Bourhis et Lascoumes, 2014
3	Résistances individuelles aux IAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contournement</li> <li>- Détournement</li> <li>- Neutralisation</li> </ul>	Le Bourhis et Lascoumes, 2014
	Résistances institutionnelles		
4	Régime autoritaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nominations clientélistes</li> <li>- Non-respect des règles dans l'exercice du pouvoir</li> <li>- Obstruction à la participation citoyenne</li> </ul>	Wampler, McNulthy et Touchton, 2021 ; Huxley et collab, 2016)
5	Régime démocratique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promotion de la participation et responsabilisation des citoyens</li> <li>- Contrôle citoyen</li> <li>- Absence du contrôle absolu sur les organisations de la société civile.</li> </ul>	
6	Tradition administrative décentralisée	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilisation des autorités locales envers les citoyens</li> <li>- Transparence</li> <li>- Autonomie des entités locales</li> <li>-</li> </ul>	
7	Tradition administrative centralisée	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentration du pouvoir décisionnel par le gouvernement central,</li> <li>- Manque d'autonomie locale</li> <li>- Responsabilité envers les autorités hiérarchique</li> </ul>	

En conclusion de l'approche par les IAP, nous soulignons que trois concepts, tous tirés des travaux de Lascoumes et Le Galès (2004) et de Halpern, Lascoumes et Le Galès (2014), sont retenus pour nous permettre de comprendre le choix et la mise en œuvre du BP en RDC. Le premier concept est le compromis lors de l'ajustement du design de l'IAP. Les variables d'analyse du compromis sont les affrontements ou débats entre les expertises administratives différentes, les négociations constructives et les arbitrages politiques. Ce concept nous aide à comprendre la troisième sous-question de notre première question de recherche qui consiste à savoir les compromis trouvés autour du BP. Les autres concepts retenus dans le cadre de l'approche par les IAP nous permettent d'analyser la mise en œuvre du BP, notre deuxième question de recherche. Ainsi, notre attention est orientée sur le concept relatif aux effets du BP sur le rapport de pouvoir des citoyens, afin de

comprendre le type de légitimité que le BP induit dans l'action publique des ETD de la RDC. Pour ce concept, les variables d'analyse retenues pour la mise en œuvre sont notamment de comprendre si le BP a réussi à créer un espace public, si les décisions sont prises dans l'exercice du BP sont démocratiquement négociées ou s'il existe une reconnaissance des droits des citoyens d'accéder à l'information publique. Le troisième concept tourne autour des résistances aux instruments qui vont nous permettre de répondre aux deuxième et troisième sous-questions de notre deuxième question de recherche concernant les effets du BP sur les comportements des acteurs et les résistances à cet IAP. Ici, deux angles d'analyse sont privilégiés. Le premier concerne les formes de résistances individuelles qui peuvent se matérialiser par le contournement du BP, son détournement ou sa neutralisation par les acteurs responsables de la mise en œuvre. Les résistances au BP peuvent également se matérialiser par la contestation ouverte de ceux qui ne veulent pas qu'il soit mis en œuvre. Le second angle d'analyse concerne les résistances, ce qui consiste à inscrire la question du BP dans un contexte spécifique susceptible d'accentuer ou d'atténuer ces résistances. Nous avons considéré cela comme des résistances institutionnelles que nous analysons à travers les concepts de régime démocratique, de régime autoritaire, de tradition administrative décentralisée et de tradition administrative centralisée.

En conclusion du chapitre, notre thèse s'inscrit dans le cadre du néo-institutionnalisme sociologique, en recourant à deux approches théoriques distinctes, mais complémentaires. L'approche par le transfert de politiques publiques est essentielle pour structurer notre réponse à notre première question de recherche, qui consiste à comprendre le choix du BP en RDC. Cette approche est complétée par celle sur les IAP, qui guide notre raisonnement sur la question de la mise en œuvre du BP en RDC. La mise en œuvre constitue notre deuxième question de recherche et représente la deuxième dimension de notre analyse. Ces deux approches éclairent et enrichissent notre analyse des processus complexes liés au choix et à la mise en œuvre du BP dans le contexte de la RDC.

## CHAPITRE 4. LA MÉTHODOLOGIE

La présente recherche s'inscrit dans un paradigme constructiviste, et à ce titre, elle soulève des enjeux ontologiques et épistémologiques particuliers qui guident notre compréhension du phénomène du BP en RDC. En effet, cette recherche se confronte à la question fondamentale de la nature de la réalité du BP en RDC. Sur le plan ontologique, elle se confronte à la question du choix et de la mise en œuvre du BP en RDC. Le BP est ainsi considéré comme un phénomène aux facettes multiples, évoluant dans différents contextes sociopolitiques, ce qui sous-tend que la réalité n'est pas simplement découverte, mais construite par les acteurs impliqués dans le processus du choix et de la mise en œuvre du BP. Ainsi, les enjeux ontologiques soulignent la nécessité d'explorer la réalité du BP en RDC en tant que produit dynamique, influencé par les rapports de force, les interactions des acteurs et le contexte (Gow, 2009 et Henry, 1975). Du point de vue épistémologique, notre thèse adopte une approche qualitative, inductive, reconnaissant que la réalité sociale est subjective et peut être comprise à travers les multiples interprétations des acteurs (Riccucci, 2010). Elle recourt à l'étude de cas et aux méthodes de collecte de données, telles que l'analyse documentaire et les entretiens semi-directifs, et l'utilisation du logiciel Nvivo pour l'analyse de données, afin de souligner l'importance portée sur la convergence d'information provenant de diverses sources. Ces enjeux ontologiques et épistémologiques mentionnés ci-dessus définissent le cadre méthodologique de notre recherche et guident l'interprétation des résultats.

Ainsi, plusieurs sections qui sont abordées sous-tendent divers aspects méthodologiques. Nous commençons par discuter de l'approche par l'étude de cas comme stratégie de recherche. Ensuite, nous abordons la question de la sélection des cas, ainsi que leurs descriptions respectives. Par la suite, nous explorons les méthodes de collecte de données, en mettant particulièrement l'accent sur l'analyse documentaire et les entretiens semi-directifs. Concernant ces entretiens, nous décrivons la sélection de notre échantillonnage de recherche : les acteurs sélectionnés et les moyens de recrutement. Puis, nous analysons les stratégies adoptées pour traiter les informations collectées dans nos entretiens. Enfin, nous discutons des critères utilisés pour la validité et la fiabilité de nos résultats et présentons les notions éthiques qui ont guidé cette recherche.

#### 4.1. L'approche par l'étude de cas

Les deux dimensions de cette thèse, le choix et la mise en œuvre du BP, constituent des phénomènes complexes et récents et toujours spécifiques, situés dans un système d'acteurs et dans un contexte riche (social, économique, culturel, politique). C'est un tout qu'il faut comprendre dans sa globalité. Chaque BP a une histoire particulière. Certains se passent bien et d'autres moins bien. Plusieurs cas ont été retenus pour comparer les facteurs qui permettent de proposer une explication à ces différences. L'étude de cas permet de mettre en valeur la richesse, la complexité et les spécificités de chaque situation. Elle nous permettra de mieux comprendre les spécificités de la RDC et des ETD dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa.

Selon Yin (1994), une étude de cas constitue une enquête menée empiriquement examinant en profondeur un phénomène contemporain dans un contexte réel. Pour Roy (2016), l'étude de cas est en réalité une stratégie méthodologique qui « consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, une organisation ou un groupe d'individus bien délimités, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes » (p. 199). L'auteur précise que le cas est considéré comme un sous-système dont l'observation permet de comprendre le système global immergé dans un contexte proche.

Cette stratégie méthodologique est pertinente pour les études en administration publique (Garson, 2002). Sa particularité réside dans le fait d'observer les faits récents et de pouvoir s'appuyer sur les sources d'information, dont l'observation et les entretiens semi-directifs (Yin, 2014 ; Roy, 2016). De plus, l'étude de cas permet d'analyser les phénomènes de manière approfondie (Leplat, 2002), ce qui permet au chercheur de comprendre, comme le mentionne Roy (2016), en profondeur le contexte et l'histoire immédiate de la question traitée.

Cette recherche porte sur une étude de cas général de la RDC pour plusieurs raisons. La première raison est due à la situation très particulière de la RDC, où les spécificités du contexte sont que le pays a connu non seulement depuis son indépendance, voire depuis sa colonisation par la Belgique, un système politique et administratif fermé et centralisé. L'étude de cas offre l'opportunité unique d'acquérir la compréhension approfondie du phénomène en examinant en détail le choix et la mise en œuvre du BP. En se concentrant sur la trajectoire temporelle du BP, cette technique permet d'analyser l'évolution du phénomène dans le temps. La comparaison entre les provinces de Kinshasa et du Sud-Kivu, facilitée par l'étude de cas, offre une perspective comparative précieuse.

En outre, l'étude de cas permet d'intégrer différentes perspectives dans l'analyse. Grâce à un accès privilégié d'informations, l'étude de cas favorise une analyse nuancée et contextuelle. Enfin, elle contribue à la construction théorique en permettant le développement de concepts et de théories ancrées dans la réalité empirique du terrain.

Par ailleurs, la richesse de cette recherche est que l'analyse de la mise en œuvre tournera autour des cinq ETD dans deux provinces différentes qui, elles aussi, présentent des spécificités de nature à éclairer nos questions de recherche. Les deux provinces sont le Sud-Kivu et Kinshasa qui nous serviront à comprendre le choix du BP en RDC en mettant l'accent sur la réception de cet IAP par les autorités de ces deux provinces. Ainsi, ces deux provinces offrent la possibilité d'avoir suffisamment d'information, parce que contrairement à d'autres provinces du pays, ces deux ont connu un accompagnement majeur de la BM. Nous avons donc la possibilité de trouver plusieurs publications de la BM, du COREF et des organisations de la société civile sur le sujet. Pour bien comprendre la question de la mise en œuvre du BP en RDC, dans les deux provinces, nous avons sélectionné cinq cas spécifiques pour notre analyse.

Roy (2016) souligne que la sélection de cas peut être faite soit « pour son potentiel de découverte, ou pour les occasions qu'il offre d'étudier un phénomène en temps réel » (p. 209). L'analyse de la mise en œuvre du BP concerne cinq cas afin de comprendre ce phénomène de manière approfondie (Stake, 2006). D'abord, au Sud-Kivu, les ETD de Kadutu, Ibanda et Bagira sont nos cas et constituent nos terrains d'enquête. Ces trois ETD sont parmi les huit qui ont accueilli le premier programme pilote du BP en RDC. Elles constituent donc le berceau de cet IAP en RDC. Les premières expériences organisées dans ces ETD dès 2012 nous permettent de comprendre exactement toute la trajectoire du BP depuis son initiation jusqu'à ce jour. La sélection des ETD de Bumbu et de Selembao, à Kinshasa, est justifiée par le fait que ces deux ETD organisent le processus de BP de manière continue depuis son instauration dans la province de Kinshasa, en 2017. Autant que les ETD du Sud-Kivu, ces deux ETD de Kinshasa disposent de la latitude nécessaire pour nous offrir des informations suffisantes sur la mise en œuvre.

Ensuite, la sélection de nos cas est fonction du potentiel de richesse qu'ils nous offrent sur des expériences de succès et d'échecs. Pour les ETD du Sud-Kivu, par exemple, les cas de Kadutu et d'Ibanda pendant le programme pilote sont présentés comme de bons exemples en matière d'exécution des projets et de participation des citoyens. En revanche, à Bagira, le BP a peiné à être

mis en œuvre et a été présenté comme un cas d'échec lors du programme pilote. À la fin du programme pilote, dans toutes les ETD, le BP peut être considéré comme un échec en raison du manque de résultats encourageant. À cela, on ajoute les ETD de Kinshasa telles que Bumbu et Selembao où les résultats sont mitigés.

Enfin, la sélection de ces cas se justifie par le fait que toutes les ETD sont urbaines et se situent dans le même espace géographique que le siège du gouvernement de la province et de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu et de Kinshasa. Le premier avantage est que dans ces ETD, surtout celles du Sud-Kivu, nous, comme chercheur, avons la certitude d'être dans un environnement sécuritaire, contrairement aux autres ETD de la province qui sont rurales et situées dans des zones où la sécurité est sujette à caution. Le second avantage est que nous avons la possibilité d'accéder aux informations pour les ETD de Kinshasa, où le COREF intervient directement et possède une solide base de données.

En définitive, cinq cas sont suffisants puisqu'ils couvrent en même temps des cas de succès et d'échecs permettant d'explorer toute la problématique de l'appropriation ou non du BP dès son choix par les autorités politiques congolaises et de détecter pourquoi la mise en œuvre est sujette à caution, ce qui est conforme aux propos de Yin (2014) lorsqu'il indique que la multiplicité des cas enrichit les résultats scientifiques et rend les études des cas de plus en plus convaincantes. La richesse de nos résultats sera encore renforcée par une analyse comparée, permettant de mettre en lumière les expériences positives et négatives du BP dans les ETD sous examen.

#### **4.2. L'approche comparée**

L'approche comparée est une perspective implicite et importante de notre méthodologie. Elle nous permet de comparer les résultats de cette recherche afin de comprendre les expériences positives et négatives du BP dans les cas sélectionnés. Yin (2014) renseigne que les études de cas multiples peuvent recourir à la comparaison interne pour renforcer les résultats, ce qui rend vraiment convaincante la recherche. En effet, l'approche méthodologique comparée vise à « rendre compte de la complexité des phénomènes, par des études de cas qualitatives » (Curchod, 2003, p. 155). L'auteur poursuit en indiquant que cette méthode est appropriée pour une compréhension approfondie d'un phénomène soumis à l'analyse en favorisant un dialogue entre les faits issus de multiples cas.

Comme notre méthodologie est qualitative, nous nous fondons sur les données collectées sur le terrain afin d'identifier les variables à comparer. Pour nous assurer que les variables ciblées sont pertinentes, nous nous sommes fondés sur les deux dimensions de notre question de recherche : le choix et la mise en œuvre du BP, les objectifs de recherche, les informations contextuelles de nature à influencer nos résultats.

En premier lieu, la comparaison se concentre sur la réception du BP par les autorités nationales ainsi que provinciales du Sud-Kivu et de Kinshasa. L'objectif est d'analyser de manière approfondie le processus de réception à l'échelle nationale et au niveau des deux provinces susmentionnées. Cette approche comparative nous offre une perspective nuancée sur la manière dont le BP est perçu et accueilli par ces autorités. Plus spécifiquement, nous examinons la réception différenciée du BP dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa. Cette analyse comparative met en lumière divers aspects explicatifs de l'échec du BP en RDC. Nous mettons ainsi l'accent sur le soutien affiché par les autorités politiques provinciales au BP, l'engagement pris par les autorités des provinces pour l'accompagnement financier du BP et l'implication des organisations de la société civile dans le processus de réception.

En deuxième lieu, la comparaison sur le plan de la mise en œuvre se base sur les effets du BP. D'abord, nous analysons les effets différents de la participation dans les cinq ETD. Nous nous concentrons sur les espaces de dialogue ou des espaces participatifs créés par le BP et la manière dont ils influencent l'action publique dans chaque ETD. Nous explorons aussi les effets du BP sur l'accès du public à l'information dans les cinq ETD, afin d'y dénicher les ressemblances et les dissemblances. Ensuite, nous comparons les effets imprévus du contexte politique et administratif de la RDC sur la mise en œuvre du BP dans les ETD. Ici, l'analyse tourne autour des résistances des bourgmestres et des fonctionnaires des ETD dans la mise en œuvre du BP.

Ainsi, grâce à cette analyse comparative, nous serions capables d'identifier les facteurs explicatifs de l'échec du BP sur le plan de la réception par les acteurs congolais. De plus, cette comparaison nous permet de comprendre les expériences positives et les expériences négatives du BP dans chaque ETD. Ces expériences positives peuvent être considérées comme de bonnes pratiques qui peuvent être reproduites dans des contextes similaires. Enfin, pour arriver à atteindre les objectifs de cette recherche et à répondre à nos questions de recherche, nous recourons à plusieurs méthodes de collecte de données. Nous utilisons les méthodes documentaires et les entretiens semi-directifs.

### **4.3. Les méthodes de collectes de données**

Nous avons opté pour une stratégie de collecte qui se caractérise par la triangulation des sources des données. La triangulation des données s'établit sur l'utilisation d'une multiplicité de sources pour comprendre tous les contours de l'objet d'étude. Nous avons retenu deux méthodes : l'analyse documentaire et les entretiens semi-directifs.

#### **4.3.1. L'examen documentaire**

La première technique de collecte de données que nous sélectionnons est l'examen documentaire. Selon Mogalakwe (2009), la méthode documentaire est une méthode utilisée en sciences sociales avec pleine confiance. Elle procure des avantages considérables dans la mesure où elle peut nous fournir, non seulement des informations fiables sur le sujet de recherche, mais aussi des informations fouillées.

Dans le cadre de cette recherche, les données documentaires sont recueillies à partir de plusieurs sources. Nous privilégions des articles et ouvrages savants qui nous permettent de cerner toutes les notions théoriques et empiriques sur le BP. Cela nous permet aussi de nous constituer un corpus solide des documents en lien avec la participation publique et les approches s'inscrivant dans la perspective du néo-institutionnalisme sociologique. Nous entreprenons une analyse approfondie de la littérature grise, qui englobe principalement les rapports de la BM, les publications du gouvernement congolais, les rapports de communes ainsi que les plans stratégiques de la réforme des finances publiques. Ces documents contribuent grandement à notre compréhension du contexte de notre recherche. Subséquemment, nous scrutons la revue de presse congolaise. Cette démarche est essentielle pour obtenir une vision concrète du déroulement du BP en RDC. Enfin, nous consultons les actes juridiques tels que la Constitution de la RDC, la Loi sur le fonctionnement et l'organisation des ETD, la Loi sur la libre administration des provinces, la Loi relative aux finances publiques, l'édit provincial et l'arrêté sur le BP, les décisions d'institution de BP dans les communes et les règlements intérieurs sur la mise en œuvre du BP dans les communes. Toute cette documentation nous permet de comprendre non seulement les notions théoriques sur le choix et la mise en œuvre du BP, mais la manière dont ces deux dimensions se sont déroulées en RDC.

Le choix des documents à analyser n'est pas le fruit du hasard, étant donné que nous avons ciblé les documents qui ont trait avec les objectifs poursuivis par la recherche, de même que des

questions et des concepts liés aux approches théoriques retenues (Bardin, 2013). Les documents consultés au sujet des ETD sont spécifiquement choisis, car ils offrent une opportunité de décrypter la mise en œuvre concrète du BP en RDC. Toutefois, il est important de noter que les données recueillies à partir de ces documents ne suffisent probablement pas pour appréhender toute la complexité inhérente à notre problématique de recherche. Par ailleurs, l'accès à certains documents n'est pas aisé pour plusieurs raisons. Au Sud-Kivu, par exemple, un site abritant le projet PRCG avait pris feu, ce qui a eu pour conséquence que beaucoup de documents sur le projet pilote du BP sont indisponibles. À cela, il faut ajouter que les rapports des différents exercices du BP ne sont pas bien conservés dans la majorité d'ETD, ce qui fait qu'il y a des pages manquantes dans certains rapports, ou encore d'autres rapports sont sur des papiers mal classés. C'est pourquoi nous prévoyons de pallier les lacunes de notre recherche documentaire en menant des entretiens semi-directifs. Ces entretiens nous permettent d'approfondir notre compréhension et d'obtenir des informations plus riches et nuancées.

#### **4.3.2. L'entretien semi-directif**

Savoie-Zajc (2016) définit l'entretien semi-directif comme une « interaction verbale animée de façon souple par le chercheur. Celui-ci se laissera guider par le rythme et le contenu unique de l'échange dans le but d'aborder, sur un mode qui ressemble à celui de la conversation, les thèmes généraux qu'il souhaite explorer avec le participant à la recherche » (p. 340). En effet, Pinson et Sala Pala (2007) précisent que l'entretien permet de resituer l'action collective dans sa situation diachronique et synchronique. C'est ainsi qu'il ouvre la voie à des pratiques quotidiennes des acteurs et des aspects cognitifs qui les orientent. Nous nous inscrivons dans la logique avancée par Poupart (2002) pour justifier le recours aux entretiens semi-directifs. Ils nous permettent d'explorer en profondeur le point de vue des acteurs intervenant dans le BP en RDC, ce qui facilite la compréhension des enjeux auxquels ils ont fait face lors du choix de BP. Le recours aux entretiens semi-directifs nous éclaire également sur les expériences des acteurs lors de la mise en œuvre du BP dans les ETD de Kinshasa et du Sud-Kivu. À cet égard, nous pourrions comprendre les défis et les succès liés au BP, et ainsi avoir une vision approfondie de la situation dans les deux provinces et spécifiquement dans les cinq ETD sélectionnées. En outre, ce sont les entretiens qui nous ont permis de contextualiser les informations collectées dans ces cinq cas. Lors nos entretiens et des réponses données par nos personnes interrogées, nous avons posé des questions spécifiques afin de

comprendre la particularité de chaque cas par rapport à l'ensemble des cas étudiés. Cela nous a permis de mieux comprendre les facteurs qui influencent la mise en œuvre dans les deux provinces et spécifiquement dans les cinq ETD. En bref, ces entretiens nous permettent de collecter des informations contextualisées, des expériences personnelles des acteurs impliqués dans le BP et des informations nuancées sur le choix et la mise en œuvre du BP en RDC.

Cette thèse de doctorat se focalise sur cinq cas spécifiques répartis dans la province de Kinshasa et la province du Sud-Kivu. La littérature nous a permis d'identifier les acteurs majeurs du BP en RDC. Il s'agit notamment des consultants de la BM, des agents du COREF, des gestionnaires du projet PRCG, des fonctionnaires du gouvernement central, des bourgmestres de cinq communes qui constituent nos cas, des agents administratifs des communes, des députés provinciaux, des membres des gouvernements provinciaux, des facilitateurs et des acteurs de la société civile. Afin de nous assurer de la représentativité des répondants pour les entretiens, la répartition a été presque égalitaire dans les deux provinces. Pour s'assurer de la représentativité des acteurs importants, nous avons recruté ceux qui ont été impliqués dans le processus et ceux qui ont une connaissance ou un intérêt sur la question. Tout s'est fait selon la disponibilité des acteurs.

Ainsi, nous avons organisé 57 entretiens pour collecter les données dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa. La durée moyenne des entretiens se situe de 30 à 60 minutes. Ils ont été organisés dans la province de Kinshasa et du Sud-Kivu sur place et virtuellement entre novembre 2021 et avril 2023. Les répondants sont notamment les consultants et gestionnaires de projets de la BM en RDC ; les agents du COREF ; les fonctionnaires du ministère du Budget et des Finances du gouvernement central ; le gouverneur de province ; les ministres provinciaux ; les bourgmestres des communes, les agents communaux, les facilitateurs de BP en RDC et les acteurs de la société civile. Ils ont tous répondu aux questions se trouvant dans notre guide d'entretien (annexe C).

Compte tenu de la situation sanitaire mondiale liée à la COVID-19, nous avons adopté une stratégie adaptée pour la constitution de notre échantillonnage et la collecte de données issues des entrevues. Cela a été réalisé en deux étapes. La première étape s'est faite sur place en RDC et consistait au départ à sélectionner des répondants et effectuer la prise de rendez-vous. Nous avons choisi de faire la sélection des répondants sur place en RDC pour éviter les réticences téléphoniques de nos répondants envers une personne inconnue. Nous voulions personnellement entrer en contact avec eux en vue de créer une relation de confiance. Cette approche est adaptée au contexte culturel de

la recherche en RDC. Pour rejoindre l'ensemble de ces personnes, nous avons envoyé une lettre de recrutement (voir annexe A) au COREF. Cette institution s'est déclarée disponible pour nous accompagner, en nous fournissant, en plus de la documentation, la liste des acteurs clés du BP en RDC. Nous rappelons que le COREF est une instance technique créée par le gouvernement congolais pour coordonner la réforme des finances publiques en RDC. Plus précisément, c'est le COREF qui conduit le projet PROFIT-CONGO financé par la BM, qui a permis non seulement l'instauration du BP en RDC, mais encore l'accompagnement du processus de mise en œuvre dans les ETD. Toutes ces dimensions font que le COREF détient la liste de tous les acteurs importants qui participent au BP en RDC. Après du COREF, nous avons reçu la liste des acteurs importants que nous avons par la suite contactés au téléphone après avoir fait un tri. Pour le tri, nous avons comparé la liste du COREF avec celle des acteurs que nous avons préalablement identifiés sur la base de nos lectures et des articles de presse. Après la comparaison de ces deux listes, nous avons retenu les noms des acteurs qui se sont retrouvés par ailleurs sur la liste du COREF et sur notre liste préétablie. Ces acteurs ont constitué notre premier noyau de répondants. La majorité de tous ces acteurs recommandés par le COREF ont répondu favorablement à notre lettre d'invitation. Certains d'entre eux nous ont proposé directement d'organiser les entretiens, ce qui a été fait. Cependant, deux ont refusé de nous rencontrer, arguant que leur emploi du temps était chargé.

Nous avons demandé à nos premiers interviewés de nommer les acteurs pertinents qui pourraient faire partie de la liste de nos répondants. Des recommandations nous ont été faites pour compléter la liste de nos répondants qui ont pour la plupart accepté de participer à la deuxième phase de notre enquête de terrain. Ces répondants de la deuxième phase sont des consultants de la BM, des responsables politiques (ministres, députés provinciaux, gouverneur de province) et des fonctionnaires locaux des ETD. Cette première étape s'est déroulée à Kinshasa et au Sud-Kivu entre novembre et décembre 2021. Dans cette première phase, nous avons organisé au total 23 entrevues, avec essentiellement les bourgmestres des communes, les agents administratifs communaux, les facilitateurs et les acteurs de la société civile dans les deux provinces qui constituent nos cas d'analyse. Avant tout, nous leur avons fait signer un formulaire d'éthique (voir annexe B) qui reprend les grandes orientations de l'entretien, notamment la date de l'entretien et la possibilité d'enregistrement ou non. Tous ces entretiens étaient enregistrés et stockés de manière sécuritaire sur ordinateur.

La deuxième phase de nos entretiens s'est déroulée de juin 2022 à avril 2023, selon les disponibilités de nos répondants. Elle a essentiellement eu lieu soit sur Zoom et par appel téléphonique direct ou WhatsApp. Contrairement à la première phase où tout s'est passé rapidement, cette deuxième phase a connu beaucoup de rendez-vous manqués en raison des agendas chargés de nos répondants. Il nous arrivait de nous connecter pour une rencontre programmée sur Zoom sans que le répondant se présente, alors que la confirmation de la présence était donnée à la veille ou 48 heures plus tôt. Nous nous sommes adaptés à leur rythme en proposant des rencontres téléphoniques qui étaient souvent acceptées et honorées. À travers ces répondants, nous avons réussi, avec la stratégie boule de neige, à entrer en contact avec d'autres acteurs importants du BP en RDC. Comme pour la première phase, avec l'autorisation des répondants, nous avons enregistré certains entretiens et pour ceux qui n'ont pas voulu l'enregistrement, nous avons pris des notes manuellement, pour 12 répondants. À tous ces répondants, nous avons transmis les formulaires de consentement dans lesquels nous leur avons garanti la confidentialité de leurs propos et l'anonymat afin de protéger leurs identités. Cela nous a permis d'organiser 34 entretiens avec les consultants de la BM, les députés provinciaux, les membres des gouvernements provinciaux, le gouverneur de province, les agents administratifs des ETD, les fonctionnaires du gouvernement central et les acteurs de la société civile. Ainsi, tous ces entretiens nous ont permis de comprendre toutes les dimensions de notre recherche, et représentent donc une source d'information très précieuse pour cette thèse de doctorat.

**TABEAU 3. RÉPERTOIRE DE CATÉGORIES DES RÉPONDANTS ET LES CAS**

Catégories d'acteurs	Province du Sud-Kivu	Province de Kinshasa	Niveau national	Nombre d'entretiens
Bourgmestres	3	3		6
Agents administr	6	4	3	13
Députés prov	2	1		3
Ministres prov	2	1		2
Gouv de province	1	0		1
Facilitateurs	3	6		9
Consultant COREF			1	1
Consultants BM			6	6
Société civile et points focaux BP	6	5		12
Chefs de projets BM	1	1		2
Experts locaux BP	1		1	2
Total	25	21	11	57

Les entretiens ont été structurés autour des trois thèmes principaux. Le premier thème qui a servi d'introduction demandait aux participants la signification qu'ils donnent au concept de « budget participatif » et son utilité pour la réforme des finances publiques en RDC. Le deuxième thème se consacrera au concept de « choix du budget participatif » ; comment cela a été fait ? Volontairement ou par contrainte de la BM ? Les acteurs qui y ont participé ? Les débats menés ? Les préférences des acteurs ? Si des adaptations ont été faites ou non et pourquoi. Le troisième thème tournera autour de la mise en œuvre du budget participatif. Par exemple, nous leur avons demandé quelle stratégie ils ont utilisé pour faire participer la population ; si les citoyens participent réellement, est-ce que les points de vue des citoyens sont considérés ? Quelles réalisations palpables de l'instrument ? Qu'est-ce qui justifie les succès ou l'échec du BP ? Qu'est-ce que le BP a changé dans les pratiques des fonctionnaires ? Quels sont les ratés et pourquoi ?

Enfin, toutes les données recueillies de nos entretiens ont été transcrites sous forme de verbatim, afin de conserver l'intégralité des propos de nos répondants. La transcription s'est faite manuellement et a été stockée dans l'ordinateur.

#### 4.4. La stratégie d'analyse de données

Les informations recueillies, tirées des documents consultés et des entretiens organisés, ont été traitées et analysées respectivement par la stratégie d'analyse de contenu et le recours au logiciel informatique Nvivo. En effet, l'analyse de contenu est comprise comme un « outil utilisé par l'analyste cherchant à extraire des informations quantitatives ou qualitatives d'un ensemble de documents (le corpus) » (Bourgeois et Lebray, 2016, p. 427). Le corpus qui a fait l'objet de notre analyse est constitué de la littérature scientifique se rapportant à notre étude (articles et ouvrages), de la littérature grise (rapports gouvernementaux et de la BM) et des articles de presse sur le BP en RDC. En nous référant à nos questions de recherche, aux objectifs de recherche et au cadre théorique, nous avons dans un premier temps effectué une lecture flottante pour entreprendre un exercice de codification (Mayer et Deslauriers, 2000). Cette étape a consisté à repérer les différents thèmes abordés dans la littérature. Une liste de codes thématiques était préalablement établie à travers les objectifs de recherche, les deux dimensions de notre question de recherche et le cadre théorique. Le codage thématique s'est essentiellement basé sur les dimensions du choix et de la mise en œuvre du BP. Cela nous a permis de détecter les tendances qui se sont dégagées de l'ensemble des documents sur les deux dimensions de notre recherche de façon générale et plus particulièrement sur la RDC et les deux provinces qui font l'objet de l'analyse sur la mise en œuvre du BP. Comme Bourgeois et Lebray (2016) le soulignent, les codes « permettent de résumer les unités de sens à l'aide d'un ou plusieurs mots-clés qui décrivent, par exemple, un processus, une émotion, une attitude, un comportement ou un autre élément descriptif » (p. 441). En nous appuyant sur les dimensions de notre thèse, les thèmes retenus concernent le choix du BP et la mise en œuvre du BP. Après avoir identifié les deux thèmes clés, nous avons entamé l'exercice de la codification. Dans chaque code, nous avons regroupé toutes les données correspondantes. Sur la question du choix du BP, les codes générés sont le transfert du BP, la réception du BP, l'appropriation du BP, le rôle de la BM dans le BP. En ce qui concerne le thème de la mise en œuvre du BP, les codes générés sont les suivants : participation citoyenne au BP, processus du BP, redevabilité dans le BP, défis du BP, rôle des fonctionnaires dans le BP, rôle de la société civile dans le BP.

Pour accompagner l'analyse de contenu de nos documents, nous avons eu recours au logiciel informatique, Nvivo. Deschenaux et Bourdon (2005) soulignent que le QSRNvivo est actuellement le logiciel le plus utilisé en analyse qualitative, car il permet de structurer le corpus d'études en

rendant aisées l'exploitation, l'analyse et la présentation des résultats. Nous avons d'abord procédé à la transcription manuelle de nos entretiens, ce qui a représenté une tâche chronophage étant donné la durée des entretiens, environ une heure chacun. Cette étape nous a pris environ deux semaines à compléter. Une fois les transcriptions terminées, nous avons importé les textes dans NVivo pour faciliter l'analyse.

Pour élaborer les codes, nous nous sommes appuyés sur le guide d'entretien (annexe C) que nous avons élaboré, en identifiant des concepts clés tels que la compréhension du budget participatif, sa trajectoire en RDC, les raisons du choix, le rôle de la Banque mondiale, etc. Pendant l'organisation des entretiens, nous avons repéré des mots clés récurrents tels que la participation, la transparence, la redevabilité, la décentralisation, la rétrocession, l'absence d'élections locales, le renforcement des capacités, Profit-Congo, PRCG, absence de soutien du gouvernement, les forums de quartiers, le gouverneur Cishambo, les Tribunes d'expression populaire (TEP), le budget d'investissement, le financement de la BM, qui ont servi à créer des codes représentant ces concepts clés.

L'utilisation de NVivo nous a également permis d'identifier automatiquement certains codes pertinents, comme « consultants », « chercheurs », « contexte autoritaire », enrichissant ainsi notre analyse en apportant de nouveaux angles auxquels nous n'avions pas pensé initialement. Cependant, nous avons rencontré des difficultés à coder des passages de texte discutant de concepts abstraits ou complexes, nécessitant parfois une réflexion approfondie pour trouver le bon code. Par exemple, le nom du gouverneur revenait fréquemment, et c'est par la suite que nous avons pensé au terme « leadership ».

Par ailleurs, cette étape s'est révélée très itérative dans la mesure où nous avons rajouté des thèmes au fur et à mesure que les nouvelles idées apparaissaient et qui nous semblaient pertinents pour répondre à nos questions de recherche. Une fois les données codées, nous avons exploré les codes pour identifier des modèles, des tendances et des relations entre les codes. Nous avons utilisé les fonctionnalités de visualisation de NVivo pour mieux comprendre les thèmes émergents de nos données. Nous avons également comparé toutes les occurrences répertoriées les unes aux autres jusqu'à ce que nous constations la saturation analytique, assurant ainsi la rigueur de mon analyse.

En définitive, les thèmes concordants après l'analyse de contenu des informations documentaires ont été comparés et confrontés avec les résultats de nos entretiens issus de l'analyse par Nvivo pour présenter de façon logique les résultats de cette recherche.

**TABLEAU 4. PRINCIPALES ÉTAPES DU PROCESSUS D'ANALYSE QUALITATIVE DES INFORMATIONS RECUEILLIES**

<b>Démarche empruntée</b>
Analyse documentaire
Analyse de contenu des documents
Entretiens semi-directifs en présence et virtuellement
Transcription des données empiriques sous forme de verbatim
Lecture flottante des données de recherche recueillies pour faire émerger les indicateurs
Codage et analyse sur Nvivo
Confrontation des données documentaires et des entretiens

#### **4.5. Les critères de scientificité de l'analyse de données : fiabilité et la validité**

Pour construire un fondement d'analyse robuste, il paraît important de mettre l'accent sur la validité de la recherche. Pour y arriver, nous adoptons les deux paramètres essentiels de rigueur dans l'étude qualitative, comme exposés par Laperrière (1997) : la fiabilité et la validité.

Selon Laperrière (1997), la fiabilité consiste à s'assurer que la recherche est réalisée de manière à respecter toutes les démarches nécessaires et que les résultats traduisent fidèlement les données recueillies. Pour d'autres auteurs, cela fait référence à la rigueur et à la crédibilité de l'analyse de données et consiste à démontrer que les résultats sont fiables et reflètent les données collectées (Morse et Field, 1995). Outre le fait que nous ayons pris le soin d'enregistrer et de transcrire nos entretiens afin de nous assurer une meilleure interprétation, nous avons également recouru à la triangulation des sources d'information afin de valider et de corroborer les hypothèses soumises à l'analyse. De plus, les informations issues de nos entretiens ont été confrontées avec celles tirées des documents (triangulation des méthodes), afin d'obtenir des perspectives multiples et complémentaires. Cette triangulation des sources et des méthodes nous a permis d'éliminer les biais dans les informations collectées auprès de nos répondants. Pour renforcer la fiabilité de nos informations collectées lors de nos entretiens, nous sommes allés au-delà du nombre prévu (45) au départ. Comme les nouvelles informations s'ajoutaient, nous avons organisé jusqu'à 12 entretiens supplémentaires, puis nous avons senti que les informations commençaient à se répéter.

La validité peut être interne et externe. Selon Laperrière (1997), la validité interne de la recherche correspond à la crédibilité et vise à évaluer la correspondance entre les informations de terrain et le phénomène étudié. Dans le cadre de cette recherche, nous avons mené la validité interne notamment par l'assurance de la représentativité de notre échantillon, le processus itératif et la réflexivité. En effet, nous nous sommes assurés de la représentativité de tous les participants ou acteurs importants qui ont joué un rôle dans le BP en RDC. Cela nous a permis d'aborder la question du BP selon les diverses perspectives de toutes les catégories d'acteurs. En outre, le processus itératif nous a permis de renforcer encore la validité de nos résultats. Catalano et Creswell (2013) soulignent que le processus itératif implique la réflexion sur les informations collectées et les résultats, qui permettent au chercheur d'affiner ses approches en fonction des données de terrain. Nous avons utilisé ce processus pour renforcer la validité interne de nos résultats, ce qui nous a poussés à affiner respectivement l'approche par le transfert de politiques et l'approche par

les instruments. Nous avons intégré la notion de la « circulation des acteurs et des idées » dans l'approche par le transfert de politiques, car les données collectées ont mis en lumière plusieurs acteurs individuels qui sont intervenus dans le transfert du BP en RDC. La notion de la circulation nous a permis de bien cadrer théoriquement l'action de ces acteurs. Quant à l'approche par les instruments, le processus itératif nous a poussés à bien prendre en compte le contexte de la mise en œuvre, en menant un dialogue avec la littérature sur les instruments utilisés en contexte africain. Enfin, nous avons eu recours à la réflexivité pour éliminer les biais dans nos résultats. Alvesson et Kaj Skoldberg (2017) considèrent la réflexivité comme la prise de conscience par le chercheur que ses propres biais peuvent influencer les résultats de sa recherche. Pour cette recherche, nous avons pris le temps de réfléchir de manière critique sur nos propres biais qui sont susceptibles d'influencer nos résultats de recherche. Afin de les éliminer, nous avons procédé par la technique de dialogue informel au téléphone avec six de nos répondants. Cette approche est allée au-delà de la simple collecte de données, en établissant un échange interactif qui nous a permis de comprendre leurs perspectives, les nuances et d'ajuster notre compréhension. Cela nous a permis de valider nos interprétations, mais aussi d'en nuancer d'autres.

#### **4.6. Les considérations éthiques**

Selon Crête (2016), les débats sur les considérations éthiques dans les enquêtes scientifiques se sont accentués. Au départ, ces préoccupations étaient essentiellement soulevées dans les sciences biomédicales en réponse aux mauvais traitements réservés aux humains au nom de la science. Ces questions se sont développées et ont eu de l'influence jusque dans les sciences humaines. Aujourd'hui, toute recherche impliquant des êtres humains ou des animaux requiert le respect des valeurs éthiques.

Dans le cadre de cette thèse de doctorat, nous nous sommes assurés de respecter toutes les considérations éthiques que nous avons soulignées lors de la demande du certificat d'approbation éthique (Annexe D). Ainsi, nous avons mentionné dans cette partie méthodologique que nos participants ont consenti à participer librement à cette recherche. Le formulaire de consentement (annexe B) décrivait de manière claire les implications de la recherche ainsi que le droit de participants de se retirer à tout moment. Nous avons avisé à deux reprises les participants de cette possibilité de se retirer : au moment de la remise du formulaire et le jour de l'entretien, de façon verbale. De plus, nous avons laissé les participants nous fournir eux-mêmes l'information qu'ils

ont jugé nécessaire. Enfin, tout au long de l'écriture de cette thèse, nous nous sommes efforcés de ne pas nommer nos participants ou lier des propos à un participant que l'on peut facilement identifier, afin de garantir la confidentialité. En définitive, la démarche méthodologique adoptée dans cette thèse présente plusieurs forces. L'utilisation de l'étude de cas permet une exploration approfondie et contextualisée du BP en RDC, facilitant ainsi la compréhension des dynamiques spécifiques dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa. La comparaison entre les deux provinces offre une perspective nuancée, permettant d'identifier des facteurs explicatifs de l'échec du BP sur le plan du choix et de la mise en œuvre. L'analyse documentaire s'appuie sur une variété de sources, y compris la littérature scientifique, la littérature grise, et la revue de presse, renforçant ainsi la robustesse de la compréhension du contexte de recherche. Les entretiens semi-directifs fournissent des données contextualisées, des expériences personnelles des acteurs et des informations nuancées sur le choix et la mise en œuvre du BP en RDC. En outre, l'utilisation du logiciel Nvivo pour l'analyse de contenu offre une méthode systématique et rigoureuse pour extraire et explorer les thèmes clés des données. Cependant, plusieurs limites sont à considérer. En ce qui concerne l'étude de cas, la généralisation des résultats à d'autres contextes peut être restreinte. Les documents manquants et difficiles d'accès lors de l'analyse documentaire, notamment en raison d'incidents tels que l'incendie du site abritant le projet PRCG au Sud-Kivu et l'absence des rapports bien élaborés du BP au sein de certaines ETD, ont handicapé la compréhension de certains faits du BP. Malgré ces limitations, la triangulation de sources d'information nous a permis de comprendre les enjeux importants du BP en RDC.

#### **4.7. Les difficultés rencontrées**

Lorsque la pandémie de COVID-19 a frappé, mon terrain de recherche en RDC est devenu un défi complexe. Tout a basculé vers le virtuel, rendant l'accès aux répondants et aux documents cruciaux. Malheureusement, certains répondants présélectionnés sont restés muets face à mes courriels, me forçant à prendre une décision difficile : me rendre sur place malgré les risques.

À Kinshasa, les obstacles se sont multipliés. Les rendez-vous avec les représentants de la BM étaient aussi rares que précieux. Pire encore, la recherche des documents essentiels sur le BP dans les communes s'est révélée être une chasse au trésor, les informations étant éparpillées et difficilement accessibles. Cette quête s'est poursuivie au Sud-Kivu, où les rapports étaient tout aussi dispersés.

La deuxième phase de mes entretiens, menée à distance, a été une épreuve de patience et d'adaptabilité. Programmés avec soin, les rendez-vous étaient souvent annulés ou reportés au dernier moment. Ce jeu d'attente et d'incertitude a considérablement prolongé le processus, mettant à l'épreuve ma résilience.

Par ailleurs, financer mes études de doctorat sans bourse a été un combat quotidien. À chaque nouvelle session, la question se posait : comment trouver un contrat pour assurer la suivante et subvenir aux besoins de ma famille ? Cette précarité financière était un poids sur mes épaules, une source de stress et d'incertitude, mettant parfois en péril mes performances.

Malgré ces obstacles, ma détermination à réussir et ma passion pour la recherche ont été mes plus grands alliés. J'ai appris à jongler entre mes études, mes petits boulots et ma vie personnelle, développant des compétences en gestion financière et en planification pour assurer ma stabilité financière. Le soutien inébranlable de mon épouse et de mon superviseur de thèse m'a aidé à surmonter les moments de doute et de découragement.

En fin de compte, c'est grâce à ma résilience, ma persévérance et mon amour pour la recherche que j'ai réussi à surmonter ces obstacles et à mener à bien ma thèse. Ces expériences m'ont enseigné l'importance de la résilience et de la détermination dans la réalisation de mes objectifs académiques et personnels.

## **CHAPITRE 5. LA DESCRIPTION ET INTRODUCTION DU BP, LA PRÉSENTATION DES CAS ET L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE**

Comme le soulignent Lascoumes et Le Galès (2004), la logique d'un IAP peut être bien saisie en l'inscrivant dans son histoire afin de comprendre les significations que les acteurs qui le portent lui donnent. C'est pourquoi nous retraçons la genèse du BP en RDC pour comprendre tous ses contours et le rôle respectif des acteurs impliqués. Ainsi, ce chapitre est construit de la manière suivante. La première section aborde l'introduction du BP en RDC, en mettant l'accent sur la phase d'introduction et d'extension. La deuxième section se consacre à la description du processus du BP en RDC, en dévoilant ses deux cycles : la participation des citoyens et la redevabilité. La troisième section énumère les acteurs importants qui font vivre le BP en RDC. La quatrième et dernière section présente les deux provinces, Sud-Kivu et Kinshasa, ainsi que nos cas d'analyse et évalue les résultats de la mise en œuvre du BP dans les cas respectifs.

### **5.1. Les phases d'introduction et d'extension du BP**

L'origine du BP dans la gouvernance des ETD de la RDC correspond à deux périodes dont chacune s'est accompagnée de nombreuses activités organisées par le gouvernement congolais et les bailleurs de fonds internationaux, dont la BM. La première période se situe de 2009 à 2014 et est caractérisée par l'introduction de mini-projets participatifs financés par les agences de coopération internationale de développement dans les différentes ETD de la RDC. Le programme le plus significatif de cette période a été l'expérimentation du BP pilote dans la province du Sud-Kivu. La deuxième période d'introduction du BP démarre en 2015 au moment de la tenue du forum national du BP organisé par le gouvernement de la RDC avec le financement de la BM. Cette période consacre l'acceptation du BP par le gouvernement congolais comme le seul IAP pour la réforme de la gestion des finances publiques dans les ETD.

#### **5.1.1. La première phase d'introduction du BP en RDC**

Les agences de la coopération internationale sont retenues parmi les vecteurs les plus importants de diffusion du BP dans plusieurs pays du monde. Dans certains pays latino-américains, notamment la Bolivie, le Guatemala, la République dominicaine, le Nicaragua et le Pérou, la diffusion du BP est associée à l'activité de ces agences telles que l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), qui a influencé les différents gouvernements de ces pays à incorporer le BP dans leurs législations (Hernandez-Médina, 2007). Dans les continents africains, les auteurs signalent aussi

l'engagement fort des agences de la coopération dans la diffusion du BP. Porto de Oliveira (2017) note, par exemple, les activités de GTZ et de l'agence de la coopération suisse dans le transfert du BP dans quelques pays d'Afrique, notamment le Zimbabwe. En RDC, notre terrain d'enquête, les informations de terrain nous révèlent que quelques agences de la coopération internationale se sont illustrées dans le transfert du BP en RDC.

Une enquête menée par les consultants recrutés par le COREF a dressé les tableaux des premières initiatives du BP en RDC. Les résultats de cette étude intitulée *La participation citoyenne aux finances publiques locales en RDC* nous ont permis de comprendre la trajectoire ou la genèse du BP en RDC. Des agences de la coopération bilatérales et multilatérales telles que le Department For International Development (DFID) qui est l'Agence britannique du développement, devenue depuis 2020 le « Département du développement international », l'Organisation des Nations unies pour l'habitat (l'ONU-Habitat), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Union européenne (UE) ont lancé des initiatives du BP dans les différentes provinces du pays.

En effet, en 2007, le DFID lance un programme dénommé « Tuungane » dans plusieurs provinces de l'Est de la RDC, dont la province du Sud-Kivu. Le terme « Tuungane » est un mot issu du Swahili, la langue parlée dans la province du Sud-Kivu, et signifie « mettons-nous ensemble » ou encore « unissons-nous ». Ce programme couvre environ 1505 villages et 16 ETD dans les provinces de Maniema, du Katanga, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. Il est financé par le DFID à hauteur de 181 millions de dollars américains et est mis en œuvre par deux ONG internationales : l'International Rescue Committee (IRC) et le CARE international (ministère des Finances, 2015). Le programme « Tuungane » vise à faire des citoyens des agents du développement local grâce à l'approche par l'apprentissage par laquelle les citoyens adoptent les principes de la planification participative dans l'élaboration des projets locaux. L'ensemble de nos répondants au Sud-Kivu ont mentionné que ce projet a été la première initiative dans la province qui impliquait les citoyens dans le développement des projets locaux. Certains l'ont même considéré comme une phase embryonnaire du BP dans les ETD de la province.

Cela ressemblait à un budget participatif. Néanmoins, cela ne ressemblait pas à ce qui se passe aujourd'hui. Il était question de mobiliser les citoyens dans des séances comme celles que nous organisons pour le BP. La population et nous, autorités locales, devons élaborer des plans d'investissement. Tout projet qui ne comportait pas la dimension participative n'était pas financé [Bourgmestre d'une des communes du Sud-Kivu, décembre 2021].

Pendant la même période, l'ONU-Habitat organisait une activité similaire, mais à Kinshasa. En effet, l'ONU-Habitat est l'agence des Nations unies la plus impliquée dans la promotion du BP à travers le monde. Pour cette institution, note Porto de Oliveira (2016), le BP est une innovation capable de promouvoir l'agenda de l'ONU sur les Objectifs millénaires pour le développement (OMD) en améliorant la gestion publique dans les municipalités et de lutter contre la pauvreté. C'est donc dans cet agenda que l'ONU a inscrit le BP. L'intervention de l'ONU-Habitat en RDC est double. En 2008, un projet dénommé « budget participatif » est financé par l'ONU-Habitat à hauteur de 178 000 dollars américains, dans la province de Kinshasa et principalement dans les communes de Masina et de Ndjili. L'objectif de ce projet est de renforcer les capacités des ETD dans l'établissement de la planification et la budgétisation participative. Ce projet s'est limité à la formation de huit professeurs de l'Université Catholique du Congo à la facilitation sur le BP, la sensibilisation des acteurs locaux de la société civile à ces mécanismes et l'exécution des petits projets intégrant le principe d'égalité des citoyens. Il s'agissait pour l'ONU-Habitat de doter les communes cibles de Kinshasa de toute l'expertise nécessaire pour qu'elles soient capables de faire face à la pauvreté.

Je dirais que ce projet fut le précurseur de ce qu'est le BP aujourd'hui. Il nous a préparés à ce mécanisme (BP). Mais, ce projet se limitait au renforcement des capacités de nos agents et des acteurs de la société civile sur la manière dont on peut impliquer les différentes couches de la population [Bourgmestre d'une des communes de Kinshasa, décembre 2021].

L'ONU-Habitat a joué également un rôle majeur dans la production de la littérature technique sur le BP. Les communes de Masina et de Ndjili ont exploité, dès 2009, un document de référence de l'ONU-Habitat dénommé *le Budget participatif en Afrique : Guide pour la formation en pays francophones*. Le projet BP ne fera pas long feu, car il s'éteindra avec la fin du programme de financement de l'ONU-Habitat.

Toujours à Kinshasa, lors la même période, un projet du nom de *Programme de gouvernance participative* a été financé conjointement par l'Union européenne et Christian Aid dans quelques provinces du pays, notamment Kinshasa. Ce projet concerne quant à lui la participation citoyenne au processus législatif dans les assemblées provinciales de Kinshasa, du Kasai oriental, Kasai occidental et Bandundu. L'objectif est de renforcer la capacité des animateurs des organisations de la société civile en les dotant de ressources pour être capables d'aborder des questions de finances publiques.

Il s'agissait de nous doter des outils d'analyse de données issues de notre interaction avec les citoyens. Dans nos échanges avec les citoyens, nous discutons des problèmes auxquels les communautés font face. Grâce à ce projet-là, toutes nos discussions sont traduites en projets structurés que nous traduisons ensuite en proposition de loi. Ces propositions sont par la suite discutées avec les élus provinciaux [Acteur de la société civile Kinshasa, novembre 2021].

Il ressort par ailleurs de nos recherches que le programme pilote du BP au Sud-Kivu est l'activité la plus déterminante de cette première phase d'introduction du BP en RDC. En effet, l'initiative est venue de la BM à travers un projet du gouvernement congolais dénommé *Programme de Renforcement des Capacités en Gouvernance*, financé à hauteur de 50 M USD par la BM. À l'institution du PRCG, la BM attend de renforcer les capacités des ETD pour améliorer la gouvernance et renforcer le système de gestion des finances publiques. Grâce à ce projet, la BM a sensibilisé les autorités provinciales à l'adoption du BP pour accompagner la réforme des finances publiques au sein des ETD (BM, 2012 ; Kanyurhi, 2018). Notons que le BP n'était pas l'objectif principal du PRCG, il s'est présenté comme l'un des outils pouvant faciliter l'atteinte des objectifs du programme. Parmi les objectifs du PRCG, nous mentionnons le renforcement des activités du gouvernement central, des provinces et des ETD dans le processus de la décentralisation financière et de la redevabilité (BM, 2012). Selon les responsables de ce projet que nous avons interviewés, le but de ce projet pilote du BP est de permettre aux ETD d'obtenir des moyens pour financer leurs projets d'investissements. Les responsables du PRCG et de la BM ont jeté leur dévolu sur le BP comme instrument pouvant permettre aux ETD de se doter du budget d'investissement. C'est ainsi qu'un programme pilote du BP a été lancé dans la province du Sud-Kivu.

Les premières activités de sensibilisation au BP sont organisées par les responsables du PRCG, les consultants de la BM et les autorités du gouvernement provincial du Sud-Kivu, de 2010 à 2011. Du 28 février au 1<sup>er</sup> mars 2011, un mini-atelier est organisé pour informer les autorités des ETD de l'initiative consistant à lancer le BP dans la province. Cette initiative est consécutive à une recherche commandée par la BM dans le cadre du projet PRCG. Cette recherche portant sur l'étude de faisabilité du BP démontre que la province ainsi que les ETD peuvent s'appuyer sur cet instrument pour améliorer leurs recettes fiscales et renforcer la gouvernance des finances publiques locales. Pour un lancement expérimental, les consultants qui ont mené cette étude proposent huit ETD sur les 27 que connaît la province du Sud-Kivu. Ces ETD sont les trois communes de la ville de Bukavu : Kadutu, Ibanda et Bagira, qui font l'objet de l'analyse dans cette thèse et les chefferies de Ngweshe, de Luhwinja, de Wamuzimu, de Kabare et de Bafuliro, que nous n'étudierons pas

pour des raisons de non-accessibilité à l'information (BM, 2012). L'étude de faisabilité ne mentionne pas les raisons qui ont milité pour le choix de ces huit ETD. La seule explication mentionnée est qu'il faudrait commencer par quelques entités avant d'étendre le BP partout dans la province.

Ainsi, du 25 au 29 avril 2011, au petit Séminaire de Murhesa dans la province du Sud-Kivu, un atelier de renforcement des capacités sur le BP est organisé par les consultants de la BM et les responsables PRCG en collaboration avec le gouvernement provincial du Sud-Kivu. Cet atelier a connu la participation des acteurs de la société civile provinciale et des responsables politiques et administratifs de ces huit ETD qui abriteront l'expérience pilote du BP. L'objectif est de sensibiliser et former les participants sur le mécanisme du BP. Les modules abordés comprennent notamment les bienfaits du BP pour une ETD et pour ses autorités, les techniques de mobilisation des citoyens et les mécanismes de la crédibilité budgétaire.

Le bilan de l'expérience pilote du BP dans les huit ETD est différemment jugé par les acteurs. La recherche menée par Batumike (2014) note que l'expérience n'est pas un succès, car le BP est mis en place sans que la décentralisation ne soit effective dans les ETD de la RDC, ce qui justifie plusieurs dysfonctionnements de cet instrument. En dressant son bilan de l'expérience pilote du BP, Kanyurhi (2018) note qu'il s'agit d'un échec attribuable à la précipitation avec laquelle cet instrument est mis en œuvre dans la province sans que les préalables liés à la décentralisation soient réunis. Cependant, toutes les études menées par la BM notent que l'expérience pilote du BP dans les ETD du Sud-Kivu s'est révélée un succès. En effet, le BP a permis aux ETD pilotes d'améliorer leur gouvernance par le mécanisme de la redevabilité, la participation des citoyens à la gestion de finances publiques locales et le suivi de la mise en œuvre des projets d'investissement. De plus, dans une étude sur l'expérience pilote du BP au Sud-Kivu, Allegretti et Mbera (2014), qui ont participé à l'accompagnement du processus comme consultants à la BM, notent pour leur part que les résultats sont satisfaisants. Pour ces auteurs, grâce au BP, une réforme mettant fin au paiement d'impôts de manière manuelle a été instituée dans les communes de Kadutu et d'Ibanda. Pour limiter la corruption et le détournement de ces fonds, les assujettis sont appelés désormais à déposer leurs dus sur les comptes bancaires des communes. En outre, tout projet d'investissement doit désormais faire l'objet d'une discussion entre les citoyens et les autorités des ETD. Allegretti et

Mbera (2014) considèrent également que le BP est un succès dans la province par le fait que les autorités provinciales affichent un engagement sans faille pour la réussite de ce processus.

Les acteurs du gouvernement central et des ETD partagent les mêmes points de vue que ceux de la BM. Ils considèrent tous l'expérience pilote du BP comme un succès. C'est d'ailleurs au regard des résultats sur le terrain que le gouverneur de la province a signé un arrêté instituant et rendant obligatoire le BP dans toutes les 27 ETD de la province.

L'un des responsables à la BM mentionne lors de notre entretien que :

Depuis que je suis en poste en RDC, j'ai vu pour la première fois les acteurs de la société civile du Sud-Kivu parler le même langage avec les autorités politiques. C'était du jamais vu grâce au BP. C'était pour nous une des raisons pour encourager l'extension du programme [Spécialiste du secteur public à la BM, juin 2022].

La BM s'est également appuyée sur les résultats de la province du Sud-Kivu pour étendre le programme du BP dans les autres provinces du BP. Cela nous amène à la deuxième phase d'introduction du BP en RDC.

### **5.1.2. L'extension du BP au-delà du Sud-Kivu**

La deuxième période qui consacre l'introduction du BP en RDC se situe de 2014 à 2016 et consiste à étendre le BP au-delà de la province Sud-Kivu qui a expérimenté le programme pilote. En février 2014, le gouvernement congolais a sollicité et obtenu de la BM et de DFID un accord de don instituant le projet PROFIT-CONGO. Ce dernier se veut un fonds flexible et ouvert à tous les bailleurs internationaux qui voudraient participer au renforcement de la redevabilité dans la gestion des finances publiques en RDC. Le projet PROFIT-CONGO est administré par la BM et géré par le COREF, une instance du ministère des Finances du gouvernement congolais pour s'approprier un projet (COREF, 2020 ; Union européenne, 2019). Le projet PROFIT-CONGO est financé à hauteur de 72,1 M USD, dont 17,1 M USD de DFID et 55 M USD de la BM. Ce projet est très vaste, il vise à assurer la redevabilité dans la gestion des finances publiques au niveau du gouvernement central, des gouvernements provinciaux et des ETD (ministère des Finances, 2015).

Compte tenu de l'expérience pilote du Sud-Kivu jugée positive par la BM, celle-ci estime que le BP peut être généralisé dans toutes les ETD dans le cadre du projet PROFIT-CONGO. Une recherche est commandée par la BM et le COREF pour recueillir les avis et les propositions des autorités des ETD sur toutes les expériences participatives menées dans leurs provinces. Pour

restituer les conclusions de cette étude, le forum national sur le BP est organisé. Il se tient du 18 au 19 novembre 2015 à Kinshasa. Le forum national sur le BP regroupe tous les acteurs impliqués dans la réforme des finances publiques en RDC, notamment le ministre national des Finances et son collègue du Budget, les hauts fonctionnaires du ministère des Finances et du ministère du Budget, les responsables du COREF, les gouverneurs de provinces, les bourgmestres et autres autorités politiques des ETD, les acteurs de la société civile, les représentants de la BM et les consultants internationaux en BP recrutés par la BM.

Le forum national comporte deux objectifs. Le premier consiste à faire la restitution d'un projet de recherche entrepris et financé par la BM et le COREF. Ce projet de recherche est mené par des consultants nationaux dans l'objectif d'identifier les provinces de la RDC et les ETD où il existe des initiatives de participation citoyenne aux finances publiques, de cartographier les acteurs clés de ces initiatives, de décrire et comparer ces initiatives et enfin de dégager une approche unique qui soit meilleure pour être appliquée à toutes les ETD dans le cadre de la réforme des finances publiques. La conclusion retenue par les consultants qui ont mené ce projet est que le BP constituerait l'option la plus appropriée qui faciliterait la participation des citoyens dans la gestion des finances publiques des ETD (ministère des Finances, 2015). Le deuxième objectif du forum national est le lancement officiel du BP par le gouvernement national de la RDC. Cela a été fait, car dans le discours du ministre national du Budget, le BP est explicitement mentionné comme l'instrument adopté par le gouvernement central pour la mise en œuvre de la réforme des finances publiques dans les ETD.

À l'issue du forum national, le COREF, par l'entremise du projet PROFIT-CONGO, a lancé le BP dans les ETD de 10 autres provinces du pays, à savoir l'Équateur, la Tshuapa, la Mongala, le Kasai oriental, la Lomami, le Sankuru, le Nord-Ubangi, le Sud-Ubangi, le Nord-Kivu et la capitale Kinshasa (COREF, 2018). 34 ETD de ces provinces susmentionnées ont été accompagnées par le COREF dans la mise en œuvre du BP. À cela il faut ajouter les 27 ETD du Sud-Kivu parmi lesquelles les huit pilotes qui expérimentent le BP en RDC, ce qui fait un total 61 ETD dans lesquelles le BP est mis en œuvre en RDC.

Après avoir examiné les phases d'introduction du BP en RDC, il est pertinent de comprendre comment cette pratique est inscrite dans le cadre juridique congolais. En nous appuyant sur les

expériences passées et les initiatives des agences de coopération internationale, nous explorerons les dispositions légales et les mécanismes institutionnels mis en place pour guider la mise en œuvre du BP en RDC.

## **5.2. La description du processus du BP en RDC**

La mise en œuvre du BP en RDC découle du plan stratégique de la réforme des finances publiques de la RDC. Au niveau national, il n'y a aucune loi qui prévoit explicitement le BP. Comme cette initiative découle du gouvernement central, les provinces ont mis en place des cadres juridiques dans lesquels la description du processus de la mise en œuvre est bien détaillée. En nous référant à ces actes juridiques provinciaux et au guide de la mise en œuvre du BP, nous décrivons ce processus qui s'étend à deux cycles : la participation et la redevabilité.

### **5.2.1. La participation directe des citoyens**

La participation est considérée comme le premier cycle du BP en RDC. Elle consiste à donner l'occasion aux citoyens habitant un quartier, un village ou un groupement de faire valoir leurs idées au sein des institutions publiques chargées de planifier le budget. Plusieurs documents de référence du BP en RDC, notamment *le guide méthodologique de la mise en œuvre du BP*, *l'arrêté provincial numéro 12/031 du 05 octobre 2012 portant institutionnalisation du BP dans les ETD du Sud-Kivu* et *l'édit numéro 003/2016 du 09 juin 2016 qui introduit le BP dans les communes de Kinshasa*, soulignent que la participation directe des citoyens est constituée de quatre étapes majeures, à savoir la réunion d'orientation, les forums des quartiers, les forums des délégués, et le forum communal et le vote final.

La première étape de la mise en œuvre concerne la réunion d'orientation. Cette étape se déroule entre le mois d'avril et celui de mai de chaque année (Kanouté, 2016). Le bourgmestre met alors en place une structure appelée « cadre de concertation de l'ETD » pour les communes de Kinshasa ou « Coordination du BP » pour les communes du Sud-Kivu. Selon l'arrêté du 05 octobre 2012, instituant le BP au Sud-Kivu, ce cadre mis en place par le bourgmestre est composé des fonctionnaires communaux tels que l'ordonnateur du budget, le gestionnaire des crédits, le receveur de l'ETD, les responsables de services techniques de l'ETD et de tout autre membre choisi par le bourgmestre. Selon les différents règlements du BP des communes de Selembao (2016), Kisenso

(2017), Nsele (2017) et l'édit provincial de Kinshasa du 09 juin 2016, la réunion d'orientation permet de :

- Discuter des orientations budgétaires contenues dans l'instruction du ministre provincial du Plan. L'instruction du ministre provincial définit le cadre macro-économique sur lequel doit s'appuyer le budget des ETD, ce qui comprend les prévisions des recettes et le comportement général d'autres agrégats économiques du pays. Le ministre provincial s'appuie aussi sur l'instruction du ministre national qui fixe les orientations générales du cadre macroéconomique du pays.
- Lancer le processus du BP de chaque année et discuter des stratégies de sensibilisation des citoyens ;
- Donner des orientations budgétaires à communiquer dans tous les forums des quartiers et forums des délégués ;
- Définir les règles du jeu, c'est-à-dire la part du budget municipal à allouer au BP qui doit représenter au moins 30 % à affecter à des projets d'investissement choisis par les citoyens eux-mêmes. Il s'agit, par exemple, des projets comme l'installation d'éclairage public, la lutte contre les érosions, la construction des ponts, la construction des escaliers, etc.
- Lancer les formations de renforcement des capacités des acteurs clés qui doivent assurer le portage du BP dans les différents quartiers de l'ETD.

Cette étape est cruciale avant le lancement du BP. Elle se fait sous l'accompagnement du facilitateur de l'ETD, et produit quelques livrables inscrits dans la décision du bourgmestre, à savoir l'affirmation de la volonté de l'ETD d'organiser le BP ; l'état des lieux de l'ETD sur les dimensions financières, humaines, logistiques ; la liste des acteurs clés impliqués régulièrement et le cadre territorial (Kanouté, 2016).

Selon tous les répondants interrogés sur la question, c'est après cette première étape que les autorités des ETD lancent la sensibilisation sur le BP. L'autorité de l'ETD doit signer une décision qui détaille les étapes qu'ils doivent suivre et les résultats attendus en matière de la participation des citoyens.

La deuxième étape du cycle de mise en œuvre du BP concerne les forums des quartiers qui se déroulent au mois de juin. Ils s'organisent dans chaque quartier une fois par an. Le forum des quartiers réunit le facilitateur de l'ETD, les chefs de quartiers, les représentants de l'ETD, les organisations de la société civile et les habitants du quartier concerné pour « débattre des problèmes du quartier, définir les priorités à adresser à l'exécutif municipal » (art. 6 de l'arrêté provincial 12/031 du gouvernement du Sud-Kivu). Les participants de chaque forum des quartiers doivent prioriser trois besoins jugés importants pour leur quartier. À la fin, ils doivent choisir trois délégués qui vont représenter le quartier au sein du forum des délégués. Les forums des quartiers sont aussi une occasion de repérer les grandes, moyennes et petites entreprises du quartier et autres équipements socioéconomiques afin d'évaluer la capacité fiscale de l'ETD (Article 5, alinéa 4 du Règlement intérieur du BP de la Commune de Selembao, 2016). Selon le guide du BP en RDC (Kanouté, 2016), le forum du quartier permet :

« L'appropriation par les populations de leur propre développement ; l'instauration d'un climat de confiance entre les décideurs locaux et les populations à la base ; la contribution réelle et durable des populations à la mise en œuvre des actions de développement » (p. 36).

Le forum se déroule de la manière suivante. D'abord, la question centrale est inscrite de façon visible en milieu du tableau, les concepts clés sont bien éclaircis par le facilitateur et les agents de l'ETD présents à la rencontre. Ensuite, les participants sont répartis en groupe pour identifier séparément 5 idées prioritaires en réponse à la question. Après cette phase, les participants se retrouvent tous dans une sorte d'assemblée où toutes les idées identifiées sont discutées et mises en commun. La parole est donnée de façon équitable à toute personne qui veut intervenir, jusqu'à ce qu'un consensus soit dégagé sur les priorités à retenir. Enfin, les forums des quartiers sont sanctionnés par un procès-verbal qui reprend notamment la liste de trois priorités retenues pour le quartier, le profil fiscal du quartier, la liste de trois délégués choisis qui doivent représenter le quartier au niveau du forum des délégués. Les délégués de quartiers ont un mandat de trois ans renouvelables une fois.

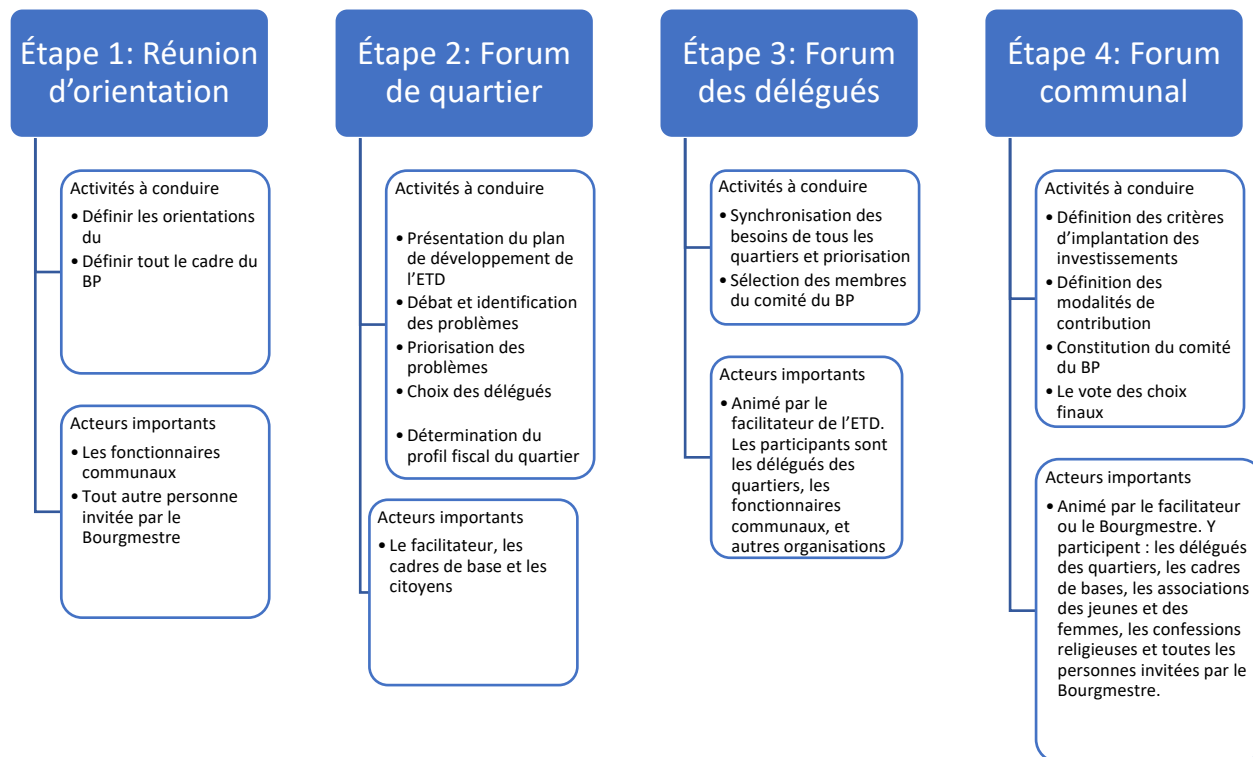
La troisième étape concerne ce que l'on appelle le forum des délégués qui se déroule au mois de juillet (Kanouté, 2016). Ce forum est convoqué par le bourgmestre de la commune ou son représentant et présidé par le facilitateur de l'ETD. Il regroupe les délégués des quartiers, les acteurs de la société civile intéressés, les confessions religieuses, les agents communaux, l'autorité communale et le facilitateur affecté à la commune (Arrêté provincial 12/031 du gouvernement du

Sud-Kivu). Dans ce forum, il est question de débattre de tous les besoins priorisés par la population au sein des forums des quartiers. À titre d'exemple, si une ETD est constituée des dix quartiers à raison de 3 priorités par quartier, le forum des délégués doit discuter de tous les 30 besoins pour en retenir un nombre raisonnable en fonction de la capacité financière de l'ETD. Dans la plupart des cas, de 5 à 10 besoins sont retenus par le forum des délégués. Le choix se fait la base du caractère urgent des besoins, de leur gravité et faisabilité. Le consensus est le mode de décision le plus privilégié et à défaut, on procède au vote. Il s'agit également dans ce forum de la consolidation des profils fiscaux des quartiers et de la formulation de stratégies de mobilisation des recettes. Il est précisé dans le guide du BP dans les ETD que les représentants techniques de la commune sont mis à contribution pour éclairer les délégués sur les politiques sectorielles et les aspects techniques sur les problèmes. Les participants peuvent classer les priorités selon trois choix : « très important », « important » et « pas important ». En dernier lieu, les participants sélectionnent les membres qui doivent faire partie du comité du BP au sein de l'ETD, qui doivent siéger aux côtés des fonctionnaires communaux.

La quatrième étape est le forum communal. Il se déroule au mois d'octobre de chaque année. Ce forum est convoqué par le bourgmestre de la commune et animé par lui-même ou par le facilitateur de l'ETD. Il constitue un véritable lieu d'échange entre les services techniques de la commune, les délégués des quartiers, les membres du comité du BP, les cadres de bases (chefs de quartiers), les associations des jeunes et des femmes, les confessions religieuses et toutes les personnes invitées par le bourgmestre. Dans ce forum, il s'agit d'analyser la faisabilité des priorités retenues, d'assurer la cohérence entre les priorités choisies par les citoyens et le plan de développement de l'ETD, de valider les priorités d'investissement, d'adopter les stratégies de mobilisation des recettes potentielles déterminées par les différents forums et de définir les critères de mise en œuvre dans les quartiers. Les 5 à 10 propositions retenues par le forum des délégués sont passées au peigne fin. Certaines peuvent être écartées soit parce qu'elles ne relèvent pas de la compétence de l'ETD ou parce qu'elles ne sont pas faisables au regard du budget prévu. D'autres propositions peuvent être modifiées pour les adapter aux budgets et compétences de l'ETD. Les propositions retenues sont soumises au vote. Celui-ci se déroule lors d'une assemblée électorale convoquée par le bourgmestre. Cette séance est ouverte à tous. Le bourgmestre présente la version finale des priorités retenues par le forum communal. Le vote des priorités à retenir par l'ETD se fait à main levée par les

participants. Les priorités retenues sont incorporées dans le budget d'investissement de la commune.

**TABEAU 5. ÉTAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DU BP EN RDC**



### 5.2.2. Le cycle de la redevabilité et du contrôle citoyen

Le cycle consacré à la redevabilité et au contrôle citoyen démarre après le vote et l'approbation du budget de l'ETD par la tutelle, le gouvernement provincial. Ce cycle est constitué des deux étapes importantes : l'exécution du budget et le suivi de l'exécution budgétaire par le contrôle citoyen.

L'exécution commence dès le premier janvier de chaque année. D'abord, la commune et tous ses partenaires procèdent à la diffusion des priorités retenues par le forum communal. Mentionnons ici que les priorités restent thématiques et ne sont pas traduites en projets élaborés de manière classique. Par la suite, on procède à la diffusion qui se fait de plusieurs manières. À l'échelle de la commune, les priorités retenues sont affichées et postées sur le site internet ou les pages de réseaux sociaux de la commune. On peut également utiliser les radios communautaires pour informer le public des différents des travaux à réaliser et le calendrier de leur exécution.

Ensuite vient l'étape de passation des marchés selon les réglementations. Les appels d'offres sont lancés et les marchés sont octroyés aux soumissionnaires ayant présenté les offres les plus avantageuses pour la communauté. Les sociétés qui ont gagné le marché exécutent le projet selon le calendrier prédéfini.

La dernière étape de la mise en œuvre du BP concerne le contrôle citoyen. L'arrêté provincial du Sud-Kivu du 05 octobre 2012 en son article 17 stipule que « les gestionnaires des ETD informent trimestriellement aux instances du BP des avancées obtenues » dans le cadre du BP. À Kinshasa, l'édit provincial prévoit aussi un mécanisme de contrôle citoyen sur les activités du BP. Dans les décisions communales instituant le BP, le contrôle citoyen est prévu à travers la « Tribune d'expression populaire » (TEP). La TEP a comme objectif « de permettre aux autorités communales de rendre compte de la gestion des finances publiques de leurs entités respectives, et à la population, d'avoir accès à l'information budgétaire et d'exercer le contrôle citoyen » (COREF-Magazine, 2018, p. 16). Lors de cette séance de redevabilité, les autorités des ETD accompagnées de leurs services sont appelées à s'expliquer devant les citoyens. Elles commencent par lister les projets retenus lors de l'exercice du BP ; ensuite, elles font état de la santé des finances publiques de l'ETD en matière de mobilisation des recettes ; enfin, elles énumèrent la liste des projets déjà réalisés, en cours de réalisation et non encore réalisés. Les autorités donnent les raisons qui justifient la non-réalisation de certains projets. Les citoyens posent des questions non seulement

sur le BP, mais sur toutes les questions de la gestion de l'ETD. Les autorités sont dans l'obligation de répondre à toutes les questions des citoyens.

Après avoir exploré les modalités de mise en œuvre du BP, nous nous tournons vers l'identification des acteurs clés qui jouent un rôle essentiel dans la réalité du BP en RDC.

### **5.3. Les acteurs importants du BP en RDC**

En plus de la BM dont l'activité de financement de projets et d'accompagnement technique est détaillée dans cette thèse, plusieurs autres acteurs importants sont intervenus dans le choix et la mise en œuvre du BP en RDC. Il s'agit du gouvernement central, des institutions provinciales (gouvernement provincial et assemblée provinciale), des autorités des ETD (les bourgmestres et les agents administratifs), des autorités déconcentrées (les chefs de quartiers appelés cadres de base), des facilitateurs et des citoyens organisés.

Le gouvernement central est le premier acteur du BP. Il joue un rôle majeur, car il est l'instigateur de la réforme de finances publiques qui a permis la mise en œuvre du BP dans les ETD (PSFP, 2010). Le rôle central du gouvernement réside dans son obligation de garantir les conditions propices à la mise en œuvre du BP, notamment en rendant disponibles les transferts de fonds aux provinces et ETD que l'on appelle la rétrocession de 40 % des recettes à caractère national qu'il a collectées dans chaque province (LOFIP, 2011). Ces recettes sont considérées comme celles réservées à l'investissement dans les provinces et les ETD.

Le COREF est le deuxième acteur le plus important du BP en RDC. Le COREF est un service public spécialisé de l'État congolais placé sous l'autorité du ministre des Finances du gouvernement central. Il a été créé par l'arrêté<sup>3</sup> ministériel comme structure de pilotage de la réforme des finances publiques en RDC (ministère des Finances, 2015). Le projet PROFIT-CONGO grâce auquel le BP est mis en œuvre dans les ETD est géré par le COREF et supervisé par la BM. Le COREF est donc un organe technique du gouvernement qui joue l'interface entre la BM et les ETD. Dans ses rapports avec les ETD, le COREF reçoit le fonds de la BM pour accompagner la mise en œuvre du BP, en fournissant les moyens financiers pour organiser les

---

<sup>3</sup> Arrêté interministériel n°217/CAB/MIN/FINANCES/2009, n°549/CAB/MIN/PLAN/2009 et n°014/CAB/MIN/BUDGET/2009 du 17 août 2009 portant création du COREF

différents cycles de la mise en œuvre du BP et en formant les acteurs locaux au mécanisme budgétaire.

Les institutions provinciales, à savoir le gouvernement provincial et les assemblées provinciales, sont aussi des acteurs importants du BP. Elles sont constituées du gouverneur de province, des ministres provinciaux du plan et du budget, des députés provinciaux et des agents administratifs rattachés à la province. Les institutions provinciales jouent un rôle majeur dans le BP. Ce sont ces autorités qui adoptent des règles institutionnalisant et rendent obligatoire le BP dans les ETD. Au Sud-Kivu, le gouverneur de province a signé un arrêté provincial n°12/031/GP/SK du 05 octobre 2012, institutionnalisant le Budget participatif dans les ETD de la province. Dans le droit positif congolais, un arrêté est un acte administratif pris par une autorité exécutive, notamment le gouverneur de province ou le ministre national (Vunduawe et DJ'Andima, 2020). À Kinshasa en revanche, l'assemblée provinciale a voté un édit numéro 003/2016 du 09 juin 2016 instituant le BP dans la ville de Kinshasa. Dans le droit positif congolais, un édit est une loi votée au niveau provincial (Vunduawe et DJ'Andima, 2020). En ce sens, le COREF mentionne dans le projet PROFIT-CONGO, dans son volet participation citoyenne (2016), que le rôle des autorités publiques est d'abord de mettre en place un contexte institutionnel favorable, qui définit les droits et les obligations de tous en rapport avec la participation citoyenne. Ainsi, les autorités provinciales sont de grands acteurs du BP dans les ETD de la RDC. De plus, selon la *Loi relative aux finances* de la RDC (LOFIP, 2011), les budgets des ETD doivent être approuvés par la province, ce qui donne un droit de regard aux autorités provinciales afin de s'assurer que les autorités des ETD ont organisé le BP.

Les autorités des ETD et leurs agents administratifs constituent la quatrième catégorie d'acteurs du BP en RDC. Lorsqu'on parle des autorités des ETD, on fait allusion aux bourgmestres de communes et à leurs adjoints. Les agents administratifs sont les fonctionnaires de l'administration communale. Ces deux acteurs jouent un très grand rôle dans le BP des ETD. Avant la mise en œuvre effective du BP dans l'ETD, le bourgmestre doit prendre une décision qui institue et autorise l'application de cet instrument dans son entité. Cette décision est complétée par un règlement intérieur qui précise les modalités d'application du BP dans l'ETD, en fixant le calendrier des activités ; les instances d'animation du BP ; les critères de choix des délégués et leurs attributions et les obligations auxquelles ils sont soumis. Les agents de l'administration communale sont des

acteurs importants à qui incombe la responsabilité de l'élaboration du projet communal et de proposer le pourcentage qu'il faut accorder au BP.

Les facilitateurs du BP constituent le cinquième type d'acteurs qui interviennent dans le BP. Ceux-ci sont considérés comme des experts locaux en BP. Ils ont été choisis parmi les acteurs de la société civile. Le choix de facilitateurs s'est fait en fonction de leur degré d'implication dans les questions communales. Dans le guide sur la mise en œuvre du BP en RDC, Kanouté (2016) note que le rôle des facilitateurs est de modérer les réunions sur le BP et de faire le plaidoyer auprès des autorités des ETD pour qu'elles appliquent les projets choisis par les citoyens. Ils ont aussi comme responsabilités de former les citoyens et de les assister dans les séances du BP à l'échelle des quartiers. Un facilitateur couvre deux à trois ETD en fonction de la dimension démographique et de la superficie de l'entité. Le travail de facilitateur est presque volontaire, mais ils bénéficient des frais forfaitaires de transport payés ponctuellement par le COREF.

Les cadres de base ou les chefs de quartiers sont aussi une catégorie d'acteurs qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre du BP en RDC. Selon l'organisation administrative de la RDC, les quartiers sont des entités déconcentrées. Les chefs de quartiers jouent un rôle important dans l'organisation des forums de quartiers. En collaboration avec les autorités communales, ils sont chargés de sélectionner les habitants de leurs quartiers qui participeront aux forums de quartiers. Les chefs de quartiers interviennent aussi dans le vote de projets finaux au niveau de la commune. Ils ont également comme rôle de participer à la sensibilisation des citoyens au civisme fiscal et participent aux côtés des citoyens à la réalisation de certains projets qui requièrent l'implication de tous.

La dernière catégorie d'acteurs concerne les citoyens eux-mêmes. Dans sa version sur la participation citoyenne, le projet PROFIT-CONGO (2015) souligne que, dans un contexte où les citoyens ont été historiquement marginalisés dans le processus décisionnel, le BP représente une transformation fondamentale du rôle des citoyens qui doivent désormais être actifs dans les délibérations publiques. Ils doivent intervenir dans la mise en œuvre du BP ainsi que dans le choix, la priorisation des besoins au niveau des quartiers et le vote des projets qui doivent être exécutés. Les citoyens sont souvent regroupés au sein des organisations de la société civile au niveau du quartier ou de la commune. Les responsables de ces organisations à l'échelle du quartier sont actifs dans les quartiers dans l'identification des problèmes de leur entité. Les citoyens choisissent trois

délégués par quartiers qui vont les représenter dans les différentes étapes du BP. À leur tour, les délégués des quartiers choisissent l'un d'entre eux pour les représenter au sein de l'ETD. Le représentant choisi par les délégués des quartiers est appelé « point focal du BP » (Règlements intérieurs BP des communes de Selembao ; Kinseso et Nsele, 2016). Le point focal a un mandat de deux ou trois ans selon l'ETD. Il interagit directement avec les autorités de l'ETD et suit de près l'exécution des travaux. Le point focal et tous les délégués des quartiers ont également comme rôle de sensibiliser les citoyens au civisme fiscal.

#### **5.4. La présentation, la description des cas et l'évaluation des résultats de la mise en œuvre**

Nous avons sélectionné cinq cas qui seront analysés pour étudier la mise en œuvre du BP en RDC. Trois de ces cas se trouvent dans la province du Sud-Kivu, où le programme pilote a été mis en place de 2011 à 2013. Il s'agit des communes de Kadutu, d'Ibanda et de Bagira. Les deux autres cas se situent dans un autre contexte urbain distinct, la province de Kinshasa. Il s'agit des communes de Selembao et de Bumbu. Ces cinq cas offrent une diversité de situations et permettront d'obtenir des enseignements précieux du BP en RDC.

##### **5.4.1. La province du Sud-Kivu**

Le Sud-Kivu est l'une des 26 provinces de la RDC, située à l'Est du pays. Avec une superficie de 69 130 km<sup>2</sup>, elle est dirigée par deux institutions provinciales basées à Bukavu, sa principale ville. L'assemblée provinciale du Sud-Kivu, composée de députés provinciaux élus directement par les citoyens, est l'organe délibérant de la province. Le gouvernement provincial est dirigé par un gouverneur élu par les députés provinciaux, ainsi que par 10 ministres provinciaux nommés par le gouverneur.

Le lancement du BP dans la province du Sud-Kivu a été effectué par l'arrêté provincial numéro 12/031 du 05 octobre 2012. Bien que l'arrêté provincial ne spécifie pas le montant ou pourcentage que chaque ETD devra allouer à son BP, l'instruction du ministère provincial du Plan et Budget souligne que les ETD doivent consacrer au minimum 30 % de leurs budgets aux investissements liés au BP (Circulaire numéro 02 du ministère du plan et budget<sup>4</sup>). Selon les représentants des communes, le BP représente en théorie 30 % du budget global de chaque ETD.

---

<sup>4</sup> Point 8 de la circulaire n° 02/MINIPLAN et BUDGET/2011 portant instructions relatives à l'élaboration des prévisions budgétaires des Entités territoriales décentralisées de la Province du Sud-Kivu pour l'exercice 2012.

Il convient de noter que la ville de Bukavu, chef-lieu de la province, s'étend sur une superficie de 60 km<sup>2</sup> et contient environ 350 000 habitants. Administrativement, elle est subdivisée en trois communes : Kadutu, Ibanda et Bagira (PNUD, 2009). Dans le cadre de cette thèse, nous avons mené des enquêtes au sein de ces trois communes de la province du Sud-Kivu.

Le choix des trois communes se justifie par le fait qu'elles sont situées dans la ville de Bukavu, chef-lieu de la province du Sud-Kivu, où l'accès à l'information est facile par rapport aux autres ETD pilotes situées en milieu rural. En tant que siège des institutions provinciales, Bukavu nous permet d'avoir accès aux autorités provinciales et aux informations stockées dans les bureaux administratifs. De plus, les contraintes telles que l'absence de moyens de communication fiables comme les routes et les aéroports, ainsi que les conditions de sécurité fragiles dans les zones rurales où se trouvent les autres ETD pilotes, rendent les déplacements difficiles pour un chercheur aux moyens financiers limités.

#### **5.4.1.1. Le BP dans la commune de Kadutu**

La commune de Kadutu, créée par le Décret-Loi du 13 octobre 1959, compte une population estimée de 473 367 habitants, répartis sur une superficie de 106 kilomètres carrés. Elle est composée de sept quartiers, à savoir Cimpunda, Kajangu, Nyamugo, Mosala, Nkafu, Nyakaliba et Kasali. Chaque quartier constitue une entité déconcentrée et est géré par un chef de quartier.

Avant la mise en œuvre effective du BP en 2012, l'année 2011 a été marquée par la formation de cinq délégués de la commune. Parmi ceux-ci figuraient le bourgmestre, le bourgmestre adjoint, le mandataire du budget, le comptable et le président de la société civile de la commune. Ces délégués ont été formés aux pratiques du BP par les consultants de la BM.

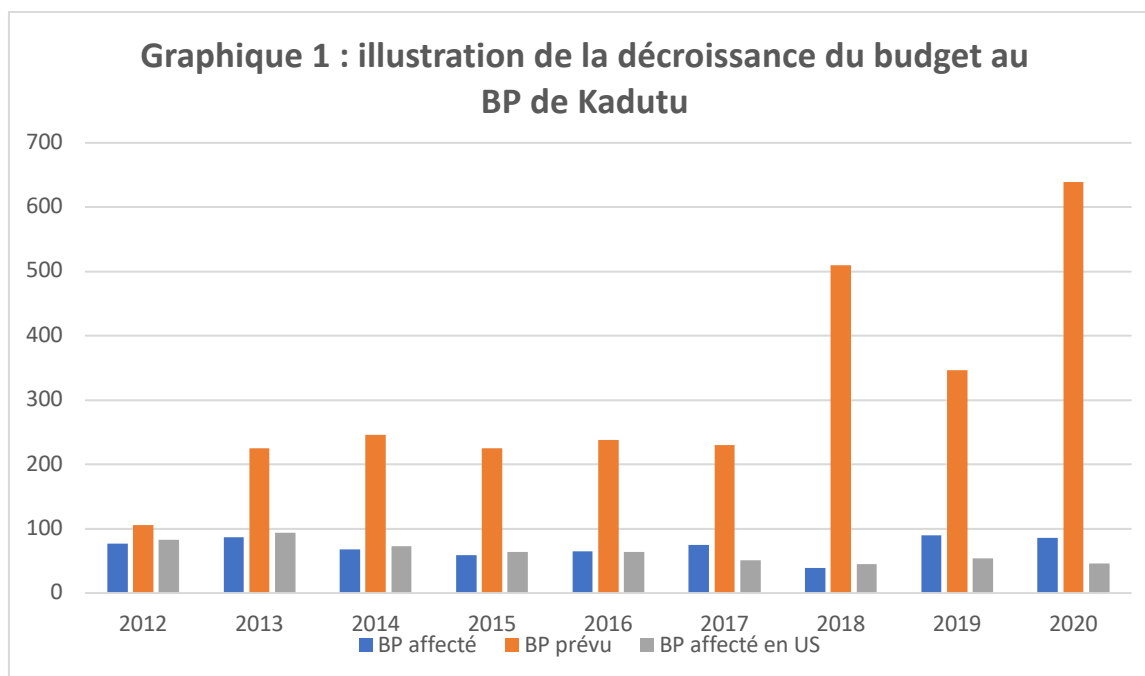
Conformément aux instructions du gouvernement provincial qui fixe le BP à moins 30 % du budget de l'ETD, le règlement intérieur du BP de la commune de Kadutu prévoit que 35 % du budget soit réservé au BP. Cette information a également été confirmée par certains répondants de la commune. Cependant, après avoir comparé les chiffres présentés dans les différents budgets de la commune, il est constaté que ni le montant d'au moins 30 % instruit par le ministère provincial du Plan et du Budget et encore moins le montant règlementaire de 35 % prévu par le règlement intérieur de la commune ne sont respectés en réalité.

Pour obtenir un aperçu des prévisions budgétaires de la commune de Kadutu de 2012 à 2020, le tableau ci-dessous met en lumière les crédits budgétaires alloués au BP par les autorités communales de Kadutu. Nous avons élaboré ce tableau en compilant les informations issues des différents rapports du BP de la commune de Kadutu.

**TABLEAU 6. ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES DE LA COMMUNE DE KADUTU**

Année	Prévisions budgétaires en millions (M) de Francs congolais (FC)	Réalisations budgétaires en FC	Prévisions BP 30 % prévision budgétaire	Affectation au BP	Valeur en dollars américains
2012	352,6 M	346,9 M	105,8 M	77 M	83 mille US
2013	749,8	403 M	225 M	87 M	94,5 mille US
2014	821 M	363,5 M	246 M	68 M	73,9 mille US
2015	750 M	317 M	225 M	59 M	64 mille US
2016	794,5 M	320 M	238 M	65,7 M	64 mille US
2017	768 M	304 M	230 M	75 M	51 mille US
2018	1 589 M	339 M	510 M	39 M	45,5 mille US
2019	1 158 M	384 M	347,5 M	90 M	54 mille US
2020	1 918 M	308 M	639 M	86 M	46 mille US

Nous constatons au fil du temps une décroissance du montant réservé au BP de la commune de Kadutu. En dehors des années du programme pilote, 2012 et 2013, la somme allouée au BP a considérablement diminué. Les écarts entre les prévisions budgétaires et les réalisations sont devenus très importants après la fin du programme pilote, comme nous pouvons le voir dans le graphique suivant.



De plus, la dépréciation du Franc congolais par rapport au dollar américain a réduit la valeur réelle des montants affectés au BP. Par conséquent, en plus de la décroissance du taux d'affectation au BP, le montant actuel est très faible, compte tenu de la dévaluation de la monnaie nationale.

Concernant la participation des citoyens au BP, les données statistiques extraites des procès-verbaux de la commune de Kadutu relèvent une forte participation de 2012 à 2014. Durant ces trois années cumulées, on estime que 25 000 et 30 000 personnes ont répondu présentes au BP de la commune. Certaines l'ont fait sur téléphone et les autres se sont présentées physiquement. En revanche, pour les années 2015 et 2016, aucune information sur la participation des citoyens n'est traçable. Par ailleurs, en 2017, nous avons eu accès aux procès-verbaux des forums des quartiers et des délégués dont le nombre total de participants est de 206. En 2018, le nombre de participants au BP a encore chuté à 180 personnes. Puis, nous constatons encore une décroissance de la participation, qui est de 112 personnes pour l'année 2019. En 2020, les documents que nous avons consultés à la commune de Kadutu, nous renseignent que seulement 27 personnes ont participé au BP. Le constat majeur ici est que chaque année qui passe, le BP ne fait que mobiliser moins de personnes que l'année précédente. De plus, en consultant les listes de présence des participants au BP de la commune, nous avons remarqué que ce sont presque les mêmes personnes qui participent. Elles sont soit des activistes de la société civile, soit des chefs de quartiers et de rue, et rarement des citoyens ordinaires.

Pour les TEP, sur la période de 2012 à 2020, l'ETD de Kadutu a organisé un total de huit TEP durant toute cette période, au lieu des 36 prévues, soit un taux de réalisation de seulement 25 % pour cet exercice de redevabilité.

Concernant les réalisations des priorités retenues par les participants (voir annexes E, F, G, H et I), la commune de Kadutu a exécuté 100 % des travaux en 2012 et 66 % en 2013. Les priorités les plus importantes concernent les infrastructures telles que la construction d'un terrain de volleyball et de basketball à Buholo 4, l'embellissement de la commune à la place carrefour et à la place ancienne coopéra, la réhabilitation de la source d'eau Funu et la construction de latrines publiques au quartier Mosala. Cependant, les années suivantes ont montré des taux d'exécution inférieurs à 20 %, avec seulement quelques priorités partiellement ou complètement réalisées. Toujours dans la rubrique des réalisations, nous constatons désormais qu'une somme est réservée au budget d'investissement de la commune, contrairement à la situation antérieure à l'introduction de cet instrument. Auparavant, la rubrique sur l'investissement était ignorée dans les budgets de la commune. Cela veut tout simplement dire que le BP a effectivement permis un tant soit peu le changement des pratiques budgétaires dans la commune de Kadutu.

#### **5.4.1.2. Le BP dans la commune d'Ibanda**

La commune d'Ibanda est l'une des communes de la ville de Bukavu. Elle a été créée par l'administration coloniale belge par l'arrêté collectif numéro 111/20 du 03 octobre 1958. La commune s'étend sur une superficie de 11,57 km<sup>2</sup> avec une population estimée à 207 335 habitants, selon les statistiques de la commune de décembre 2006. Elle comprend trois quartiers, à savoir Ndendere, Nyalukemba et Panzi.

Il était prévu que chaque ETD puisse élaborer une décision ou un autre acte juridique qui définit le fonctionnement et la mise en œuvre de son BP, mais rien de tel n'a été fait dans la commune d'Ibanda. C'est la raison pour laquelle les modalités de fonctionnement du BP de la commune d'Ibanda sont les mêmes que pour les autres ETD de la province du Sud-Kivu, car, elles tirent toutes leur source de l'arrêté provincial du 05 octobre 2012.

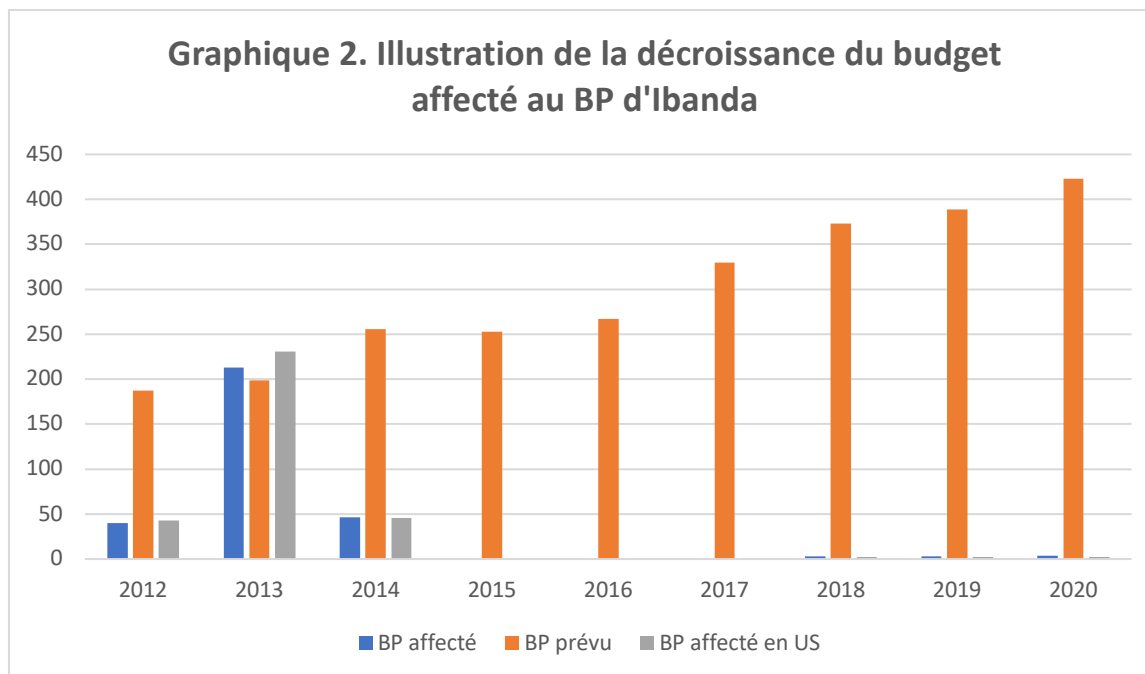
De l'avis de tous nos répondants et confirmé par les documents d'exécution et les procès-verbaux du BP de la commune d'Ibanda, le BP représente 30 % du budget de la commune. Le tableau ci-

dessous reprend le montant que la commune réserve à son BP, mais également l'évolution de toutes ses prévisions budgétaires.

**TABLEAU 7. ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES DE LA COMMUNE D'IBANDA**

Année	Prévisions budgétaires en FC	Réalisations budgétaires en FC	Prévisions BP 30 % prévision budgétaire	Affectation au BP	Valeur du montant affecté au BP en dollars américains
2012	625 M	268, 7 M	187, 6 M	40 M	43 000 USD
2013	664 M	524 M	199 M	213 M	231 000 USD
2014	852 M	390 M	255,6 M	42, 6 M	46 000 USD
2015	843 M	400 M	252,9 M	RAS	RAS
2016	890 M	398 M	267 M	RAS	RAS
2017	1 100 M	410 M	330 M	RAS	RAS
2018	1 245 M	500 M	373,5 M	3,2 M	2 000 US
2019	1 298 M	678 M	389 M	3,2 M	2 000 US
2020	1 410 M	680 M	423 M	3,7 M	2 000 US

Le premier constat évident de ce tableau réside dans l'écart entre les recettes réalisées par la commune d'Ibanda et les prévisions budgétaires établies. Cette disparité souligne le fait que les autorités communales prévoient des fonds qu'elles sont incapables de collecter pour financer le BP. Le graphique ci-dessous illustre parfaitement la croissance du BP dans le contexte de la commune d'Ibanda. Le montant en dollars américains représente la valeur réelle du montant que les autorités communales affectent au BP.



Cependant, l'année 2013 marque la fin du programme pilote du BP dans la province du Sud-Kivu. Nous constatons aussi que deux ans plus tard, soit en 2015, aucun montant n'a été affecté au BP. Selon certains membres de la société civile interrogés, le BP était pratiquement inexistant dans la commune d'Ibanda après 2015. De plus, les agents et autorités de la commune ne nous ont fourni aucun document relatif au BP qui couvre la période allant de 2015 à 2017. Un article de presse mentionne que les derniers projets du BP de la commune d'Ibanda remontent à 2014 (radio communautaire et thématique, 2017). Ces informations semblent corroborer les rapports d'exécution du BP d'Ibanda ainsi que les procès-verbaux que nous avons consultés, où seules les données de 2012 et 2013 et un peu 2014 sont détaillées de manière exhaustive. À partir de 2015, le montant prévu par les autorités (30 %) apparaît dans les données de la commune, mais sans qu'aucune affectation effective ne soit suivie. Nous présumons que la fin du programme pilote pourrait être l'une des causes de l'absence d'organisation du BP dans la commune d'Ibanda. Ainsi, dans la commune voisine de Kadutu, nous remarquons également que la même période a marqué le début de sérieuses difficultés du BP.

Pour ce qui est de la participation des citoyens aux forums des quartiers, les informations tirées des procès-verbaux de la commune d'Ibanda révèlent que les années 2012, 2013 et 2014 ont connu une forte participation des citoyens. Pour cette période, les estimations font état d'environ 20 000

personnes qui ont participé au BP de la commune d'Ibanda. Ces estimations se fondent sur le nombre de messages texte envoyés pour le choix et le vote des projets et sur les procès-verbaux de réunions du BP au niveau de la commune et dans les quartiers. En revanche, en 2015, 2016 et 2017, aucune information sur la participation des citoyens n'est disponible. Les procès-verbaux trouvés à la commune pour les BP de 2018, 2019 et 2020 font état d'une participation réduite aux acteurs de la société civile. Le chiffre exact des personnes ayant participé ne figure nulle part dans les documents consultés, sur place à la commune. Toutefois, les documents reprenant les projets retenus sont contresignés par le bourgmestre ou son adjoint et deux représentants de la société civile et un point focal BP de la commune.

Concernant les TEP, de 2012 à 2020, la commune d'Ibanda n'en a organisé que six sur une période de neuf ans ; pourtant, il est prévu que cet exercice de redevabilité s'organise une fois par trimestre. Le taux d'organisation de TEP est de 16,6 %. Ainsi, trois TEP étaient organisées pendant le programme pilote et les trois autres étaient organisées en 2018, 2019 et 2020, en raison d'une TEP par an.

Sur le plan des réalisations des projets dans la commune d'Ibanda (voir annexes J et K), nous constatons que les priorités de 2012 et 2013 sont entièrement réalisées. En 2012, plus de 50 % des priorités réalisées étaient liées à la réhabilitation des marchés des quartiers tels que Nyawera, Kamagama, Panzi et Feu-rouge. Les autres comprenaient la fourniture d'eau, la lutte contre les érosions et la construction des bureaux des quartiers. En 2013, les priorités réalisées étaient principalement axées sur la réhabilitation et la construction des infrastructures abritant les services administratifs de la commune, ainsi que la fourniture d'eau et la construction des latrines publiques. Cependant, les réalisations pour l'année 2014 ne sont pas reprises dans les documents consultés.

De 2018 à 2020, des montants forfaitaires équivalents à 2000 dollars américains sont réservés de manière unilatérale pour l'exercice du BP. Ces montants accordés au BP représentent 0,67 % des recettes de la commune ; en 2019, ils constituent 0,56 % des recettes de la commune et en 2020, ils atteignaient seulement 0,59 %. Dans le rapport de la commune d'Ibanda pour l'année 2019, il est mentionné que des sommes de 250 dollars américains et 10 sacs de ciment sont remis aux habitants des chefs de quartiers des avenues Routes d'Uvira et Vamaro dans le quartier Ndendere, ainsi qu'à ceux des avenues Mulengeza et Mbaki dans le quartier Panzi, afin de financer les projets

de développement. De plus, une somme de 500 dollars américains a été remise au responsable du marché Nguba du quartier Nyalulemba pour faciliter la finalisation des travaux entrepris dans ce marché (Rapport BP de la commune d'Ibanda, 2019). De plus, le rapport de 2020 mentionne la remise de 50 sacs de ciment et d'une somme de 300 dollars américains aux chefs d'avenues des Anciens combattants pour appuyer la population dans la construction des escaliers. Les responsables de l'avenue Sinelac ont bénéficié de 30 sacs de ciment pour la construction d'un canal d'évacuation des eaux de pluie. Enfin, nous notons la construction des dalots vers l'entrée de l'hôtel Begonias dans l'avenue de la Montagne, avec une somme de 1 700 dollars américains, et la remise de 500 tôles pour la construction du marché Kamagema (discours du Bourgmestre d'Ibanda, 2021).

#### **5.4.1.3. Le BP dans la commune de Bagira**

La commune de Bagira a été créée par l'arrêté numéro 11/203 du 03 octobre 1958. Selon les statistiques de 2021, la commune de Bagira compte actuellement 522 546 habitants. Elle est l'une des ETD de la province du Sud-Kivu ayant abrité le programme pilote du BP lancé en 2012 par la BM.

Le BP a été lancé dans la commune de Bagira en 2012 avec le début du programme pilote dans la province du Sud-Kivu. Les délégués de la commune de Bagira ont été formés en 2011 au mécanisme du BP par les consultants de la BM à travers le projet PRCG. Cependant, nous n'avons trouvé aucune trace ou aucun document au niveau de la commune de Bagira, qui retrace les activités du BP pendant le programme pilote de 2012 et 2013. Dans les entretiens que nous avons organisés avec les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du BP de Bagira, nous avons noté que la commune organisait les forums des quartiers, mais pour une seule réalisation majeure. La raison avancée pour justifier cette situation est le manque de fonds et l'instabilité politique dans l'exécutif communal. Une situation un peu différente des communes voisines (Kadutu et Ibanda) bénéficiaires du programme pilote où des réalisations majeures sont signalées en grand nombre.

Le BP est d'application dans notre commune depuis 2012, avec la BM, mais on n'avait pas réellement capitalisé pendant ces années. C'était peut-être le problème de la volonté politique de la part des autorités communales. En effet, le processus se fragilisait davantage par manque de réalisations [Responsable de développement et chargé du BP de la commune de Bagira, décembre 2021].

Si je me rappelle bien, l’embellissement des carrefours et ronds-points constitue la seule réalisation du BP pendant le programme pilote. Rien ne plus n’y a été réalisé par la commune [Représentant de la société civile de la commune de Bagira, décembre 2021].

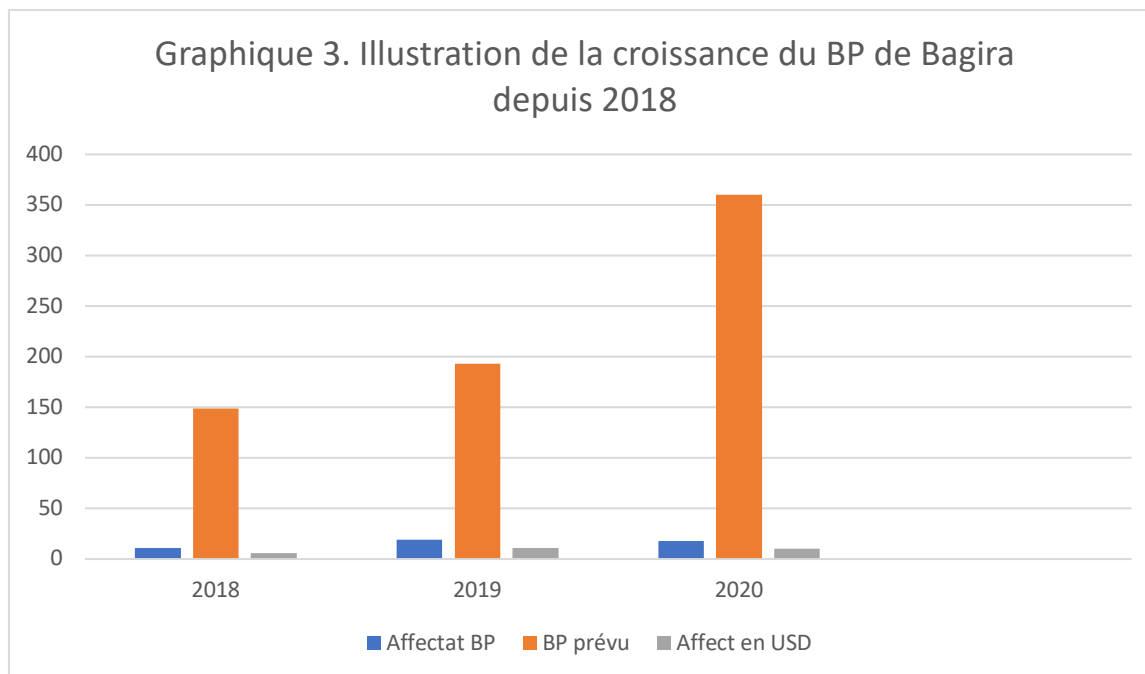
Après l’épisode du programme pilote qui a eu lieu en 2012 et 2013, le BP dans la commune de Bagira a repris ses activités de 2018 à 2019, cette fois-ci lancées par le COREF à travers un autre programme, « Profit-Congo », toujours lancé par la BM. C’est également en 2019 que le bourgmestre de Bagira a pris une décision portant sur l’instauration du BP dans la commune. Il a également signé une lettre d’engagement dans laquelle il est mentionné que 30 % du budget communal doit être affecté au BP. Par la même occasion, la commune a procédé à l’ouverture d’un compte bancaire à la COOPEC-BAGIRA où un virement mensuel devra être effectué pour alimenter ce compte.

À partir des données collectées dans les différents rapports de la commune de Bagira, nous avons rassemblé dans le tableau ci-dessous l’évolution des prévisions budgétaires et le montant effectivement affecté au BP de la commune de Bagira depuis 2019.

**TABLEAU 8. ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET DES RÉALISATIONS DE LA COMMUNE DE BAGIRA**

Année	Prévisions budgétaires en FC	Réalisations budgétaires en FC	Prévisions BP 30 % prévision budgétaire	Affectation au BP	Valeur du montant affecté au BP en dollars américains
2018	498 M	120 M	149 M	11 M	6 mille US
2019	643, 6 M	172 M	193 M	19 M	11 mille US
2020	1 200 M	216 M	360 M	18 M	10 mille US

Le premier constat est que la commune de Bagira n’a pas organisé de manière effective le BP pendant le programme pilote, qui a lieu en 2012 et 2013. Les montants affectés au processus étaient presque nuls jusqu’en 2017. L’année suivante, en 2018, les autorités de la commune ont commencé à affecter des montants au BP. En plus du tableau ci-dessus, le graphique ci-dessous nous donne l’illustration de la fluctuation du BP en matière des montants que les autorités ont affectés à ce processus.



Concernant la participation des citoyens au BP de la commune de Bagira, nous n'avons trouvé aucune information pour les années 2012 à 2017. La raison est que la commune n'organisait presque pas le BP. Par ailleurs, en 2018, les procès-verbaux des réunions de BP dénombrent 97 personnes qui ont participé au BP pour tous les quartiers de la commune. En 2019, le nombre de participants au BP de la commune est passé à 101 personnes, et en 2020, les procès-verbaux font état de 113 personnes ayant participé au BP dans les différents quartiers. Contrairement aux communes de Kadutu et d'Ibanda, le BP de Bagira semble être en bonne dynamique depuis 2018. Pour ce qui est de l'organisation de TEP, nous n'avons obtenu aucune information pour les années d'avant 2018. En revanche, depuis cette année (2018), la commune organise une TEP par an, au lieu des quatre prévues dans les textes, ce qui fait un taux de 25 %.

Pour les réalisations des projets, les autorités de la commune de Bagira et les acteurs impliqués de la société civile ont décidé de retenir chaque année au moins une priorité par quartier, ce qui fait 10 priorités à raison d'une priorité pour chacun des 10 quartiers de la commune de Bagira. Pour l'année 2018, 3 projets ont été réalisés (voir annexe L). En 2019, seules trois priorités ont été accomplies, ce qui fait un taux d'exécution de 30 % (voir annexe M). Deux priorités concernent l'adduction d'eau respectivement dans les quartiers Cikera et Mulwa, et une autre priorité consiste à construire un hangar au marché Nkafu dans le quartier Cikonyi. L'année suivante, en 2020, le montant affecté au BP est encore plus faible. Par conséquent, sur les 10 priorités retenues, seules

trois sont exécutées et concernent toutes les petites infrastructures (voir annexe N). Il s'agit de la construction des escaliers sur l'avenue Mukoto dans le quartier Nyakavogo, de la construction des trois points en bois dans le quartier Ciriri et de la réhabilitation du marché Buholo dans le quartier Kasha.

En somme, pour les trois communes choisies de la province du Sud-Kivu, trois constats majeurs se dégagent. Le premier est que les communes de Kadutu et d'Ibanda présentent des résultats satisfaisants en matière de réalisation des projets et de participation des citoyens dans le BP pendant le programme pilote. On constate, dans les deux communes, la disponibilité de fonds du BP et la réalisation de tous les projets choisis par les citoyens. La disponibilité des fonds s'explique par le fait que les autorités provinciales ont effectué des transferts réguliers aux communes pendant la période du programme pilote. En revanche, la commune de Bagira ne semble pas aller dans la même dynamique que ses voisines. Les répondants au sein de cette commune nous ont fait savoir qu'une seule réalisation a été faite pendant le programme pilote, qui a eu lieu de 2012 à 2014. Le deuxième constat est qu'à la fin du programme pilote, seule la commune de Kadutu a continué avec le BP, nonobstant le faible taux de réalisation des projets attribuables au manque de fonds et à la décroissance du nombre de participants chaque année. À Ibanda, aucune trace du BP entre 2015, 2016 et 2017, la reprise a lieu en 2018 en raison du lancement par le COREF. Le troisième constat est qu'aucune commune n'a atteint le seuil de 30 % d'affectation au BP, comme prévu par l'arrêté provincial. Cette situation prévaut autant pour les réalisations qui sont maigres. Par ailleurs, on remarque que la commune de Bagira est la seule à atteindre un taux de 30 % pour exécuter les priorités des citoyens. Ce qu'il est important de retenir est que les communes disposent désormais du budget d'investissement malgré la modicité du montant affecté. Le quatrième constat est que les communes de Kadutu, d'Ibanda ont connu des réalisations satisfaisantes en matière de participation des citoyens durant le programme pilote du BP. Par ailleurs, depuis 2014, la participation ne fait que décroître chaque année. La commune de Bagira, caractérisée par les ratés pendant le programme pilote, a vu la participation des citoyens croître chaque année, bien qu'elle reste trop faible. Le cinquième constat est le faible taux d'organisation de TEP dans toutes les communes de la province du Sud-Kivu.

#### **5.4.2. Le BP dans la province de Kinshasa**

La ville de Kinshasa est la capitale de la RDC. Elle jouit du statut de province. La province de Kinshasa est subdivisée en 24 communes et est habitée par environ 15 millions de personnes, selon les statistiques de la BM.

Le BP est mis en œuvre dans les communes de Kinshasa depuis 2017. Cela fait suite aux événements organisés en novembre 2015 et octobre 2016. Les 18 et 19 novembre 2015 a été organisé le forum national sur le BP en RDC. À la fin du forum national, le BP a été considéré par le gouvernement central de la RDC comme l'unique IAP pouvant faciliter la mise en œuvre de la réforme des finances publiques dans toutes les ETD du pays. Pour matérialiser la mise en œuvre du BP dans la province de Kinshasa, le COREF a organisé, en mai 2016 à l'Hôtel Béatrice, un atelier de sensibilisation et de vulgarisation du BP au profit des bourgmestres de 24 communes de Kinshasa, aux agents des communes et aux organisations de la société civile (COREF, 2018).

Pour matérialiser la volonté de mettre en œuvre le BP dans les ETD de Kinshasa, le 09 juin 2016, le gouverneur de la province de Kinshasa a signé l'Édit provincial numéro 003/2016 portant institution du BP dans la province. Cet édit provincial constitue le cadre juridique de référence pour les communes qui doivent mettre en œuvre le BP. Parmi ces communes, nous avons opté pour analyser les cas de Selembao et de Bumbu. Ceci s'explique par le fait que dans les deux communes, il y a la disponibilité de l'information sur le BP et les bourgmestres de ces communes sont parmi ceux qui sont actifs dans le BP. La deuxième raison est que les deux cas présentent une diversité de perspectives et d'expériences du BP. Les communes de Selembao et Bumbu sont parmi les communes de Kinshasa dont le statut socio-économique est faible, mais qui ont eu l'avantage d'être dirigées par les bourgmestres actifs sur les questions de BP.

### 5.4.2.1. La commune de Selembao

La commune de Selembao a été créée en 1968 par l'ordonnance-loi numéro 68-24 du 20 juin 1968 portant organisation et fonctionnement de la ville de Kinshasa. Comme toutes les communes du pays, Selembao est une ETD aux termes de la Constitution du 18 février 2006 et de la loi du 07 octobre portant organisation et fonctionnement des ETD.

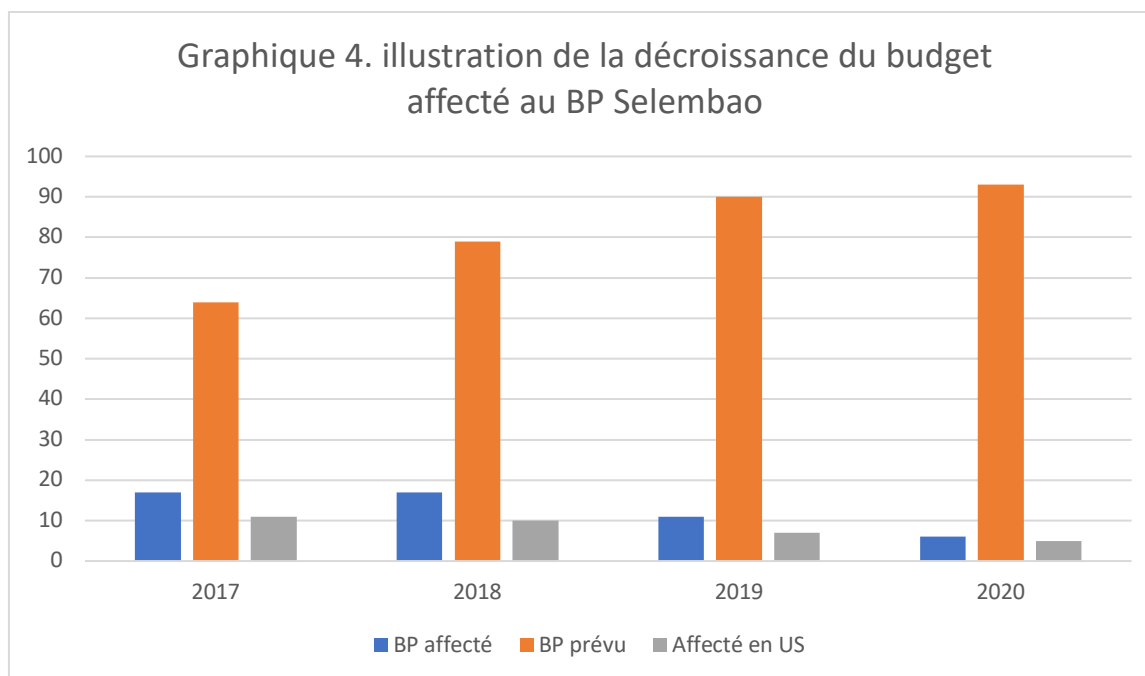
Le BP est institué dans la commune par la décision communale numéro 003/2016 du 17 août 2016, signée par le bourgmestre de la commune. Les modalités d'application de la décision communale sont coulées dans le règlement intérieur de la commune qui précise les règles, les modalités et les mécanismes de la mise en œuvre du BP. L'organisation du BP de la commune de Selembao se réfère au guide national de la mise en œuvre du BP dont la description a été faite dans les parties susmentionnées de cette recherche.

À partir des différents rapports budgétaires de la commune de Selembao, nous avons sélectionné les informations qui sont reprises dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 9. ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET RÉALISATIONS DE LA COMMUNE DE SELEMBAO**

Année	Prévisions budgétaires en millions (M) de FC	Réalisations budgétaires en FC	Prévisions BP 30 % prévision budgétaire	Affectation au BP	Valeur du montant affecté au BP en dollars américains (USD)
2017	215 M	87 M	64 M	17 M	11 000 USD
2018	265,5 M	94 M	79 M	17 M	10 000 USD
2019	300 M	95 M	90 M	11 M	7 mille USD
2020	310 M	100 M	93 M	6 M	3 mille USD

Le premier constat est que les autorités communales de Selembao n'atteignent pas les prévisions budgétaires. De 2017 à 2020, le taux de réalisation des recettes de l'ordre de 40 % est le record réalisé en 2017. Dans le graphique suivant, nous présentons les fluctuations du BP pour montrer la manière dont les montants affectés vont en décroissance.



En outre, nous avons eu accès aux rapports et procès-verbaux de 2017 et 2018 de la commune de Selembao qui reprend le déroulement des différents forums des quartiers et la manière dont les priorités sont choisies par les citoyens. En 2017, les rapports de la commune de Selembao notent qu'environ 59 personnes ont participé aux exercices du BP dans tous les quartiers de Selembao. En 2018, le nombre de participants a baissé et est passé à 42 personnes pour l'ensemble des quartiers. En 2019 et 2020, les participants sont respectivement de 36 et 34 personnes. Nonobstant cette faible participation des citoyens et la modicité du budget affecté au BP, nous pouvons noter la réalisation des quelques projets.

En 2017, sur un total de sept projets retenus, deux ont été exécutés, ce qui représente un taux d'exécution de 35 %. Les projets exécutés concernent la construction du bureau de quartier Ngafani et la construction du poste de police dans le quartier Heradi. Par ailleurs, aucune information n'est disponible au sujet des coûts financiers associés à chacun de ces projets. Pour l'année 2018, sur les 14 projets retenus par les citoyens, seuls quatre ont été réalisés, ce qui fait un taux d'exécution de 28 %. Les projets exécutés concernent la lutte contre les érosions dans les quartiers Kingu et Madiata, l'addition d'eau potable et la construction d'un bureau dans le quartier Ndebe et la construction d'un marché. Excepté le projet de lutte contre les érosions pour lequel les chiffres exacts du financement sont connus, nous n'avons pas encore eu accès aux informations financières

pour savoir combien d'argent est dépensé pour chaque projet restant. Par ailleurs, nous avons noté que tout le fonds prévu pour l'ensemble des projets n'a servi à financer que quatre projets.

Pour les années 2019 et 2020, nous n'avons pas eu accès aux informations financières relatives au montant affecté au BP. Pour les projets réalisés au cours de ces deux années, les données de la commune et l'ensemble de nos répondants de la société civile nous renseignent que les autorités communales se sont focalisées sur les travaux de lutte contre les érosions dans les différents quartiers et la construction d'une salle de réunion au niveau de la maison communale.

Concernant l'organisation des TEP, sur les quatre ans de BP, c'est-à-dire de 2017 à 2020, deux seulement ont été organisées au lieu de quatre par an. La première TEP a eu lieu en 2017, suivie de la seconde en 2018. Ces séances de redevabilité ont mobilisé de nombreux citoyens, dont l'estimation est de 142 personnes pour 2017 et 203 pour 2018. Cependant, aucune séance de TEP n'a été tenue en 2019 et 2020 par les autorités de la commune de Selembao.

#### **5.4.2.2. Le BP dans la commune de Bumbu**

La commune de Bumbu a été créée par l'Arrêté ministériel numéro 62-026 en mars 1968, complété et modifié par l'Arrêté ministériel numéro 69-042 du 13 janvier 1969. Selon les données de la commune, sa population s'élevait à 282 000 habitants répartis dans ses 13 quartiers en 2010.

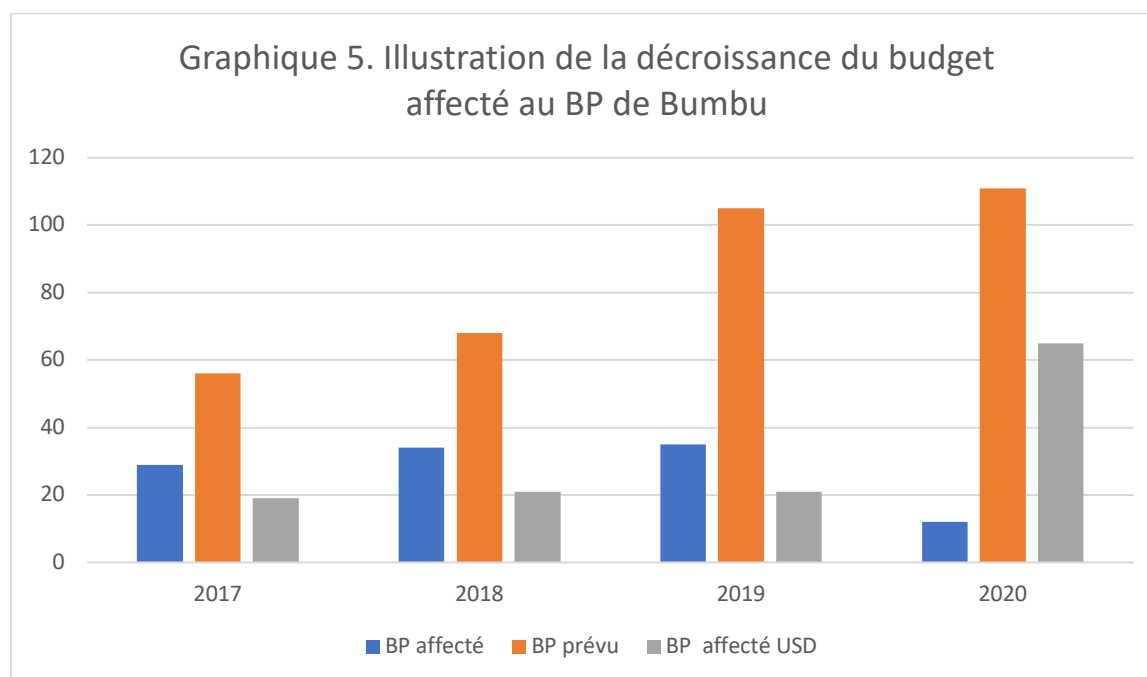
Le BP a été officiellement lancé dans la commune de Bumbu en 2017 par le bourgmestre de la commune en présence des représentants du COREF. Le bourgmestre a signé une décision instituant le BP et un règlement intérieur a été mis en place pour définir les modalités de sa mise en œuvre du BP. Selon les actes réglementaires de la commune, 30 % du budget global est alloué au financement du BP.

Dans le tableau ci-dessous, nous avons compilé les informations issues des différents documents du COREF et de la commune de Bumbu. Ces informations reprennent les prévisions et les réalisations du BP dans cette commune.

**TABLEAU 10. ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET RÉALISATIONS DE LA COMMUNE DE BUMBU**

Année	Prévisions budgétaires en millions de FC	Réalisations budgétaires en FC	Prévisions BP 30 % prévision budgétaire	Affectation au BP	Valeur du montant affecté au BP en dollars américains (USD)
2017	190 M	87,6 M	56,7 M	29 M	19 000 USD
2018	229 M	90 M	68,7 M	34,8 M	21 000 USD
2019	350 M	102 M	105 M	35 M	21 000 USD
2020	381 M	115,5 M	111 M	12 M	6 mille USD

La commune de Bumbu, étant confrontée aux mêmes difficultés que les autres communes, doit composer avec des prévisions budgétaires rarement atteintes, toujours en deçà des attentes. Selon les répondants de la commune de Bumbu, la raison principale de cette situation réside dans les transferts des fonds provinciaux et nationaux, qui sont rares et sous-évalués. Cette réalité se reflète sur la variation du BP qui se trouve en décroissance chaque année, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Cependant, malgré cette faible capacité fiscale, la commune de Bumbu a su maintenir la tenue régulière des séances de forums des quartiers et des délégués de 2017 à 2019. Les procès-verbaux pour le BP de 2017 notent que 77 personnes ont participé aux différents forums du BP dans l'ensemble des quartiers de la commune. Ainsi, en 2017, les citoyens ont identifié six axes

prioritaires, tels que l'assainissement, la construction d'une école et d'un centre de santé, la construction de latrines publiques et la construction d'un bureau de police. Bien que seules quelques-unes de ces priorités aient été réalisées cette année-là, notamment l'assainissement, le curage des caniveaux, la construction des latrines publiques et la construction d'un bureau de police dans le quartier Ndolo (COREF, 2018), cette démarche participative a démontré l'engagement de la commune envers ses usagers.

En 2018, les procès-verbaux notent que 69 personnes ont participé aux différents forums du BP dans l'ensemble des quartiers de Bumbu pour prioriser les besoins de leurs quartiers. Parmi les 10 priorités déterminées par les citoyens, seules quelques réalisations ont été effectuées, notamment des travaux de curage de caniveaux et de lutte contre les érosions dans les quartiers M'fimi, Mongala et Dipiya. En parallèle, les autorités communales ont entrepris la construction des bureaux de quartiers dans les quartiers Kasai et Mbandaka. En 2019, le nombre de participants au BP a légèrement baissé dans la commune, et est passé à 60 personnes pour l'ensemble des quartiers. Ainsi, huit nouvelles priorités ont été retenues, entraînant des réalisations telles que le curage des caniveaux dans le quartier Matadi et l'évacuation des immondices sur l'avenue 24 novembre dans le quartier Kasai-Saio. De plus, grâce à des soutiens des acteurs sociaux de la commune, la construction du pont Yassa a pu être réalisée.

En 2020, le nombre de participants au BP a rebaisé à 53 personnes pour l'ensemble des quartiers. Il a été constaté que les nouvelles autorités de la commune de Bumbu ont réservé un montant relativement faible au BP, contrairement aux années précédentes, malgré l'augmentation des recettes. De plus, sur six priorités retenues, une seule concernant la construction d'un bureau administratif dans le quartier Sciat Ntomba a été réalisée, avec le soutien d'un acteur social plutôt que du fonds de la commune.

Il convient de noter que les séances de TEP ont eu lieu uniquement en 2017, 2018 et 2019, au sein de la commune de Bumbu, en raison de la présence d'une séance par année plutôt que de quatre, comme prévu dans les textes sur le BP. En 2020, les autorités communales n'ont organisé aucune séance de TEP. On note par ailleurs que les trois TEP organisées ont mobilisé un nombre important de citoyens, mais aucune estimation n'est avancée dans les procès-verbaux de la commune.

En fin de compte, pour les deux communes de la province de Kinshasa, les années 2017 et 2018, les communes ont effectivement organisé des forums au cours desquels un nombre très restreint de

citoyens et certains acteurs de la société civile ont priorisé des besoins exécutés par les autorités communales. En 2019 et 2020, on constate une baisse considérable du nombre de participants dans le BP. Concernant l'organisation de TEP, dans les deux communes de Kinshasa, on note que Selembao n'a organisé que 2 TEP sur les 16 prévues, tandis que Bumbu n'en a organisé trois sur les 16 prévues.

Le COREF, dans son rapport sur le BP (2018), souligne qu'en 2017 et 2018, les forums des quartiers ont été organisés dans environ 500 quartiers, réunissant 14 653 participants. Dans l'ensemble des communes de Kinshasa, 72 projets ont été choisis par les participants. Cependant, dans les deux communes que nous avons sélectionnées, le taux d'exécution des projets est resté faible, n'atteignant pas 20 %.

### **Conclusion du chapitre**

Ce chapitre retrace la trajectoire du BP en RDC depuis son instauration effective en 2012 jusqu'en 2020. Nous avons vu qu'avant que le BP ne soit officiellement mis en œuvre en RDC, quelques agences de coopération internationale au développement accompagnaient des projets impliquant la participation des citoyens dans les ETD, depuis les années 2007. En 2012, à travers le projet PRCG, la BM a lancé le programme pilote du BP huit ETD de la province du Sud-Kivu. La deuxième phase du BP, en 2014, correspond à l'extension du processus dans les ETD d'autres provinces par le projet PROFIT-CONGO. En 2015, le forum national du BP est organisé à Kinshasa et consacre l'adoption de cet instrument par le gouvernement congolais comme l'unique instrument de la mise en œuvre de la réforme de la gestion des finances publiques dans les ETD.

Le processus de mise en œuvre du BP en RDC s'étend sur deux cycles importants. Le premier cycle concerne la participation directe des citoyens qui consiste à donner la possibilité aux citoyens d'investir les espaces participatifs en vue de prioriser des besoins qui doivent être pris en charge par les autorités publiques. Le second cycle concerne la redevabilité qui se définit comme le contrôle citoyen par le truchement de la mise en disposition des informations financières pour le public ainsi que les exercices de contrôle sur les projets exécutés et l'utilisation de fonds publics.

Cette étude concerne cinq ETD se trouvent dans deux provinces : Sud-Kivu et Kinshasa comme cas d'analyse. Il s'agit des ETD de Kadutu, d'Ibanda et de Bagira dans la province du Sud-Kivu et des ETD de Selembao et de Bumbu dans la province de Kinshasa. Dans les ETD du Sud-Kivu, le

BP est mis en œuvre depuis 2012, tandis que dans les ETD de Kinshasa, les premières expériences du BP remontent à 2017. La mise en œuvre effective du BP présente des différences entre les ETD des deux provinces. Tant au Sud-Kivu qu'à Kinshasa, les premières années du BP ont donné des résultats globalement positifs. Cela a été le cas pour le programme pilote du BP dans la province du Sud-Kivu de 2012 à 2013, ainsi que pour les premières années du BP à Kinshasa de 2017 à 2018. Cela vaut notamment pour la participation des citoyens qui va en décroissance chaque année, mais également pour les faibles réalisations des projets du BP.

Un autre constat commun aux deux provinces est que les ETD rencontrent des difficultés pour financer l'exécution des projets du BP. À l'exception des ETD de Kadutu et d'Ibanda pendant le programme pilote, les réalisations du BP atteignent difficilement 30 % dans toutes les ETD des deux provinces. De plus, nous avons observé que la province du Sud-Kivu a effectué des transferts de fonds uniquement pendant le programme pilote, mais n'a rien fait par la suite. Concernant l'ETD de Bagira, elle était complètement absente pendant le programme pilote, mais très active dès 2018. Pour l'ETD de Kadutu, malgré la baisse de régime du BP, nous remarquons une action continue et encourageante. En revanche, l'ETD d'Ibanda, qui a repris le BP en 2018 après les expériences de 2012 et 2013, semble ne pas suivre le processus d'organisation formel. Pour les ETD de Kinshasa, l'ETD de Bumbu, qui organisait normalement le BP, a brusquement réduit cet élan à partir de 2020 après le changement des autorités communales. À Selembao, le BP ne fait que baisser de régime chaque année.

En considérant les constats regroupés dans ce chapitre, plusieurs propositions peuvent être avancées pour l'analyse. Avant de présenter ces propositions qui seront examinées en détail, il est important de mentionner que cette thèse se fonde sur les constats d'échec du BP en RDC. Cet échec est compris comme étant l'écart significatif entre les objectifs assignés au BP et les résultats obtenus. Ainsi, notre objectif consiste à analyser les grandes lignes de l'appropriation du BP en RDC, des éléments susceptibles de nous éclairer sur les facteurs explicatifs de l'échec d'un tel IAP. En examinant les données recueillies sur l'introduction et la mise en œuvre du BP en RDC ainsi que les entretiens organisés sur le sujet, les propositions ci-dessous sont formulées pour guider notre analyse. Premièrement, il est envisageable de discerner certaines tendances suggérant que la BM utilise le BP pour promouvoir son programme néolibéral. Ce programme est considéré comme une meilleure approche de gouvernance pour la réduction de la pauvreté à travers les mécanismes

de la décentralisation ainsi que la réduction de la corruption par l'entremise de la démocratie participative et de la redevabilité. Il est plausible de croire que, pour atteindre ses objectifs, la BM s'est appuyée sur le financement des projets des réformes en RDC ainsi que sur les consultants internationaux et nationaux qu'elle a recrutés afin de véhiculer un discours spécifique pour légitimer le BP auprès des autorités congolaises. Deuxièmement, il est également possible que les autorités nationales aient accepté le BP en raison de sa provenance de la BM, principal bailleur de fonds soutenant les réformes entreprises par le gouvernement congolais. Pour ce faire, elles rendent fonctionnel le BP pour contenter la BM et donner l'illusion aux citoyens que la participation existe, pour enfin tirer des dividendes en matière de facilités financières pour les projets du gouvernement central. Troisièmement, il est également possible que les autorités de provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa n'aient pas accueilli le BP de la même manière, ce qui sous-tendrait une acceptation de façade du BP par les autorités nationales et provinciales pour satisfaire les exigences de la BM. Cette supposition s'appuie sur les opinions de nos répondants qui estiment qu'à Kinshasa, il y a absence d'organisations de la société civile, car ces dernières ne s'engagent pas, sachant que leurs opinions ne seraient pas suivies. Quatrièmement, des indications solides permettent de penser que le contexte caractérisé par l'ineffectivité de la décentralisation et le régime autoritaire en RDC pourrait renforcer les résistances entravant le BP dans les ETD. Il est également envisageable que certains bourgmestres aient profité de ce contexte de la mise en œuvre pour torpiller davantage le BP. Cinquièmement, à la lumière des quelques résultats observés concernant la mise en œuvre du BP dans certains ETD, cet IAP a sûrement engendré quelques résultats favorables, bien que ces derniers demeurent en deçà des résultats escomptés.

Au regard de tout ce qui précède, il est pertinent de se pencher sur le choix et sur la mise en œuvre du BP, afin de comprendre l'ensemble des problèmes posés par cet IAP. Il s'agit de procéder à l'analyse du processus d'appropriation de cet IAP afin de comprendre les limites de son transfert en RDC. Ainsi, pour comprendre le choix du BP en RDC, l'analyse du rôle des acteurs intervenant dans ce transfert ainsi que les stratégies utilisées doivent être passées au peigne fin en vue de détecter les limites. Pour avoir la réponse sur le choix du BP, il nous paraît également pertinent d'analyser le contexte de réception afin de comprendre sous quelles conditions ou selon quels intérêts cet IAP a été accepté par les autorités congolaises. Cette analyse nous permettrait également de comprendre comment les autorités congolaises le maintiennent en vie tout en le dépouillant d'une bonne part de sa substance. Bien que le BP n'ait pas atteint tous ses objectifs

initiaux, cette analyse pourrait nous éclairer sur la manière dont celui-ci produit des effets propres et imprévus.

## **CHAPITRE 6. LE CHOIX DU BP EN RDC : INFLUENCE DE LA BM, FAIBLE SOUTIEN DES AUTORITÉS CONGOLAISES**

Ce chapitre se consacre à la compréhension de notre première question de recherche qui porte sur le choix du BP en RDC. En mobilisant l'approche par le transfert de politiques publiques pour analyser les résultats de notre recherche, le choix du BP est à inscrire dans les programmes d'aide au développement de la BM qui, à travers différentes stratégies, notamment le recours aux acteurs individuels (consultants, chercheurs et facilitateurs) pour faire circuler le discours du BP, a implicitement contraint les acteurs congolais à accepter le BP. Cependant, malgré cette acceptation officielle du BP par les acteurs congolais pour capter le fonds de la BM, les autorités nationales et provinciales ne semblent pas toutes considérer le BP comme une priorité, raison pour laquelle elles n'y apportent pas de soutien politique conséquent que nous qualifions d'appropriation dialectique.

Ce chapitre est subdivisé en trois grandes sections. La première aborde l'influence majeure de la BM et discute de ses intérêts pour le BP ainsi que des stratégies utilisées pour son transfert en RDC. La deuxième section est consacrée à la réception contrainte du BP par les autorités politiques et administratives de la RDC et aux intérêts du gouvernement qui sous-tendent cette acceptation. De plus, cette section se penche sur l'appropriation différenciée du BP par les autorités provinciales du Sud-Kivu et de Kinshasa. La troisième section, quant à elle, présente les compromis trouvés autour du BP ainsi que les adaptations institutionnelles entreprises pour faciliter l'introduction de cet IAP dans les structures locales des ETD. Ces ajustements institutionnels ont abouti à des changements dans la législation et à des modifications dans les mécanismes de prise de décision. Ces trois sections combinées nous permettent de répondre à la question du choix du BP en RDC. Elles montrent le processus complexe du transfert du BP en RDC, en mettant en lumière le rôle de l'ensemble des acteurs impliqués, leurs intérêts ainsi que leurs stratégies. Les informations de terrain indiquent que la BM s'est investie dans ce transfert en proposant le BP aux autorités congolaises et en mobilisant le financement, les consultants internationaux et les chercheurs locaux pour convaincre les acteurs receveurs de l'opportunité d'adopter le BP. Les autorités congolaises ont accepté le BP puisqu'il s'agit d'un instrument légitime aux yeux de la BM qui finance les réformes en RDC. Étant donné que les pratiques institutionnelles induites par le BP ne sont pas intégrées dans l'architecture institutionnelle des ETD, les acteurs impliqués ont procédé à des adaptations après des débats débouchant sur un compromis concernant les pratiques du BP à

intégrer au sein des ETD. Par ailleurs, l'approche théorique par le transfert de politiques publiques nous permet de structurer notre raisonnement. En effet, elle implique l'analyse du rôle des acteurs, de quelle manière la circulation des idées se fait et comment les acteurs du pays receveur s'insèrent dans cette dynamique circulatoire.

### **6.1. L'influence de la BM : analyse de ses intérêts et stratégies dans le transfert du BP en RDC**

Le BP se présente comme une réponse de la BM en réponse aux critiques à l'égard de ses politiques de développement, qui consistaient à imposer aux Africains des projets sans tenir compte des spécificités contextuelles. Le BP consiste pour sa part à impliquer les acteurs locaux dans leur développement. Pourtant, les informations recueillies dans cette recherche démontrent que malgré cette prétention à changer des stratégies, la BM utilise le BP pour servir ses intérêts en vue de l'expansion de ses idées sur la nouvelle gouvernance en utilisant subtilement des stratégies aux allures volontaires, mais en réalité contraignantes qui ont influencé les autorités congolaises à adhérer au BP.

Dans cette première section sur le rôle de la BM, les informations recueillies se sont déployées autour des cinq constats suivants : les intérêts de la BM quant au transfert du BP, le rôle déterminant du financement des projets, la circulation des consultants et de la rhétorique sur le BP, le recours aux chercheurs locaux et l'encouragement de la création du réseau des facilitateurs au BP et leur connexion aux réseaux régionaux.

#### **6.1.1. Les dessous de l'engagement de la BM en faveur du transfert du BP en RDC**

Les motivations de la BM pour le BP ne sont pas réellement explicitées par les répondants. Certains répondants, en majorité des consultants locaux, estiment que pour comprendre les intérêts de la BM pour le BP, il faut se projeter au début des années 2000, qui consacrent la mise en place des *Documents des stratégies pour la réduction de la pauvreté* (DSRP). Selon Zacharie (2003), le DSRP, pour le cas de la RDC, compile une liste de réformes que le pays devrait mettre en œuvre pour réduire la pauvreté. Ces réformes mettent l'accent sur la croissance économique, la réduction du rôle de l'État, la privatisation des entreprises publiques, la prise en compte des critères de performance pour obtenir un soutien financier des institutions financières internationales et le renforcement de la bonne gouvernance par la participation des communautés locales aux projets de développement. Ces répondants considèrent que le BP n'est que la suite logique de cette

politique de développement entreprise il y a 20 ans. D'autres répondants, dans les rangs des consultants internationaux, estiment que les intérêts de la BM sont liés à ses objectifs plus vastes en matière de réduction de la pauvreté, conformément à ses engagements envers les objectifs du millénaire de développement. Par ailleurs, l'ensemble de nos personnes interrogées approuvent unanimement le fait que la participation citoyenne est devenue un élément essentiel des politiques de développement de la BM en RDC, car tous les projets que cette organisation internationale soutient en RDC comportent une dimension participative. Cette constatation a été corroborée lors de l'analyse des projets soutenus par la BM en RDC. En effet, le *Plan stratégique de la réforme des finances publiques en RDC* stipule clairement que tous les niveaux de gouvernement doivent tenir compte de la participation dans les questions budgétaires (ministère des Finances, 2010 ; 2021). Il indique que le gouvernement favorise activement la participation des citoyens et des organisations de la société civile dans le processus de sélection des projets d'investissement et dans les contrôles des finances publiques. Les objectifs sous-jacents à cette initiative englobent la rationalisation de la gestion des finances publiques, le renforcement de la redevabilité, l'accroissement de la transparence, ainsi que la lutte contre la pauvreté.

J'ai travaillé dans beaucoup de projets de la BM. Si vous observez bien, vous verrez que dans presque tous les projets qu'elle finance chez vous, on recommande au gouvernement de consulter et de faire participer les acteurs de la société civile ainsi que les citoyens dans les politiques. Je vois aujourd'hui le BP comme une suite de ce que l'on a recommandé depuis 20 ans. Mais, la seule différence est que le BP a pris beaucoup d'ampleur par sa renommée internationale à partir de l'expérience brésilienne [Consultant national A de la BM, décembre 2021].

Nous avons examiné les projets PRCG et le projet PROFIT-CONGO, les deux projets qui ont respectivement institué le projet pilote du BP et généralisé le BP en RDC. Dans les deux projets, nous avons constaté la récurrence remarquable des notions telles que la bonne gouvernance, la participation et la décentralisation qui sont considérées comme des vecteurs essentiels pour le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté. Ces notions sont également reprises dans le *Plan stratégique de la réforme des finances publiques en RDC* comme des attentes du gouvernement de la RDC, se conformant aux normes internationales promues par les partenaires financiers du pays. Cependant, tous ces documents consultés ne précisent pas de manière claire les intérêts de la BM dans le BP. Par ailleurs, le propos d'un des consultants de la BM nous donne un peu de lumière.

Les motivations de la BM sont à chercher dans ce qui se fait sur le terrain. La BM favorise activement la décentralisation, la redevabilité, la transparence et la participation citoyenne pour renforcer les ETD et alléger les responsabilités du gouvernement central. Cette approche vise à moderniser les mécanismes de la gouvernance locale en RDC [Consultant international E de la BM, juillet 2022].

Cela nous donne de fortes raisons de croire que le BP promu par la BM entre dans le cadre de ses intérêts institutionnels en lien avec ses programmes larges de promotion de la nouvelle gouvernance, tels que la lutte contre la pauvreté avec les Objectifs Millénaires et le renforcement des gouvernements locaux avec la promotion de la décentralisation. En effet, la décentralisation telle que voulue par la BM se caractérise par le déplacement de certaines compétences de l'État vers les ETD, et que l'information budgétaire soit disponible et accessible à tous les citoyens. En plus, les mécanismes de redevabilité contenus dans le projet PROFIT-CONGO ne visent qu'à rendre efficaces les ETD dans la mesure où ils exigent aux autorités politiques de rendre des comptes individuellement quant à la gestion des finances publiques (ministère des Finances, 2014). Tout cela contribue à favoriser un modèle de gouvernance conforme aux normes internationales établies par la BM.

Les constats de cette étude correspondent en partie avec les conclusions tirées par plusieurs auteurs sur les intérêts de la BM dans le BP. Porto de Oliveira (2016) note que les intérêts de la BM sur le BP sont flous, car les initiatives de la promotion du BP proviennent de plusieurs de ses départements. Cet auteur précise par ailleurs que la BM promeut souvent le BP comme un dispositif idéal pour servir ses intérêts pour les réformes de la décentralisation dans les pays en développement. Notre constat se rapproche des travaux d'Osmont (2005) qui souligne que les critères retenus par la BM pour le BP, à savoir la transparence, l'efficacité, la participation, le pluralisme, sont proches des caractéristiques de la bonne gouvernance qui est une idée qui porte des empreintes néolibérales. Pour leur part, Ganuza et Baiocchi (2012) indiquent que le BP promu par les organisations internationales de développement est dépouillé de toutes ces racines brésiliennes, notamment la redistribution. Cela rejoint les propos de Bacqué et Sintomer (2005) qui soulignent que si la participation dans le contexte néolibéral ne contient pas la dimension de redistribution, elle implique en revanche des notions telles que la transparence, la redevabilité et la participation citoyenne. Goldfrank (2012), quant à lui, a abouti aux mêmes résultats que nous, en indiquant que la BM a inscrit le BP dans l'objectif de faire progresser son programme néolibéral. Cet auteur précise que le BP est devenu un référentiel pour la BM dans le cadre de ses politiques

de développement, qui visent à mettre en place un cadre homogène de gouvernance locale. Par ailleurs, Goldfrank (2012) nuance en soulignant que, bien que le BP soit inscrit dans l'agenda de la BM, il est important de noter que cette organisation comporte de multiples programmes qui font avancer les idées néolibérales, mais que ces programmes n'ont pas le même degré d'importance. Certains programmes sont hégémoniques et d'autres périphériques. L'auteur classe le BP dans les programmes périphériques de la BM, car cette institution ne lui accorde pas beaucoup de fonds comparativement à d'autres programmes basés essentiellement sur le marché. Nonobstant cela, Cornwall et Brock (2005) soulignent que la participation au sens large et le BP au sens restreint ont rejoint le discours dominant sur le développement, au même titre que la bonne gouvernance et la privatisation afin de créer un monde dominé par le modèle néolibéral.

Sur le plan théorique, ce constat sur l'intérêt de la BM pour le BP contribue à l'éclaircissement du rôle de la BM dans le transfert, en montrant que cette organisation internationale a inséré le BP dans son large programme de lutte contre la pauvreté et de construction des institutions locales dans le cadre de la décentralisation, ce qui montre que les motivations des organisations internationales ne sont pas altruistes, et sont restées dans la même dynamique que ces programmes d'ajustement structurel. À la différence de ces programmes, le transfert du BP sous le vent de la participation utilise un discours montrant que les citoyens sont eux-mêmes auteurs de leur développement, et pourtant, toutes les notions incluses dans le BP ne sont pas neutres, car elles véhiculent les idées promues par la BM. Ainsi, ce constat sur les intérêts de la BM pour le BP éclaire un tant soit peu pourquoi elle s'investit dans le transfert de cet IAP. Pour comprendre comment la BM procède, et ainsi éclairer notre question de recherche cherchant à comprendre le choix du BP, nous aborderons dans la partie suivante les stratégies utilisées pour permettre le transfert du BP en RDC.

### **6.1.2. Le rôle déterminant du financement de la BM dans l'adoption du BP en RDC**

Les constats regroupés dans cette section révèlent comment la BM, par le biais de son pouvoir financier, façonne les politiques et les actions liées à la réforme des finances publiques et à l'adoption du BP en RDC, illustrant ainsi les relations de pouvoir dynamiques entre les acteurs impliqués. Les informations recueillies indiquent que la réforme de la gestion des finances publiques en RDC est largement soutenue financièrement par la BM, qui finance les projets PRCG et PROFIT-CONGO pour accompagner les réformes gouvernementales avec des financements

substantiels. Ces projets imposent des conditions essentielles, notamment la transparence dans la gestion des finances publiques et l'intégration de la participation citoyenne et de la société civile dans les processus budgétaires, en exigeant la mise en place des budgets citoyens à tous les niveaux de gouvernance. En effet, la BM finance ces deux projets par paliers, c'est-à-dire le montant total attendu pour le financement du projet n'est pas donné en intégralité, mais plutôt au fur et à mesure que le projet est mis en œuvre. Pour maintenir le financement, la BM doit s'assurer que le gouvernement tienne compte de ses recommandations, notamment celles sur la participation citoyenne et de la transparence dans la gestion des finances publiques.

Dans ce contexte d'influence financière et de conditionnalités, la BM suggère activement au gouvernement la mise en place du BP au sein des ETD. En amorçant l'expérience pilote du BP dans quelques ETD du Sud-Kivu, la BM a créé des incitatifs financiers en promettant un soutien financier aux projets votés par les citoyens et en encourageant les bourgmestres des communes à adhérer à cette initiative. Les fonds de la BM gérés dans le cadre du projet PRCG ont servi à l'accompagnement de ces ETD pour le lancement de l'expérience pilote. L'un des responsables du PRCG souligne l'importance de cette assistance financière, bien que les détails spécifiques sur le montant alloué ne soient pas fournis.

Nous avons effectivement prévu un financement des activités de l'expérience pilote dans les huit ETD de la province du Sud-Kivu. Le financement se limitait à l'organisation logistique du BP dans les quartiers et au niveau des communes [Consultant BM et coordonnateur du projet PRCG, novembre 2022].

Par ailleurs, pour encourager les bourgmestres à adhérer au BP, la BM a procédé à un financement direct du processus dans les ETD du Sud-Kivu. Ce financement concerne le projet de Technologie de l'Information et de la communication en gouvernance (ICGov4), qui a permis la digitalisation du BP dans la province du Sud-Kivu, afin d'alléger les coûts que les ETD auraient engagés pour sensibiliser les citoyens et les impliquer dans le processus. En effet, la BM et les compagnies téléphoniques implantées au Sud-Kivu ont trouvé une entente pour la mise en place du projet d'introduction ICT4Gov dans le BP. Ce projet consistait à impliquer davantage les citoyens dans le BP. À distance et au moyen de courts messages téléphoniques, les citoyens pouvaient prioriser leurs besoins, voter et faire le suivi de la mise en œuvre. Comme l'a souligné l'un des coordonnateurs du projet PRCG qui est aussi consultant à la BM :

Nous avons eu une entente avec les autorités locales et les opérateurs de la téléphonie mobile pour permettre aux citoyens qui sont incapables d'être présents aux rencontres d'utiliser leurs téléphones pour participer [Coordonnateur PRCG, novembre 2022].

Les bourgmestres et les fonctionnaires des ETD du Sud-Kivu nous indiquent que le projet ICT4Gov représentait une motivation supplémentaire à se lancer dans le BP, car il leur a permis d'économiser de l'argent qui aurait servi aux activités de sensibilisations et d'organisation matérielle des forums des quartiers et des délégués. De plus, nos répondants précisent que le fait que la BM ait promis d'accompagner les premiers projets du BP dans les ETD constituait une motivation de plus pour eux de s'engager dans le processus. Le cas des projets phares tels que la construction du terrain de volleyball de Kadutu, dans le quartier Buholo ; l'appui dans la construction des escaliers dans l'ETD d'Ibanda, sont des exemples légions des incitatifs financiers utilisés par la BM pour faire adhérer les bourgmestres et tous les acteurs locaux.

À partir de 2016, avec le lancement du projet PROFIT-CONGO, le fonds d'incitation pour les ETD qui mettent en œuvre le BP est géré par le COREF. Selon les informations collectées, les ETD souhaitant bénéficier de cet accompagnement doivent fournir leurs prévisions budgétaires reprenant les coûts liés à l'organisation du processus, notamment les forums des quartiers et les TEP. Cette demande est soumise au COREF, qui procède au paiement de ce fonds pour encourager les ETD à aller dans le sens du BP. Lors de nos entretiens, certains bourgmestres nous renseignent que pour recevoir ce fonds, il fallait prévoir l'organisation du BP dans le calendrier des ETD.

C'est l'argent qui vient du COREF qui nous aide à l'organisation matérielle du BP. Avec ça, nous pouvons être capables de louer les salles où vont se dérouler les forums des quartiers, des délégués, voire des tribunes d'expression populaire [Bourgmestre B d'une des communes du Sud-Kivu, décembre 2021].

En outre, il convient de noter que la BM a pris des engagements d'accentuer sa pression sur le gouvernement central pour qu'il procède aux transferts réguliers de fonds au bénéfice des ETD. Lors du forum national sur le BP en RDC, les autorités nationales et provinciales ont fermement promis que des ressources financières seraient disponibles pour soutenir ceux qui adoptent cette approche. Les discours des ministres nationaux du Budget et celui des Finances, prononcés à l'ouverture et à la clôture de cet événement national dédié au BP, ont amplifié la motivation des bourgmestres. Ces hauts responsables nationaux ont ouvertement exprimé que le BP mérite le soutien du gouvernement central. Lors de nos entretiens, un bourgmestre d'une commune de

Kinshasa nous a informés que l'enthousiasme affiché par les ministres nationaux a en partie donné des garanties financières aux autorités des ETD.

Dans la continuité des travaux existants sur le BP, nos constats de recherche indiquent que le financement des projets par la BM incite les gouvernements à adopter des instruments promus par les organisations internationales. Le gouvernement de la RDC a adhéré aux exigences de participation citoyenne dans les questions budgétaires, parce que cela est venu de la BM, qui finance les réformes entreprises dans ce pays. Dans les travaux sur le BP en Afrique, les auteurs mentionnent que les programmes de BP sont mis en œuvre dans la plupart des pays africains sur le financement des bailleurs de fonds, notamment la BM, l'ONU-Habitat et les agences de la coopération bilatérale (Wampler, McNoulthy et Touchton, 2021). Allant dans le même sens que les autres auteurs, Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014), la plupart des municipalités africaines acceptent de mettre en œuvre le BP pour y tirer du profit financier, dans la mesure où certaines organisations internationales conditionnent l'accès à leurs ressources par l'adoption du BP, comme nous le mentionne Porto Oliveira (2016). Par ailleurs, d'autres recherches sur le BP en Afrique ne donnent pas assez d'informations. Les travaux de Batumike (2014) et de Kanyurhi (2014), voire de Mbera et Allegretti (2014) sur le BP en RDC, se limitent à mentionner que le BP de la RDC est dépendant du financement externe de la BM sans donner de lumière sur la manière dont le choix du BP se fait dans ce pays. La particularité de nos constats de recherche est de montrer que le BP dans le contexte africain et principalement de la RDC n'obéit pas aux mêmes rationalités que le BP développé en Europe ou en Amérique du Nord. En Europe, par exemple, les auteurs montrent que le BP relève en partie d'une convergence institutionnelle démocratique au niveau local et dépend complètement des fonds des gouvernements de chaque pays (Sintomer, Herzberg et Rocke, 2008 ; Gaydu, 2016 ; Broussolle, 2019).

Ces constats répondent à une partie de notre première question sur la compréhension du choix du BP et précisément sur les relations de pouvoir entre les acteurs. Le fait pour la BM d'apporter un soutien financier aux réformes entreprises par le gouvernement congolais crée une relation de dépendance entre les deux acteurs. Ce financement est l'un des moyens de pression indirect de la BM pour influencer les politiques gouvernementales en RDC. En outre, les incitations financières pour les ETD qui adoptent le BP font partie des moyens utilisés par la BM, afin de renforcer son influence sur les acteurs locaux. Par ailleurs, nos constats confirment les positions théoriques des

auteurs du transfert de politiques qui soulignent que le financement est une stratégie employée par les organisations internationales pour exercer une pression sur les pays qui dépendent de leur appui financier. À ce sujet, Dolowitz et Marsh (2000) notent que les organisations internationales influencent les politiques nationales directement par les prêts accordés aux États. Des prêts souvent conditionnés par la prise en compte d'un certain nombre des recommandations, telles que le BP pour le cas qui nous concerne dans cette étude. Cela fait en sorte que ces organisations internationales continuent à maintenir leur influence sur les politiques publiques mondiales, comme le soulignent Gordenker et Weiss (1996). Dolowitz et Marsh (2000) précisent que cette tendance à conditionner l'accès à leurs ressources par la prise en compte des politiques qu'elles promeuvent fait que ces organisations sont sans nul doute des agents de transfert coercitif. Cependant, elles peuvent également être vues comme des agents de transfert volontaire si elles se limitent à mettre en place des leçons (Rose, 1993) qui peuvent servir de source d'inspiration à ceux qui en ont besoin.

En fin de compte, nos constats révèlent l'influence de la BM grâce à son pouvoir financier sur les politiques et les actions liées à la réforme de la gestion des finances publiques et l'adoption du BP. La BM finance des projets pour ces réformes, exigeant en retour l'intégration de la participation. En plus des exigences qui accompagnent le financement de la BM, nos constats indiquent que cette organisation internationale a transféré le BP à travers le discours que ses consultants ont véhiculé dans les formations et des ateliers destinés aux acteurs politiques et fonctionnaires congolais.

### **6.1.3. Les consultants internationaux et leur discours pour légitimer le BP**

Les constats contenus dans cette section révèlent que la BM a exercé une influence significative sur le transfert du BP en recrutant des consultants internationaux, la plupart d'entre eux militants du BP et dotés d'une expérience solide en la matière. Ces consultants ont joué un rôle clé en formant des acteurs congolais aux principes du BP, comblant ainsi un déficit d'expertise. Ces principes sont ceux que la BM considère comme des normes d'un BP, et sont utilisés dans le discours des consultants lors des formations de renforcement des capacités au profit des acteurs congolais. Ces valeurs normatives du BP tournent autour des idéaux tels que la transparence, la redevabilité, la lutte contre la pauvreté et la décentralisation. Les consultants de la BM ont joué un rôle central dans le transfert et la promotion de cette norme isomorphique. Leur expertise est sollicitée pour élaborer des discours légitimant le BP en tant qu'instrument de gouvernance participative. En

mettant avant les principes mentionnés ci-dessus, les consultants contribuent à créer un consensus autour du BP. Néanmoins, il est important de mentionner ici que le discours justificatif du BP ne représente pas forcément les perspectives de ceux qui le portent.

L'atelier de renforcement des capacités qui s'est tenu à Murhesa dans le territoire de Kabare, au Sud-Kivu, du 25 au 29 avril 2011, a servi de cadre privilégié aux consultants internationaux recrutés par la BM pour véhiculer le discours sur la réduction de la pauvreté comme justification fondamentale du BP. Cet atelier, préalable au lancement du programme pilote du BP dans la province du Sud-Kivu, a rassemblé des délégués venant des 27 ETD de la province. Lors de cet événement, cinq consultants internationaux, soigneusement sélectionnés par la BM, ont conjointement animé les sessions. Parmi eux, nous avons eu l'opportunité d'accéder au profil des deux. Le premier, un professeur des universités et docteur en planification urbaine, territoriale et environnementale, a acquis une expérience solide comme consultant de la BM et de la Commission européenne. Il a formé des cadres des administrations publiques et a évalué des BP dans 50 pays sur les cinq continents. Le second a collaboré avec le PNUD avant de rejoindre la BM comme consultant externe spécialisé dans les questions de participation dans les pays en développement.

Lors de cet atelier, les consultants internationaux ont articulé ce discours de réduction de la pauvreté en adoptant une approche empathique face à ce fléau pour lequel des solutions s'avéraient impérieusement nécessaires. Ils ont promu la participation dans le BP comme remède, insistant sur la perspective selon laquelle la pauvreté découle en grande partie de la mauvaise gouvernance et de la corruption. Cette rhétorique a prévalu dans la justification de presque tous les ateliers de renforcement des capacités. Certains documents gouvernementaux consultés indiquent notamment que la participation des citoyens dans la gestion des finances publiques est présentée comme une réponse du gouvernement à la lutte contre la pauvreté (ministère des Finances, 2010). Un consultant nous informe de ce qui suit :

J'ai été sélectionné en tant qu'animateur de cet atelier, précédant le lancement du programme pilote du BP dans la province du Sud-Kivu. Les termes de références de mon contrat ont explicitement insisté sur l'importance de puiser dans notre expérience pour ramener les Congolais vers le BP. Pour ma part, j'ai concentré mes efforts sur l'autonomisation des populations cibles, les incitant à devenir des acteurs du développement. C'est par ce canal que l'on peut combattre la pauvreté [Consultant international C, janvier 2023].

De plus, le Forum national du BP, qui s'est tenu en novembre 2015, à Kinshasa, constitue un autre espace circulatoire dans lequel les consultants internationaux ont développé un discours justificatif du BP. Le Forum a mis en lumière l'importance de l'accès du public à l'information et de la redevabilité pour garantir la transparence dans la gestion des finances publiques des ETD. L'objectif est de persuader les acteurs congolais que la transparence dans le BP constitue une étape cruciale pour restaurer la confiance des citoyens envers les institutions locales. Tous les représentants de la BM ont souligné que l'accès du public à l'information budgétaire s'avérait impératif pour que les citoyens puissent demander des comptes aux responsables gouvernementaux. Le BP, selon ce discours, permet au gouvernement de rendre son action transparente. Parmi les consultants qui ont animé ce forum, l'un est particulièrement renommé pour son rôle en tant qu'architecte du BP en Afrique, possédant une expertise pointue en gouvernance locale. Lors de notre entretien avec ce consultant, des critiques ont émergé concernant la vision promue par la BM pour le BP. Il a souligné que la BM ne devrait pas dicter ce que doit être le BP dans les administrations africaines.

Je me suis brouillé avec eux à deux reprises. J'ai failli interrompre le contrat avec la BM. C'était en pleine mission. Pourquoi ? C'est parce qu'ils ont des aspects spécifiques du BP qu'ils veulent seulement aborder et d'autres non. Pourtant, le BP ne devrait pas être ce qu'eux pensent être bon pour les administrations africaines [Consultant international D, avril 2023].

La rhétorique des consultants internationaux s'est également concentrée sur la décentralisation. Le BP est présenté aux acteurs congolais comme un des moyens de renforcement de la décentralisation, favorisant une proximité accrue entre les élus et les citoyens. Lors de toutes les rencontres que les consultants internationaux ont eues avec les acteurs politiques et les fonctionnaires congolais, les échanges ont tourné également autour de cette notion. Cette rhétorique a trouvé un écho favorable parmi les bourgmestres des ETD, qui ont longtemps plaidé en faveur de l'effectivité de la décentralisation financière. Une autorité d'ÉTD nous a confié que la majorité de ses collègues se sont engagés dans la voie du BP en espérant que sa mise en œuvre s'accompagnerait de l'effectivité de la décentralisation.

J'avais également comme mandat de mettre en lumière les avantages du BP pour accélérer la réforme de la décentralisation. Il fallait encourager les autorités nationales de finaliser ce processus, de les persuader de rendre les ETD effectivement autonomes. Le BP est l'un des moyens que nous leur avons proposés [Consultant international C, janvier 2023].

Par ailleurs, il est essentiel de souligner que les consultants internationaux ont concrétisé la fin de leurs activités, que ce soit au Sud-Kivu ou à Kinshasa, en produisant des supports explicatifs sur le BP. En 2015, après le forum national sur le BP, un guide méthodologique sur la mise en œuvre du BP a été rédigé pour servir de référence aux autorités politiques, fonctionnaires et acteurs de la société civile présents dans les différents espaces de formation. Ce guide méthodologique, détaillant la mise en œuvre du BP, constitue un document matérialisant les discours promus autour du BP en reprenant les notions clés telles que la décentralisation, la redevabilité, la transparence et la lutte contre la pauvreté comme les fondements du BP. Cela montre que le rôle des consultants va au-delà de la simple prestation de conseils techniques, puisqu'ils participent à façonner la façon dont le BP devrait être conçu dans les ETD de la RDC.

À la fin des ateliers, nous mettons à la disposition des participants un guide méthodologique sur la manière dont le BP devrait être mis en œuvre. Au Sud-Kivu, en 2011, des dépliants ont été remis aux participants. En 2016, à Kinshasa, qu'un guide méthodologique détaillé est mis à la disposition de toutes les parties prenantes [Consultant international A, février 2023].

En insérant nos constats à la lumière de la littérature existante, Parizet (2016) souligne que la question de participation des pauvres (empowerment) aux processus politiques et économiques occupe, depuis les années 2000, une place importante dans le discours des organisations internationales. C'est une rhétorique bien choisie pour véhiculer la perspective de la BM pour la gouvernance locale. Comme le soulignent Cornwall et Brock (2005), ces discours sur la participation comme une des réponses contre la pauvreté ne sont pas que des simples mots, ils cachent en réalité une nouvelle dynamique dans la politique de l'aide internationale au développement. Cooke (2003), quant à lui, souligne que cela n'est rien d'autre qu'un arbre qui cache la forêt du colonialisme occidental.

Nous avons des raisons de croire que le BP tel que promu par la BM s'inscrit dans la même logique, car il est porteur du discours qui a tendance à faire avancer l'agenda de la BM. Nos constats se distancent des recherches antérieures sur le BP en Afrique où Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014) et Wampler, McNulty et Touchton (2021) notent que les organisations internationales, à l'instar de la BM, recourent aux professionnels et consultants externes pour renforcer les capacités des fonctionnaires africains sur les questions de BP, mais ces auteurs n'ont pas creusé en profondeur pour décrypter la manière dont la rhétorique véhiculée par ces consultants contribue à la convergence normative autour du BP promouvant des valeurs telles que la transparence, la

redevabilité, la lutte contre la pauvreté et la décentralisation. En outre, nous nous distançons de la recherche de Porto de Oliveira (2017) sur le transfert de BP en Afrique où l'auteur s'arrête à mentionner que ce transfert est le fruit de la circulation des acteurs individuels, des « ambassadeurs du BP », qui sont présents dans des conférences, des colloques et investissent des réseaux professionnels. Porto de Oliveira (2016, 2017) n'a pas tenu compte du fait que la plupart de ces individus qui circulent dans ces espaces pour faire la promotion du BP le font pour le compte des organisations internationales et tiennent un discours spécifique pour élargir les espaces d'application des idées de ces organisations. À cet égard, notre thèse comporte la particularité de montrer la manière dont les consultants contribuent à la convergence normative autour du BP en promouvant des valeurs telles que la transparence, la redevabilité, la lutte contre la pauvreté et la décentralisation.

Ainsi, dans leur ensemble, nos constats viennent confirmer les propositions théoriques de l'institutionnalisme sociologique et du transfert de politiques. DiMaggio et Powell (1983) soulignent que l'isomorphisme normatif renvoie à des convergences vers des modèles communs en réponse aux attentes de l'environnement institutionnel. Dans le contexte de notre thèse, le BP est modelé par les consultants conformément à des normes acceptées institutionnellement et légitimées par la BM. Par ailleurs, Dolowitz et Marsh (2000) indiquent que les organisations internationales peuvent recourir à l'expertise des consultants internationaux pour convaincre les autorités publiques du pays dans lequel le transfert est destiné à appliquer les recettes proposées en montrant comment elles sont pertinentes pour résoudre le problème pour lequel le transfert est effectué. Debonneville et Diaz (2013) notent, par exemple, que la BM s'est constituée une grande infrastructure dédiée à la recherche et un réseau fort de consultants externes sur lesquels elle s'appuie parfois. Ainsi, les pays qui suivent un programme en lien avec cette institution recourent constamment à son expertise pour un accompagnement, non seulement financier, mais aussi technique. Cependant, notre recherche met en lumière les limites de la portée explicative du modèle de Dolowitz et Marsh (2000). En mobilisant les travaux de Mazeaud, Nonjon et Parizet (2016) et de Hassenteufel (2005), notre recherche porte un éclairage plus approfondi du transfert de politiques en mettant l'accent sur l'analyse de l'action des consultants internationaux, les espaces dans lesquels ils circulent, le discours qu'ils portent pour légitimer le BP et les supports qu'ils produisent pour marquer l'effectivité du transfert. À travers l'analyse de l'action des consultants

internationaux, cette étude montre que le transfert du BP n'est pas linéaire ni automatique entre la BM et la RDC.

#### **6.1.4. Le recours aux chercheurs locaux dans la légitimation du BP en RDC**

Les informations collectées révèlent qu'en plus des consultants internationaux, les chercheurs locaux, principalement des professeurs d'université et des membres d'organisations locales non gouvernementales de développement, sont sollicités par la BM pour produire des recherches et des documents de référence sur le BP en RDC. Ces chercheurs locaux sont sélectionnés en raison de leur connaissance approfondie du contexte congolais. Lors de nos entretiens avec certains d'entre eux, nous avons acquis une compréhension de leur profil. Le premier est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université Paris 7 et travaille sur les questions de développement local depuis une dizaine d'années. Le deuxième est docteur en économie, professeur d'université et responsable d'une organisation de la société civile qui travaille sur les questions des finances publiques.

Les deux chercheurs ont participé aux recherches commandées par la BM avant le lancement du BP au Sud-Kivu et à Kinshasa. La première recherche est intitulée « Étude de faisabilité du BP dans la province du Sud-Kivu » (2010). Cette étude a précédé la mise en place du programme pilote du BP dans la province du Sud-Kivu. Elle a été commandée et menée pour analyser l'adéquation ou non du contexte du Sud-Kivu au BP. Les conclusions de l'étude de faisabilité du BP dans la province du Sud-Kivu ont été déposées auprès du gouverneur de la province, et attestent que le contexte de la province est favorable au BP. En outre, l'étude de faisabilité du BP au Sud-Kivu prend la forme d'un plaidoyer pour la BM et donne des indications sur les faiblesses structurelles qu'il faut corriger par le BP. Parmi ces faiblesses, nous mentionnons le bas niveau des recettes des ETD, l'absence du budget d'investissement dans le budget global des ETD, et le faible transfert des ressources financières aux provinces par le gouvernement central. Cette étude a confirmé que le BP pourrait constituer une réponse à ces problèmes. En entretien avec un chercheur ayant participé à cette étude, nous avons retenu ce qui suit :

Je suis parmi ceux qui ont rédigé l'étude de faisabilité du BP. J'avais remarqué que les prévisions budgétaires du gouvernement provincial sont réalisées à 30 %, et pour les ETD c'était pire, il y a celles qui n'atteignent même pas les 15 % du montant attendu. En revanche, les potentialités de la province m'ont convaincu que le BP était possible et allait être une opportunité de renflouer les caisses de l'État. Dans cette étude, nous avons montré que la solution de beaucoup de problèmes aussi des ETD allait provenir du BP. Nous avons présenté nos résultats au gouverneur de la province à qui nous avons expliqué l'importance d'un BP dans les ETD de la province [Chercheur A de la BM, juillet 2022].

La participation de ces chercheurs locaux a apporté une caution de scientificité au débat du BP dans la province du Sud-Kivu. Après des séances de travail entre les équipes du gouvernement provincial, le gouverneur du Sud-Kivu a pris l'engagement d'accompagner la mise en œuvre du BP dans sa province. La deuxième recherche, commandée en 2015, est intitulée « La participation citoyenne aux finances publiques locales », avec comme objectifs d'évaluer le portrait de la participation citoyenne aux finances publiques locales en RDC, de cibler les bonnes pratiques à travers le monde et de formuler des recommandations afin d'harmoniser la participation à l'échelle pour le pays (ministère des Finances, 2015, p.2). Ce sont les conclusions de cette recherche qui ont proposé le BP comme l'instrument adapté et unique pour la mise en œuvre de la réforme de la gestion des finances publiques dans les ETD du pays. Les conclusions de cette étude se sont notamment fondées sur ce que la BM a qualifié d'expérience réussie du BP commencé au Sud-Kivu. Le COREF sur le financement de la BM a convoqué le forum national sur le BP en vue de faire la restitution des résultats de cette recherche. Un chercheur ayant participé à cette étude et un consultant de la BM nous ont mentionné ce qui suit :

Nous devons recenser les initiatives de la participation citoyenne dans toutes les provinces de la RDC et de proposer celle qui devrait être mise en place dans les ETD. À l'époque, plusieurs agences internationales proposaient chacune à sa manière des mécanismes de participation dans les ETD. Il fallait faire la synthèse de tous ces mécanismes pour expliquer leur théorie de changement, et de proposer un mécanisme approprié au contexte de la RDC. C'est après cette étude que nous avons proposé le budget participatif qui est mis en œuvre actuellement » [Chercheur B de la BM, juin, 2022].

« Nous avons évalué notamment le projet pilote du BP du Sud-Kivu dans le but de détecter ses forces et faiblesses et de proposer des pistes pour un nouveau programme de BP qui devrait être mis en œuvre à l'échelle nationale [Consultant D de la BM, août, 2022].

Les informations recueillies du côté des autorités congolaises au niveau national et provincial sont que les recherches produites par ces chercheurs locaux ont permis aux acteurs congolais impliqués de comprendre comment le BP est utile dans le cadre des réformes menées sur la gestion des finances publiques et la décentralisation. En écoutant les autorités congolaises et les acteurs de la société civile, nous avons compris que les travaux scientifiques produits ont servi d'arguments pour orienter la réforme des finances publiques au sein des ETD.

Ces recherches ont brossé le contexte congolais et proposent des recommandations idoines alliant le BP et la décentralisation. Cela nous a permis de comprendre pratiquement comment opérationnaliser la réforme des finances publiques dans les ETD [Fonctionnaire au ministère des Finances, juillet 2022].

Le recours aux chercheurs locaux par la BM avant la mise en œuvre du BP en RDC découle logiquement des critiques dont cette organisation internationale a fait l'objet dans les années 1980 et 1990. La littérature existante sur le transfert de politiques indique que les anthropologues de développement ont souligné que les projets de la BM échouent souvent parce que ceux-ci ne tiennent pas compte de certaines réalités locales (Nay, 2021). Depuis lors, à partir des années 2000, la BM rassemble quelques experts locaux, souvent du monde universitaire, pour élaborer des projets spécifiques en lien avec le contexte local dans lequel l'organisation compte intervenir (Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016 ; Parizet, 2016). Selon Parizet (2016) :

« L'idée que les réponses apportées aux problèmes de développement doivent s'appuyer sur une compréhension des contextes économiques, environnementaux, sociaux et politiques et la participation des populations concernées est désormais largement partagée par la communauté scientifique qui travaille dans le champ du développement international » (p. 71-72).

En fin de compte, il est important de souligner que cette section met en évidence la place prépondérante accordée par la BM aux chercheurs locaux dans le processus de légitimation des instruments proposés dans les pays en développement où elle intervient. En RDC, ces chercheurs, recrutés localement, ont joué un rôle important en fournissant l'expertise contextuelle qui éclaire la pertinence du BP face aux défis de la décentralisation, du manque de redevabilité et de la transparence dans la gestion des finances publiques dans les provinces de Kinshasa et du Sud-Kivu. Cependant, les recherches sur le BP en Afrique n'ont pas abordé cette dimension d'analyse (Wampler, McNulthy, Touchton, 2021 ; Sitomer et collab., 2014 ; Batumike, 2014 ; Kanyurhi, 2018). De même, les recherches sur le transfert du BP dans ce continent n'ont pas tenu compte du recours à la socioanthropologie de développement (Porto de Oliveira, 2017). Ces constats s'inscrivent dans la perspective des recherches sur la participation au développement, une stratégie utilisée depuis les années 2000 par les organisations internationales pour intervenir dans les pays en développement (Parizet, 2016 ; Delville, 2016). Ils renforcent également les approches de transfert de politiques publiques dans les pays en développement, qui doivent tenir compte de la socioanthropologie, comme en témoigne le transfert du BP en RDC par la BM. En outre, d'un point de vue du transfert de politiques publiques, nos constats peuvent soulever le débat sur le transfert volontaire et le transfert coercitif dans lequel Dolowitz et Marsh (2000) notent que la publication des rapports de recherche commandée par les organisations internationales et l'organisation des conférences sont susceptible d'être classés parmi le transfert volontaire, car ces organisations le

mentionnent seulement comme étant la meilleure pratique à suivre par les gouvernements importateurs, ce qui sous-tend qu'un même transfert peut contenir en son sein des aspects d'un transfert volontaire et des aspects d'un transfert coercitif que des auteurs tels que Dolowitz et Marsh (2000) James et Lodge (2003) ont qualifié de transfert sur le long du continuum.

#### **6.1.5. Les facilitateurs au BP pour prendre le relai des consultants internationaux et leur connexion aux réseaux africains**

Selon les informations collectées, les consultants internationaux ont procédé à la formation de certains acteurs congolais en facilitation au BP. Ces acteurs sont recrutés essentiellement dans le monde universitaire et la société civile afin de faciliter la circulation du BP dans les provinces et les ETD. À la différence des chercheurs locaux dont le mandat se limite à la production des travaux scientifiques, les facilitateurs sont une catégorie d'acteurs sur laquelle s'appuient les promoteurs d'un transfert pour contribuer à créer des conditions favorables à la réception (Delpuch, 2009). Ceux-ci font un travail qui s'apparente à celui que font les « médiateurs des politiques » (Jobert et Muller, 1987). Ils rendent intelligible le BP en expliquant ses contours aux différents acteurs locaux, notamment les agents municipaux, les citoyens ordinaires et ceux réunis dans les organisations de la société civile. Ils sont à l'œuvre dans les différents forums participatifs, notamment les forums des quartiers, des délégués, communaux et TEP pour décoder les axes majeurs du BP tels qu'ils ont été présentés dans les différents supports produits sur le BP. Ces supports sont notamment le Guide de la mise en œuvre du BP et tous les textes juridiques concernant le BP en RDC.

Nos constats de recherche indiquent que les facilitateurs du BP en RDC ont des profils professionnels divers – juristes, politologues, diplômés d'études secondaires, voire de chercheurs universitaires. Leur dynamisme dans les politiques locales et les activités de la société civile étaient parmi les critères de recrutement. De 2008 à 2010, un premier groupe de facilitateurs a été recruté au sein de l'Université catholique du Congo, basée à Kinshasa. Sous le financement de l'ONU-Habitat d'abord et de la BM par la suite, huit enseignants, tous œuvrant au sein de cette université, ont été formés en technique de facilitation du BP dans les communes de Kinshasa. Il revenait aux facilitateurs locaux de prendre le relai des consultants internationaux pour étendre les connaissances du BP auprès d'autres acteurs congolais intéressés.

Nous avons suivi tout un module sur la facilitation des approches du BP. Le contenu a tourné autour de la médiation institutionnelle, du plaidoyer et de la méthodologie de conduite du débat dans les forums des quartiers et des délégués [Facilitateur B au BP dans les ETD de Kinshasa, novembre 2021].

En 2016, un autre groupe de facilitateurs a été formé, cette fois, par le financement exclusif de la BM. La charge de la formation, sous la supervision du COREF, a été confiée à un consultant international d'origine sénégalaise. À l'époque de la formation des facilitateurs, ce consultant, urbaniste de formation, dirigeait l'Espace de co-production d'offres populaires pour l'environnement et le développement de l'Afrique (ENDA ECOPOP), qui est une organisation sans but lucratif, spécialisée dans l'accompagnement des processus de décentralisation et participation citoyenne. Il est également le Coordinateur pour l'Afrique de l'Observatoire international de la démocratie participative <sup>5</sup> (OIDP). Sa trajectoire professionnelle est caractéristique de l'accumulation des savoirs qui l'a construit en intermédiaire intournable auprès des organisations internationales intervenant en Afrique dans les questions de participation. En effet, la formation pour les facilitateurs a eu lieu, du 22 août au 3 septembre 2016, à Kinshasa. La formation qu'ils ont reçue visait à renforcer les savoirs, les aptitudes et leur comportement pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi du BP dans les ETD. L'objectif était de créer un bassin des compétences congolaises en matière de transparence et responsabilisation sociale pour les questions du BP.

Je suis allé au Congo deux fois pour former les facilitateurs au BP. La première fois c'était avec l'ONU-Habitat, c'était, je crois, en 2008. Cette agence des Nations Unies avait un programme du BP commun qui se déployait en RDC, au Sénégal et au Mozambique. J'ai accompagné le programme dans ces trois pays. Pour la deuxième, avec la BM, en 2016. Pour ma part, les facilitateurs sont des personnes qui doivent accompagner, étape par étape, les ETD pour la compréhension et la mise en œuvre du BP. J'ai organisé des sessions certifiantes pendant 10 jours, où les aspects conceptuels et pratiques du BP sont enseignés. La certification que l'on octroie aux facilitateurs est homologuée par l'ONU-Habitat, la BM et l'OIDP [Consultant international B de la BM, janvier 2023].

Ensuite, les facilitateurs formés avaient pour mission de partager les connaissances acquises avec leurs pairs au sein de la société civile, ainsi qu'avec les citoyens intéressés par les questions des finances publiques locales. Ils se sont déplacés dans toutes les ETD du pays où des mécanismes du BP étaient en place, afin de sensibiliser et de former d'autres acteurs au fonctionnement du BP. De nombreux membres de la société civile, exerçant leurs activités au niveau local, ont témoigné avoir bénéficié de la formation dispensée par ces facilitateurs. Dans leurs activités, les facilitateurs

---

<sup>5</sup> OIDP a été créé en 2001 et couvre l'Amérique latine, l'Europe et l'Afrique. Cet observatoire vise à mettre en place un espace commun de partage de connaissances permettant la promotion de la gouvernance participative. Il capitalise les expériences du BP et partage de meilleures pratiques à travers le monde <https://oidp.net/fr/>.

dispensent la formation du BP aux comités locaux de BP et guident l'organisation des forums des quartiers et des délégués, ainsi que l'organisation des TEP.

Comme facilitateur, nous accompagnons la mise en œuvre du BP au niveau d'une ETD. Nous donnons la formation et encadrons les comités BP dans tout ce qu'ils font, c'est-à-dire dans le forum de quartiers et de délégués, et ensuite nous accompagnons les citoyens dans les tribunes d'expression populaire [Facilitateur A du BP des ETD de la province du Sud-Kivu, décembre 2021].

Enfin, nous avons également fait le constat que les facilitateurs, souvent accompagnés des bourgmestres et agents administratifs des ETD, ont été connectés aux réseaux africains du BP pour assister aux échanges et partager des connaissances avec leurs homologues des pays africains. Avec l'appui financier de la BM, ils participent régulièrement au sommet d'Africités. Le sommet d'Africités a constitué le réseau le plus important pour la diffusion du BP dans les pays d'Afrique subsahariens. L'Africités est une conférence organisée par le réseau dénommé « Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique » (UCLGA), et regroupe tous les trois ans les dirigeants des villes et des collectivités locales ainsi que les acteurs de la société civile pour partager les connaissances sur la décentralisation et la gouvernance locale. Cette stratégie de circulation des acteurs a permis aux autorités congolaises de voyager dans d'autres pays pour apprendre de l'expérience d'autres pays sur le BP. En 2012, 2015 et 2018, certains bourgmestres des ETD ont participé au Sommet de l'Africités pour apprendre et partager leurs expériences du BP. La participation à ces rencontres a représenté l'occasion pour les autorités locales de la RDC de créer des contacts avec les autres pays qui organisent le BP et d'affermir leurs expériences.

Lors du sommet de l'Africités 2012 au Sénégal, nous avons pris le contact de Bashir Kanouté qui est un grand expert de BP. Nous avons organisé avec lui des séances de formation de nos agents communaux sur les mécanismes de BP [Bourgmestre A d'une des communes du Sud-Kivu, décembre 2021].

Pour conclure, nos constats mettent en perspective la stratégie de la formation des facilitateurs au BP, ainsi que leur connexion aux réseaux internationaux du BP. Ils s'intègrent aussi à la littérature existante sur le BP en y apportant également un éclairage. Des études menées sur le BP en Afrique (Sintomer, Herzberg et Alligretti, 2014 ; Wampler, McNulthy et Touchton, 2021 ; Porto de Oliviera, 2017) n'ont pas abordé le rôle joué par les facilitateurs dans le transfert du BP dans ce continent. Notre recherche a la particularité de souligner que la BM s'est appuyée sur ces acteurs locaux afin de véhiculer ses idées sur le BP. Par ailleurs, de nombreux travaux abordent la stratégie utilisée par les organisations internationales dans la facilitation de la création des réseaux de

diffusion. Selon Chalmers et collab. (1997), les échanges d'expériences dans des réseaux régionaux constituent un bon moyen pour assurer la diffusion d'une institution. Porto de Oliveira (2017), s'appuyant sur ses entretiens avec Elong M'Bassi, Secrétaire Général de l'UCLGA, révèle que cet espace de dialogue et de partage d'expérience constitue le point culminant de la diffusion du BP en Afrique et que c'est à travers ce forum que certaines autorités des collectivités locales africaines ont décidé de mettre en place un BP. L'UCLGA est actuellement en Afrique ce que fut l'Agenda 21 local en Turquie, qui a permis la constitution de réseaux professionnels municipaux qui ont œuvré pour la promotion des dispositifs participatifs (Yalçın-Riollet, 2016). C'est dans ce même vent que l'on peut classer le programme de gestion urbaine de l'ONU, sous la direction d'Yves Cabannes, qui a permis le développement d'un réseau de municipalités, qui facilitait l'échange d'expériences et l'organisation des grandes rencontres internationales sur le BP en Amérique latine (Cabannes, 2006 ; Burgo-Vigna, 2012). D'un point de vue du transfert de politiques publiques, certains auteurs considèrent que la stratégie de constitution des réseaux dans un contexte de mondialisation est une vision du monde qui vise à contourner les obstacles institutionnels stratonationaux, empêchant ainsi l'État d'être l'acteur principal des politiques publiques (Badie, 1995). Colonomos (1998) poursuit en soulignant les étapes de la circulation des politiques dans les réseaux, montrant que la philosophie qui sous-tend ne fait pas de l'État le destinataire privilégié pour réussir le transfert de politiques publiques. En ce sens, nos constats de recherche contribuent à la précision du cadre explicatif de Dolowitz et Marsh (2000) en montrant de quelle manière les organisations internationales peuvent s'appuyer sur les acteurs locaux et non uniquement des acteurs étatiques pour la promotion de ses idées.

Pour conclure cette partie sur le rôle des acteurs individuels, à l'instar des consultants internationaux, des chercheurs locaux et des facilitateurs dans la circulation du BP en RDC, nous avons compris de quelle manière ils ont servi à la légitimation du BP version BM auprès des acteurs congolais. Au sein de ces espaces de circulation du transfert du BP, ils ont utilisé une rhétorique qui consistait à donner corps au BP, laquelle rhétorique étant porteuse d'une représentation spécifique du BP tel que voulu par la BM. Du point de vue de l'instrumentation de l'action publique, le BP est perçu comme porteur d'une représentation du rapport gouvernant/gouverné, qui s'inscrit dans ce qu'on appelle la « démocratie du public » créant un espace autonome des institutions classiques et dans lequel les autorités publiques ont l'obligation de fournir l'information aux citoyens (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Lascoumes, Le Galès, 2004 ; Hapern, Lascoumes et

Le Galès, 2014). En d'autres termes, pour la BM, le BP rapproche les citoyens de ses dirigeants et le fait d'inclure ces premiers dans les politiques locales, par l'entremise du BP, constitue une réponse contre la pauvreté, et renforce la transparence, la décentralisation et la gestion démocratique ou participative des finances publiques. Par ailleurs, l'analyse de nos données de terrain nous renseigne que pour constituer une porte d'entrée adaptée au BP, les chercheurs/professeurs ont produit des travaux scientifiques et des guides méthodologiques sur la mise en œuvre du BP et ont recommandé fortement aux autorités nationales et locales de s'y référer. Ainsi, le rôle de tous ces acteurs nous permet de comprendre toutes les stratégies utilisées par la BM pour influencer directement ou indirectement le choix du BP en RDC. Cependant, pour bien comprendre cela et répondre réellement à notre première question de recherche sur le choix du BP, il nous paraît pertinent d'aller au-delà des intérêts et des stratégies utilisées par la BM et tenter de saisir l'action des acteurs congolais aux prises avec la BM et ses consultants. C'est pourquoi l'analyse de la réception que nous développons dans la section suivante nous paraît capitale afin de comprendre de quelle manière le choix du BP a été fait.

## **6.2. La réception stratégique du BP par les autorités congolaises**

Dans cette section, nous explorons la manière dont les autorités nationales congolaises ont accueilli l'exigence de la participation, en particulier concernant le BP. Leur acceptation du BP ne découle pas de leur conviction quant à son potentiel, mais plutôt de considérations stratégiques liées au financement promis par la BM. Cette relation avec le financement explique que les enjeux pour les autorités congolaises sont autres que ceux de la BM. Cette analyse de la réception du BP sera examinée dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa.

Cette section se divise en trois sous-sections. La première analyse l'acceptation du BP par les autorités nationales pour obtenir les fonds et la place marginale dont bénéficie cet IAP aux yeux de ces autorités. La deuxième sous-section aborde l'appropriation différenciée du BP par les autorités de la province du Sud-Kivu et celles de la province de Kinshasa. La troisième sous-section explore les compromis conclus par les acteurs quant à la forme à donner au BP. Les constats de recherche contenus dans ces trois sous-sections permettent de compléter la réponse de notre première question de recherche sur le choix du BP en répondant à la deuxième sous-question sur les enjeux autour du transfert du BP en RDC.

### 6.2.1. L'acceptation du BP par les autorités nationales : enjeu financier et manque de soutien

D'après les résultats de notre enquête, les ressources financières du gouvernement congolais et les capacités techniques à mener la réforme de la gestion de finances publiques sont limitées. De ce fait, la BM, qui finance la réforme des finances publiques, exerce une influence sur l'orientation des instruments à utiliser. Sous la pression du financement de cette organisation internationale, les acteurs nationaux congolais ont accepté d'utiliser la participation au sens large. Cette adoption de la participation par le gouvernement central de la RDC peut être considérée comme coercitive. En effet, les autorités nationales du gouvernement congolais ont accepté de s'aligner sur les normes promues par les acteurs les plus dominants dans le souci non seulement de légitimer les actions du gouvernement, mais surtout d'obtenir des facilités financières. Autrement dit, les enjeux du BP pour les autorités nationales sont principalement liés au financement de la BM et à la nécessité de répondre à ses exigences pour obtenir ces fonds. Pour étayer ce constat, les extraits du Plan stratégique de la Réforme des finances publiques sont éloquentes :

« Le Gouvernement de la République s'est doté d'un Plan stratégique de Réformes des Finances publiques (PSRFP) en mars 2010, avec l'ambition d'améliorer l'action des pouvoirs publics au travers d'une gouvernance financière répondant aux attentes de la nation, se conformant aux normes internationales et s'inspirant des bonnes pratiques en la matière » (ministère des Finances, 2021, p. 6).

Lors de nos entretiens, un élément central émerge sans équivoque : aucune injonction directe n'était associée au BP. Initialement, le BP n'était pas énoncé comme une exigence formelle de la BM, contrairement à l'accent mis sur la participation citoyenne. Ce n'est que lorsque les consultants de la BM ont préconisé le BP comme un instrument apte à favoriser la participation au sein des ETD que les autorités nationales se sont conformées à cette démarche. Il convient de souligner que ces consultants ont présenté le BP comme une pratique exemplaire pour encourager la participation. Les autorités avaient effectivement le choix de sélectionner un autre instrument pour favoriser la participation. Cette situation se situe simultanément dans la sphère du transfert volontaire. Par ailleurs, il est essentiel de noter que toutes les études menées par les chercheurs locaux se sont principalement focalisées sur la proposition du BP, allant dans le même sens que les propositions des consultants internationaux, ce qui donne l'impression que le BP était la préférence de la BM. En effet, si on examine ce transfert du point de vue des autorités nationales, il devient manifeste qu'elles étaient incitées, voire fortement encouragées, à adopter le BP. Ce processus laisse entrevoir une forme de contrainte plus subtile. Les stratégies d'adhésion préconisées par la BM

suggèrent l'existence de mécanismes de coercition tacites, limitant le champ des options pour les acteurs nationaux. Ces derniers, conscients de leur dépendance à l'égard de la BM pour faire avancer leurs initiatives de réforme, ont sciemment souscrit au discours véhiculé par les consultants de la BM.

Les différentes études menées sur la participation citoyenne au Sud-Kivu et dans les autres provinces du pays, comme la capitale Kinshasa, n'ont retenu aucune sorte d'imposition du BP aux Congolais... Le choix de choisir n'importe quel autre outil leur appartenait [Chef de projet de la BM, novembre 2022].

Les bailleurs nous recommandent de nous inscrire dans ce que l'on appelle gouvernement ouvert. Au niveau national, on nous a conseillé de rendre le budget national compréhensible pour tous, car il contient des termes techniques que beaucoup ne comprennent pas. Vous trouverez ainsi des versions de budget citoyen au niveau national. Dans les provinces et les ETD, nous avons adopté le BP. Mais, c'est au niveau des ETD que cela a commencé à se dérouler. La phase exploratoire a eu lieu au Sud-Kivu avant de s'étendre dans les autres provinces dont Kinshasa [Fonctionnaire A au ministère des Finances du gouvernement central, décembre 2022].

Néanmoins, bien que le BP ait été accepté, il ne jouit pas d'un soutien politique significatif de la part des autorités nationales. En effet, l'ensemble des autorités politiques et administratives au niveau du gouvernement central que nous avons interviewées sur le sujet continuent à considérer le BP comme un projet de la BM et non une réforme du gouvernement central. Cela pourrait justifier le fait que jusqu'aujourd'hui, dix ans après l'adoption officielle du BP, il n'existe pas encore de lois d'accès du public à l'information budgétaire. Pourtant, cela figure parmi les premières recommandations pour donner vie au BP. Le gouvernement n'a pas mis en place ce dispositif légal pour contraindre tous les fonctionnaires locaux à fournir l'information aux citoyens, alors que sans un accès aux informations budgétaires, il est difficile pour les citoyens de participer de manière optimale aux exercices de BP. Dans un pays où la culture du secret budgétaire s'est incrustée dans les pratiques des responsables publics, on ne peut pas s'attendre à un changement significatif si les autorités politiques ne posent pas d'actes de nature à favoriser la mise en œuvre aisée d'un dispositif comme le BP.

Vous vous imaginez un BP dans un pays où l'accès à l'information budgétaire pose un sérieux problème ? Comment les citoyens seront capables de participer efficacement dans un contexte pareil ? [Acteur B de la société civile de Kinshasa, novembre 2021].

Cette situation nous donne des raisons de croire que le BP ne représente pas une priorité aux yeux des autorités nationales de la RDC, mais plutôt une initiative périphérique. Deux éléments nous conduisent à soutenir que le BP est périphérique pour les autorités du gouvernement central. Tout

d'abord, le COREF, la structure du gouvernement chargée d'accompagner la mise en œuvre de la réforme des finances publiques, semble accorder une petite place au BP par le fait que pour toute la république, il n'y a qu'un seul agent qui est basé à Kinshasa qui s'occupe du BP dans toutes les provinces de la RDC. Pour une initiative de ce genre et dans un vaste pays comme la RDC, il fallait, en plus du représentant national du BP, qu'il y ait au moins un représentant du BP pour le compte du COREF à l'échelle des provinces. Cela fait que les interventions du COREF se limitent souvent à la capitale Kinshasa. De plus, les efforts des autorités nationales dans la prise en compte des exigences de la participation aux questions budgétaires se sont plus concentrés au niveau du gouvernement central, et moins dans les provinces et les ETD où le BP est mis en œuvre. Ainsi, au niveau central, on peut noter des avancées d'autres types de réforme, notamment celle qui concerne le renforcement du système budgétaire traditionnel où les organisations de la société civile sont désormais incluses dans l'organisation des conférences budgétaires, qui est un des cadres du processus de la préparation du budget de l'État. On peut également constater des avancées vers l'instauration de la budgétisation axée sur la performance, avec l'élaboration des stratégies sectorielles dans certains ministères (COREF, 2021). En ce qui concerne le renforcement du système fiscal, on remarque l'effectivité de l'institution de la taxe sur la valeur ajoutée. Pour ce qui est de l'amélioration de la dépense publique, il y a eu l'institution d'un logiciel de « Système de Gestion centralisée de la Paie des Agents et Fonctionnaires ». Cependant, pour le BP, les autorités nationales se limitent à des déclarations sans action concrète qui puisse montrer que le BP est bien accompagné. Lors de notre entretien avec un chef de projets de la BM en RDC, celui-ci nous mentionne que des avancées dans la prise en compte des exigences de la participation au niveau du gouvernement central sont des résultats positifs qui justifient encore l'appui financier de la BM au gouvernement congolais.

Bien sûr, le BP rencontre un nombre important de défis. Nous espérons que tout va se régler au fur et à mesure. Ces tâtonnements constatés dans le BP ne peuvent pas remettre en cause tous les grands chantiers en cours. Aujourd'hui, les acteurs de la société civile sont associés aux conférences budgétaires du gouvernement central. Ce qui est intéressant pour toutes les parties [Chef de projets BM, novembre 2022].

En définitive, cette section met en lumière le constat selon lequel les autorités nationales ont adhéré au BP sans lui accorder par la suite une place centrale, ce qui explique ainsi leur manque de soutien à cet IAP. En effet, l'intervention de la BM laisse peu de choix aux autorités nationales congolaises, qui dépendent du soutien financier de la BM pour mener leurs réformes. Toutefois, du point de vue

des autorités, cet alignement sur le BP est stratégique, visant à obtenir le fonds. Ce constat se reflète par l'absence de soutien politique par les autorités nationales et la place marginale qu'occupe le BP dans les réformes des finances publiques. Nos constats recourent les recherches de Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014) qui notent que la plupart des BP mis en œuvre en Afrique le sont parce que les autorités exécutantes ont besoin de fonds pour leurs programmes des réformes. Comme Wampler, McNulty et Touchton (2021) le mentionnent, les organisations internationales détiennent le « pouvoir et l'autorité d'insister fortement pour que les pays bénéficiaires adoptent leurs recommandations politiques parce que leurs programmes comportent un financement de développement essentiel, sur lequel les gouvernements comptent pour fournir des services et renforcer les capacités » (p. 39). Des auteurs ont dénoncé cette sorte d'imposition des instruments participatifs par les grandes organisations internationales de développement aux pays qui sollicitent leur aide (Cornwall, Brock, 2005 ; Mazeaud, Parizet et Nonjon, 2016). Comme le souligne Porto de Oliveira (2016), certaines organisations internationales font de la mise en œuvre des instruments participatifs une condition de l'accès à l'aide financière. Au Maroc, par exemple, Cheynis (2016) souligne que la BM a incité les institutions de ce pays à s'inscrire dans la logique de la participation citoyenne, en créant des fonds sous forme de subventions pour soutenir l'action des associations porteuses des projets dont la participation au niveau local. Du point de vue de l'approche théorique du transfert de politiques publiques, nos constats contribuent à la compréhension des facteurs explicatifs de l'échec d'un transfert de politiques. Dolowitz et Marsh (2000) notent que le transfert de politiques est susceptible d'échouer lorsqu'il est non informé, inapproprié et incomplet. Nos résultats illustrent bien un cas de transfert non informé dans la mesure où le COREF, en tant de structure de soutien au transfert en matière d'expertise, n'a pas déployé de moyens conséquents pour le répandre dans toutes les provinces et les ETD. Son action s'est limitée à Kinshasa. De plus, nos résultats prouvent l'importance du soutien politique des autorités dans le succès d'un transfert de politiques. Par cette recherche, nous montrons que le soutien des autorités nationales est faible, voire inexistant, ce qui est susceptible d'expliquer l'échec du BP en RDC. Ce manque de soutien des autorités nationales pourrait s'expliquer par le fait qu'elles ont accepté le BP pour des raisons stratégiques d'accès aux fonds de la BM et en vue de le maintenir.

## **6.2.2. L'appropriation contrainte et différenciée du BP au Sud-Kivu et à Kinshasa**

Notre analyse a consisté à faire apparaître dans les deux cas la similitude sur le plan de la réception contrainte du BP de la part des autorités provinciales et des ETD. L'écriture de la comparaison se poursuit en montrant que, bien que les autorités provinciales aient adopté le discours du BP par la mise en place des actes juridiques contraignants dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa, il sied de préciser que l'appropriation du discours a été différenciée dans les deux provinces. Contrairement aux autorités politiques de Kinshasa, ceux du Sud-Kivu ont fait montre d'une adhésion au BP dès les premières années avant de se rétracter par la suite. À Kinshasa, en revanche, les autorités politiques provinciales sont restées loin du BP. Ce dernier est resté une action du COREF et des quelques facilitateurs locaux et loin des autorités provinciales.

Nous amorcerons notre analyse en relatant la réception de la province du Sud-Kivu où nous verrons comment le BP a été imposé aux ETD par un arrêté du gouverneur de province et le rôle joué par ce dernier dans le transfert du BP dans les ETD. Par la suite, nous mettrons l'accent sur la province de Kinshasa où les autorités provinciales se sont moins impliquées dans l'adoption du BP dans les ETD.

### **6.2.2.1. L'appropriation contrainte du BP : l'engagement du gouverneur et des acteurs de la société civile de la province du Sud-Kivu**

Les pressions coercitives du gouvernement central sont l'une des motivations qui ont poussé la province du Sud-Kivu à adhérer au BP. On peut parler du transfert coercitif lorsqu'un gouvernement oblige un autre gouvernement ou lorsqu'une institution supranationale impose à un gouvernement d'adopter une politique ou un instrument de politiques (Dolowitz et Marsh, 2000). Dans le cas de notre thèse, nous avons constaté une certaine contrainte qui a pesé sur la province du Sud-Kivu pour adhérer au BP. Selon la Constitution de la RDC, le gouvernement central a la compétence générale qui s'étend sur toutes les provinces et ETD. Il peut entreprendre des réformes budgétaires qui vont s'appliquer aux échelons inférieurs de gouvernement. Dans le cas du BP, il s'agit de la réforme des finances publiques en cours depuis 2008. Pour matérialiser cette réforme des finances publiques dans les ETD, le gouvernement central a poussé les autorités provinciales du Sud-Kivu à prendre des actes juridiques qui rendent obligatoire le BP dans leurs ETD. Au Sud-Kivu, en 2012, le gouverneur de province a émis l'arrêté numéro 12/031 GP/SK qui a institutionnalisé et rendu obligatoire le BP dans les ETD de la province. Cet arrêté contient

plusieurs articles qui définissent le BP et expliquent son champ d'application ainsi que les mécanismes de mise en œuvre.

Moi, je dirais que cet arrêté du gouverneur nous a imposé le BP puisqu'on nous dit que nous devrions mettre en œuvre le BP. On ignorait comment puisque c'était nouveau pour nous. On a compris le processus après les différentes formations. Comme la décision venait de l'autorité, personne d'entre nous ne pouvait dire mot par crainte de perdre son poste, on a juste accepté. La vulgarisation de l'arrêté du gouverneur qui institutionnalise le BP s'est faite avec faste. Pour preuve, lors du lancement, je me rappelle que, à la fois le gouverneur de province était présent, et tous les ministres provinciaux ainsi que le représentant de la BM [Bourgmestre d'une commune du Sud-Kivu, décembre 2021].

De plus, l'engagement personnel du gouverneur de la province du Sud-Kivu, Cishambo, a été l'un des facteurs importants qui ont favorisé le déploiement du programme pilote de BP dans la province du Sud-Kivu. Des exemples de son soutien politique sont éloquentes. Par son leadership, il a porté les premières expérimentations de manière positive. Les quelques succès initiaux du BP dans cette province sont partiellement attribués au gouverneur Cishambo. Il a posé des actes encourageants dans chaque atelier de renforcement des capacités organisé par les consultants de la BM. Le gouverneur Cishambo était souvent présent dans les ateliers et était accompagné d'un grand nombre de ministres provinciaux et des cadres techniques de son administration. Cette attitude affichée par le gouverneur de la province constitue une preuve de son attachement, une caution symbolique de l'acceptation du BP. Lors d'un atelier de renforcement des capacités organisé par la BM, il déclare que « la balle est dans notre camp ; ou nous réussissons et on laisse à nos enfants un pays facile à gérer, ou nous nous plantons. Nos enfants viendraient nous retourner dans nos tombes pour nous demander des comptes. Puisqu'on se sera amusé avec un pays qui avait tout pour réussir et que nous avons laissé prendre de l'eau » (Cishambo, 2011).

Sans la volonté du gouverneur Marcellin Cishambo, peut-être que le BP n'aurait jamais eu lieu dans notre province. Selon les informations que nous avons, c'est lui (gouverneur) qui a proposé à la BM de commencer par le Sud-Kivu. Le projet PRCG s'étendait sur plusieurs provinces de la RDC, mais seul le Sud-Kivu a profité de cette expérience pilote du BP. C'est parce que le gouverneur l'a souhaité. Il était présent partout où l'on parle budget participatif [Bourgmestre d'une commune de la province du Sud-Kivu, décembre 2021].

La présence visible et remarquée du gouverneur, de ses ministres et des quelques députés provinciaux témoigne sans aucun doute d'un soutien politique pour le BP. Pour le Sud-Kivu, le leadership du gouverneur de la province s'est manifesté aussi dans la mobilisation des autorités des ETD à s'inscrire dans la logique du BP.

Le gouverneur imaginait le BP comme une grande réforme structurelle pouvant permettre d'améliorer la gouvernance locale et d'impulser une nouvelle relation de confiance entre les instances étatiques et les citoyens (...) malgré les différents mouvements des autorités locales tout le monde a été convaincu par le gouverneur [Bourgmestre d'une commune de la province du Sud-Kivu, décembre 2021].

De plus, le gouverneur de province a sollicité auprès de la BM un accompagnement financier pour trouver un mécanisme efficace de mobilisation des citoyens au BP. Il a également sollicité la coopération des compagnies de télécommunication installées dans la province. Dans sa lettre adressée aux compagnies de télécommunication que nous avons consultée dans les rapports de la commune de Kadutu, le gouverneur s'exprime en ces termes :

Le processus du BP requiert une forte participation de la population dans la préparation du budget des ETD et le suivi de l'exécution. Nous espérons accroître notre transparence dans la gestion des affaires publiques, et ainsi raviver la flamme de la conformité fiscale (...) Ainsi, les technologies de l'information avec diverses applications apparaissent comme un outil indispensable pour toucher le plus grand nombre des citoyens [Rapport BP de la commune de Kadutu, 2014. p. 8].

De plus, Kanyurhi (2018) note que le ministère du Plan donne les instructions sur l'élaboration du budget au niveau national et provincial. L'auteur poursuit que les premières instructions ayant quelques aspects du BP ont été élaborées en 2011. Elles sont contenues dans la circulaire<sup>6</sup> du ministre provincial chargé du budget. Dans sa circulaire, il donne des instructions aux ETD en soulignant qu'elles ont l'obligation d'organiser les séances du BP avant l'adoption finale de leur budget.

Le gouverneur de province de l'époque, Monsieur Cishambo Marcellin exigeait à toutes les autorités locales de tenir compte des points de vue des citoyens dans les budgets des ETD. Il y a des prévisions budgétaires des ETD que la province refusait de valider puisque ce n'était pas participatif [Bourgmestre d'une commune du Sud-Kivu, décembre 2021].

Enfin, le BP s'est déployé dans la province grâce à certaines organisations de la société civile qui se sont montrées réceptives au lancement du processus par la BM. Tous les répondants nous ont signifié que le dynamisme de ces organisations de la société civile du Sud-Kivu a permis que la première expérience du BP ait lieu et que le processus perdure jusqu'aujourd'hui. Les acteurs de ces organisations de la société civile ont participé aux formations organisées par les consultants de la BM et ont participé à leur tour aux activités de sensibilisation des citoyens au BP.

---

<sup>6</sup> Circulaire n° 02/MINIPLAN&BUDGET/2011 du 4 avril 2011 portant Instructions relatives à l'élaboration des Prévisions budgétaires des Entités Territoriales Décentralisées de la Province du Sud-Kivu, pour l'exercice 2012.

Vous savez qu'il est difficile, voire impossible, de parler du BP sans la société civile active. Cette dernière joue un très grand rôle pour la réussite du BP. Les acteurs de la société civile de la province ont participé dans nos séminaires de formation et aujourd'hui ils font vivre le BP dans la province [Consultant à la BM, novembre 2022].

En effet, l'organisation « Commission Justice et paix » qui est un mouvement de la société civile associé à la Conférence épiscopale du Congo figure parmi les organisations de la société civile qui ont joué un rôle de pression pour que le BP soit effectif dans la province du Sud-Kivu. Cette organisation développe, depuis 2012, des programmes d'accompagnement des ETD dans la gouvernance participative et décentralisée. Elle a adopté l'approche participative pour améliorer la gouvernance locale et rétablir le climat de confiance entre les gouvernants et les gouvernés. Avant d'être associés aux formations organisées par la BM, les membres de la Commission Justice et paix militaient déjà pour instaurer la transparence dans la gestion des fonds publics à l'échelle de la province et de ses ETD. Ils rédigeaient des rapports qui étaient relayés dans les médias et qui fustigeaient l'opacité du mode de gestion des finances publiques de la province et des ETD. Certains de nos répondants de la société civile du Sud-Kivu estiment avoir balisé le terrain pour le BP dans la province du Sud-Kivu.

Au fait avec le dynamisme de la société civile du Sud-Kivu, nous avons constaté à un moment comme si les politiques publiques profitaient seulement à un seul camp, les dirigeants, alors que naturellement tout ce qui serait inscrit en termes de gouvernance devrait être orienté pour améliorer social, pour développer la communauté, c'est ainsi qu'au niveau de la société civile, nous avons commencé des démarches pour inviter les autorités à pouvoir ouvrir de plus en plus leur façon de travailler pour que la population puisse s'approprier ses problèmes ; nous avons ainsi connu le premier élan du budget participatif avec le PRCG, un projet financé par la BM [Facilitateur national BP, septembre 2022].

C'est au sein de cette organisation de la société civile que la majorité des facilitateurs au BP ont été recrutés. Le premier noyau de personnes formées par la Commission Justice et paix et par la BM a permis de faire vivre le programme pilote du BP dans la province. À la fin du programme pilote, le COREF s'est servi de ces acteurs de la société civile comme ses premiers facilitateurs au BP afin d'assurer la continuité de cet instrument.

En somme, nos résultats sur la réception du BP par les autorités politiques de la province du Sud-Kivu corroborent la littérature sur le BP qui note que dans les pays africains, les acteurs nationaux sous influence des bailleurs de fonds imposent aux acteurs des gouvernements infranationaux de procéder à l'adoption du BP afin de continuer à profiter du financement de ces bailleurs (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014 ; Wampler, McNulty et Touchton, 2021). En revanche, les recherches sur le BP montrent également que le leadership d'une autorité politique peut faciliter la réception

d'un instrument. En France et précisément en Poitou-Charentes, par exemple, le leadership de Ségolène Royal a permis l'acceptation réussie du BP (O'Miel et Mongy, 2014). Comme à Lambayeque, au Pérou, Wampler, McNulty et Touchton (2021) associent la réussite du BP de la région au leadership du maire. De plus, Soukop, Saradin et Zapletalova (2021) soutiennent que le soutien politique est d'une importance capitale. À partir de l'exemple du BP d'une ville de la République tchèque, les auteurs notent que le manque de soutien politique est une explication de l'échec du BP. Pour le cas de cette recherche, il est à noter que le soutien des autorités de la province du Sud-Kivu s'est estompé en 2016 avec le remplacement de Cishambo, le gouverneur de province en poste depuis 2010. Ceux qui lui ont succédé n'ont pas montré la même énergie politique dans le soutien au BP. La littérature renseigne que, dans plusieurs cas où les BP sont considérés comme un succès, on constate un appui politique considérable. Les cas les plus emblématiques sont ceux de Porto Alegre et Belo Horizonte, au Brésil, où le BP a fortement été appuyé par les maires de villes et le Parti PT (Abers, 1998). Les autorités politiques issues du PT qui se trouvaient à la tête des municipalités brésiliennes ont fortement accompagné la mise en œuvre du BP, en rendant disponibles les moyens financiers et en permettant la participation des citoyens aux discussions budgétaires. Dans le même sens que nos constats, Wampler, McNulty et Touchton (2021) soutiennent que le BP ne peut survivre que si la société civile s'y implique et si les autorités politiques y tiennent. Ces auteurs se sont appuyés sur l'exemple du Brésil, où la longue tradition des associations de la société civile et des mouvements sociaux s'est révélée déterminante pour rendre effectif le BP. Avritzer (2005) et Santos (1998) illustrent ce propos par l'exemple de l'UAMPA qui est un des mouvements associatifs de Porto Alegre le plus cité par les auteurs pour son rôle dans l'inscription du BP à l'agenda du PT.

D'un point de vue de transfert de politiques, nos constats éclairent davantage les options théoriques de Dolowitz et Marsh (2000) sur le type de transfert. Premièrement, ils permettent de montrer que le transfert du BP dans la province du Sud-Kivu peut se classer dans le type de transfert coercitif dans la mesure où la province du Sud-Kivu s'est inscrite dans le BP sur les directives des autorités nationales, elles-mêmes sous influence de la BM. Ensuite, ils s'inscrivent dans le débat soulevé par la littérature sur les conditions préalables qui favorisent le succès ou l'échec d'un transfert dans le contexte de réception ou dans le pays importateur. Dans ce débat, Delpuech (2009) note que l'implication et la volonté politique des autorités doivent être visibles et affichées sans laquelle le transfert peinera à aboutir de manière réussie. Cela a été constaté au Sud-Kivu où le leadership du

gouverneur de province a permis le BP de se déployer sous son mandat. Cependant, ce soutien politique peut faire défaut si le transfert touche aux intérêts et/ou est différent des valeurs des acteurs en présence. Cette question est abordée par Dolowitz et Marsh (2000) comme un transfert non approprié en raison de la non-similitude des valeurs entre les promoteurs et les receveurs. Cela se constate parce que le transfert réussi du BP dans la province du Sud-Kivu semble être dépendant des croyances du gouverneur. Par conséquent, une fois le mandat fini, on a constaté que le BP s'est déployé dans un contexte inapproprié.

#### **6.2.2.2. Le BP à Kinshasa : réception contrainte par les autorités provinciales**

Le BP a été officiellement lancé à Kinshasa en juin 2016, avec l'adoption par l'Assemblée provinciale de l'édit sur le BP. Cet édit sur le BP est la conséquence logique de la fin du forum national de BP en RDC qui a retenu le BP comme l'unique instrument de la mise en œuvre de la réforme des finances publiques dans les ETD. À la fin de ce forum national, tous les représentants des provinces étaient appelés à signer une charte nationale du BP en RDC. La signature de cette charte est présentée comme une acceptation du BP par les autorités provinciales et celle des ETD. Le COREF et la BM se sont déployés pour que la province soit parmi les premières à rendre obligatoire le BP pour ses ETD. Certains répondants renseignent que, pour donner l'aval au projet, il fallait que la province de Kinshasa prenne le devant. Le gouvernement central et la BM à travers le COREF ont largement influencé l'Assemblée provinciale de Kinshasa à voter l'édit relatif au BP.

Lorsque nous avons voulu comprendre ce qui s'est passé pour que l'assemblée provinciale vote l'édit rendant le BP obligatoire dans les ETD de Kinshasa, nos répondants nous renseignent que le COREF a recommandé aux institutions provinciales de traiter cette question avec célérité. La question a été inscrite à l'ordre du jour du calendrier des matières à traiter par l'Assemblée provinciale. Dans les séances préparatoires du vote de l'édit, seuls les consultants internationaux de la BM et les chercheurs locaux ont été conviés pour donner des avis sur le texte qui devrait être débattu par les députés provinciaux.

Quand on voit le COREF, on voit en même temps le gouvernement et la BM. Cela veut dire que, lorsque le COREF vous saisit pour traiter une question, vous devez le faire avec diligence. La question de BP n'a pas dérogé à cette règle. Et, comme la province n'avait pas encore l'expertise sur la question, nous nous sommes largement appuyés sur les considérations techniques du COREF et d'autres experts invités. Les termes retenus dans les échanges ont fait l'objet d'un débat public au sein de la chambre. Pourtant, le texte que

l'on nous a soumis n'a pas connu des modifications majeures [Député provincial de Kinshasa, juin 2022].

Cependant, après le vote de l'édit provincial, les autorités de la province de Kinshasa ne se sont pas beaucoup investies pour soutenir le BP, moins encore pour faire la sensibilisation auprès des autorités d'ÉTD censées le mettre en œuvre. L'Assemblée provinciale s'est limitée au vote de l'édit sans rien faire de plus. Le député provincial de Kinshasa avec lequel nous avons discuté nous a dit que l'Assemblée provinciale a joué sa partition en se conformant aux recommandations du forum national sur le BP, et que la tâche de l'exécution de l'Édit revient au gouvernement provincial de Kinshasa. Du côté de l'exécutif provincial, les informations recueillies révèlent que la seule activité liée au BP dans laquelle le gouverneur est apparu est le lancement, en juillet 2018, par le COREF au profit des bourgmestres, de l'atelier sur l'élaboration des plans locaux de développement dans la salle Isidore Bakandja de Caritas Congo, à Kinshasa. En dehors de cela, toutes les autres séances du BP n'ont connu que la participation du vice-gouverneur, Monsieur Bafika. Lors du lancement de la formation initiative du BP au profit des bourgmestres, en juin 2016, à l'hôtel Béatrice, sous l'accompagnement du COREF, le vice-gouverneur a mentionné à l'assistance qu'il prend l'engagement de convaincre le gouverneur de province, Kimbuta, de signer l'acte d'engagement du BP dans la province de Kinshasa. Cette situation montre que le BP a été rendu obligatoire dans la province alors que le gouverneur de la province ne s'y était pas encore engagé.

On n'a pas senti l'appropriation du BP par le gouverneur de province. Pourtant, c'est lui en tant qu'autorité qui devrait piloter le processus ; il devrait encourager et inciter les Bourgmestres à adhérer au BP [Consultant international B, juillet 2022].

Le gouvernement provincial n'a posé aucun acte pour montrer qu'il y a un nouveau dispositif dans la province. Pour lui, c'est comme si le BP n'existait pas [Facilitateur A BP de Kinshasa, novembre 2021].

L'un des anciens membres du gouvernement provincial de Kinshasa entre le milieu de l'année 2015 et le début de l'année 2019 nous révèle que la question du BP n'a été soulevée dans les réunions du gouvernement provincial de Kinshasa que lorsque l'édit était en discussion à l'Assemblée provinciale. Le débat au sein de l'exécutif provincial s'est limité à la présentation des activités des travaux parlementaires par le ministre provincial responsable des questions budgétaires. Cette situation montre à quel point le gouvernement provincial ne s'est pas approprié le BP comme ce fut le cas au Sud-Kivu. De plus, s'il faut comparer à la situation du Sud-Kivu où le gouverneur de province, Cishambo, a pris des engagements pour l'accompagnement financier des ETD impliquées dans le BP, à Kinshasa, le gouverneur de province ou encore le gouvernement

provincial dans son entièreté, n'ont pris aucun engagement financier envers le BP, alors que cela pourrait apparaître comme un soutien envers le BP. Cette attitude implicitement méfiante des autorités provinciales de Kinshasa nous donne des raisons de croire que ces autorités n'avaient aucune croyance ni intérêt envers le BP. C'est pourquoi elles n'ont pas affiché visiblement leur soutien au BP.

Il m'arrive parfois de me questionner si réellement les autorités provinciales de Kinshasa savent qu'il existe un BP dans les ETD. Ce sont elles en principe qui pouvaient prendre à bras le corps le BP, parce que c'est l'édit provincial qui l'a institué et rendu obligatoire dans les ETD. Ce qui est surprenant est que l'on n'entend aucun écho de leur part [Bourgmestre d'une commune de Kinshasa, novembre 2021].

En l'absence d'implication des autorités politiques provinciales, le COREF coordonne toutes les activités du BP dans la province de Kinshasa. Au COREF, un poste de consultant permanent a été créé pour accompagner les ETD dans le BP. Pour inciter les autorités des ETD, le COREF a rendu accessible un fonds pour financer les activités des entités qui organisent les séances de BP. Cette forme d'incitation est à placer dans les modalités contraignantes du transfert. Pour bénéficier de ce fonds, les ETD doivent envoyer tous les états de besoin sur les dépenses relatives avec le BP. Cela a motivé beaucoup de bourgmestres de Kinshasa à mettre en place le BP dans leurs communes.

Vous ne pouvez pas avoir accès à l'argent de la BM que le COREF gère si vous n'organisez pas de BP. Dans le document que l'on envoie au COREF on y précise tout. Les dates d'organisation de nos séances et les montants exacts que cela prend. En plus, le COREF envoie ses agents pour s'assurer que tout est fait selon ce qui a été prévu [Agent communal de Selembao, novembre 2021].

Ce sont donc ces actions menées par le COREF qui ont fait que le BP a été mis en place dans les communes de Kinshasa. Il est tout à fait normal que les bourgmestres se soient alignés derrière le BP puisqu'en voyant le COREF, on voit directement le gouvernement central et la BM, comme nous le fait savoir le bourgmestre d'une commune de Kinshasa. De plus, au moment de l'acceptation du BP par la province, il n'y avait pas d'organisation de la société civile qui s'était investie dans le processus. C'est une année plus tard, en 2017, dans la foulée de la formation des facilitateurs, que le premier noyau s'est formé autour de la Commission Episcopale Justice et Paix. Comme pour le cas du Sud-Kivu, la Commission Episcopale Justice et Paix de Kinshasa est une organisation de la société civile réunie autour de l'Église catholique. Cette organisation de la société civile constitue un lieu d'accumulation du savoir participatif dans la province de Kinshasa. Ses acteurs se recrutent partout dans la province, ils ont des statuts divers et leurs liens communs tournent autour de l'activisme dans les associations locales de la société civile. C'est là qu'ont été

puisés les facilitateurs locaux qui ont par la suite créé des Comités Locaux de Gouvernance Participatives (CLGP), toujours sous la coordination de la Commission Justice et Paix. Les CLGP jouent le rôle des organes délibérant auprès des ETD. Ils sont constitués des acteurs de la société civile de l'ETD. L'action de ces CLGP n'a pas été longue. Certains de nos répondants dans le rang des facilitateurs de Kinshasa nous ont fait savoir qu'au départ, ils croyaient que l'activité serait rémunératrice, ce qui n'était pas le cas. Cela a donc découragé les membres actifs de CLPGP.

Les constats de recherche sur l'acceptation du BP à Kinshasa sont que cela a été rendu possible grâce au vote par l'Assemblée provinciale de l'édit rendant obligatoire cet IAP dans les communes. L'adoption de cet édit est consécutive aux recommandations du forum national sur le BP en RDC. Nous avons montré que le COREF a joué un rôle majeur dans la promotion du BP dans les communes de Kinshasa en rendant accessible un fonds incitatif au profit des ETD qui s'aligne derrière le BP de manière permanente. Par ailleurs, l'implication des autorités de l'exécutif provincial de Kinshasa a été très limitée, voire inexistante. Pourtant, le soutien politique est important pour la vitalité d'un instrument issu de transfert comme le BP (Delpeuch, 2009). La littérature nous renseigne que le soutien politique figure parmi les conditions essentielles de la réussite d'un BP (Wampler, 2007 ; Lehtonen, 2022) et sans lequel le BP pourrait aboutir à un échec comme celui de la République tchèque (Soukop, Saradin et Zapletalova, 2021) ou encore d'Harare, au Zimbabwe (Manduna, Zinyama et Nhema, 2015). Par ailleurs, le BP de Porto Alegre et de Belo Horizonte a réussi à s'implanter dans ces municipalités du Brésil grâce au soutien politique des autorités politiques (Avritzer, 2002 ; Wampler, 2007). De plus, nos constats pour le cas de Kinshasa soulèvent le débat sur le manque de soutien politique qu'un tel dispositif issu d'un transfert pouvait bénéficier. La littérature sur le BP note que le soutien de l'autorité politique s'avère essentiel pour la réussite du BP (Wampler, 2007 ; Sainty, 2020 ; Soukop, Saradin et Zapletalova, 2021). O'Miel et Mongy (2014) corroborent cela en soulignant que le leadership politique des metteurs en œuvre se révèle essentiel pour l'appropriation d'un dispositif comme le BP. Les auteurs illustrent par l'exemple du BP dans les Lycées en région Nord-Pas-Calais en France où le BP a été accepté et inséré dans la gestion des Lycées de la région grâce au leadership exemplaire des préfets. De même, Lehtonen (2021) note que le BP de Manchester a été rendu possible grâce au maire de la ville. Du point de vue de l'approche théorique sur le transfert de politiques, nos constats contribuent à la compréhension de la notion de transfert en soulignant que celui-ci peut présenter différents enjeux pour les acteurs du pays receveur. Certains peuvent facilement adhérer et soutenir le transfert,

tandis que d'autres peuvent rester plus réticents. Le cas des autorités politiques de Kinshasa, pour lesquelles BP représente principalement une exigence à laquelle elles ont adhéré sans réel enthousiasme, contraste avec celui du Sud-Kivu, où les autorités voient les avantages du BP pour les ETD. Cette situation dans les deux provinces nous permet d'éclairer le rôle que peuvent jouer les autorités politiques dans la réception d'un transfert de politiques. Comme le soulignent Dolowitz et Marsh (2000) ainsi que Lodge (2003), la réussite ou l'échec d'un transfert dépend des intérêts que les autorités du pays receveur y associent. Toutes ces constatations nous permettent d'éclairer notre première question de recherche en clarifiant le rôle joué par les autorités provinciales dans le transfert du BP et les enjeux de chaque province associée au BP. Par ailleurs, pour répondre à la troisième sous-question de recherche concernant de la question sur la compréhension du choix du BP, nous abordons dans la partie suivante la manière dont le compromis a été trouvé quant au design sélectionné.

### **6.3. Les compromis sur la forme finale du BP**

Cette section vise à répondre à notre première question de recherche, en mettant principalement l'accent sur la sous-question concernant le compromis autour de la forme finale donnée au BP. Elle mobilise l'approche par les IAP, qui, contrairement à l'approche fondée sur le transfert de politiques, suggère que des négociations et des discussions peuvent avoir lieu dans le choix du design de l'instrument (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Les informations recueillies révèlent qu'à ce niveau, les débats de fond impliquant les experts congolais n'ont pas été organisés, afin de domestiquer le BP dans le contexte des ETD de la RDC. Néanmoins, les échanges se sont limités dans un cadre restreint réunissant les bourgmestres, les acteurs de la société civile, les représentants du COREF, du gouvernement central et les consultants de la BM, dans le but de définir le design final du BP. Ce processus, organisé par le COREF, a été marqué par des tensions en raison de divergence d'intérêts avant qu'un compromis ne soit trouvé.

En effet, différentes opinions ont été exprimées par les bourgmestres. Certains s'interrogeaient sur les garanties concernant la décentralisation financière et des transferts de fonds du gouvernement central et des provinces. Pour certains d'entre eux, il était inconcevable d'envisager un BP sans garantie d'allocation de ressources financières. D'autres bourgmestres ont soulevé des préoccupations quant au caractère technique du budget, qu'ils estimaient réservé aux experts, et

pensaient que l'implication de personnes extérieures complexifierait le processus, d'autant plus que les ressources étaient limitées. Les bourgmestres étaient complètement divisés sur la question. L'un d'entre eux nous a souligné lors de l'entretien que le principal problème résidait dans le fait que tout avait été préconçu depuis le début, et que l'on cherchait simplement à imposer cette question aux bourgmestres, alors que les autorités nationales étaient conscientes que le contexte n'était pas favorable au BP. Il a mentionné que si les bourgmestres avaient été inclus dans les discussions entre la BM et le gouvernement central, ils auraient pu faire des propositions. Cependant, dans ce contexte, nombreux participants considéraient que : « ce qui se fait sans nous signifie que cela se fait contre nous ».

Ils étaient partagés. Certains étaient toute suite d'accord et d'autres non. On le sentait dans les échanges. Des arguments qu'ils avançaient, allaient dans tous les sens et moi, j'avais personnellement compris [Consultant du BP au COREF, décembre 2021].

La deuxième tendance était celle portée par l'ensemble des acteurs de la société civile pour qui le BP représente un moyen non seulement d'avoir un droit de regard sur la gestion des ETD, mais également d'être consultés régulièrement par les autorités politiques. Certains acteurs de la société civile nous précisent que le BP est une forme de consécration de leurs combats qui consistent à pousser les acteurs politiques à prendre des décisions en faveur du peuple. Le fait que le BP devrait impliquer les citoyens est une opportunité pour que cela puisse se réaliser. Pour eux, il fallait mettre en place des comités locaux qui devraient permettre un dialogue permanent entre les citoyens et les autorités des ETD. Ces comités pourraient être un espace de dialogue où toutes les questions névralgiques qui fâchent pourraient être discutées et où le contrôle des finances publiques locales devrait être effectué. Cependant, la majorité de bourgmestres n'adhérait pas à cette option de la société civile selon laquelle un comité des acteurs de la société civile devrait être institué dans le cadre du BP.

En réalité, beaucoup de bourgmestres n'étaient pas prêts pour le BP, parce que pour eux, le BP signifiait la fin de leur monopole sur la gestion des finances publiques locales. Nous leur avons fait savoir qu'ils doivent s'inscrire dans l'évolution de la société. Ils ne peuvent plus gérer eux-mêmes l'argent public, sans un moindre contrôle [Acteur de la société civile et membre de la commission Justice et Paix de Kinshasa, novembre 2021].

Pour aplanir les divergences entre les bourgmestres et les acteurs de la société civile, les consultants de la BM ainsi que les responsables du gouvernement national sont intervenus pour fixer le cadre et proposer la forme finale du BP. Les consultants de la BM ont indiqué aux bourgmestres que le

BP était à leur avantage. Ainsi, il leur permettra d'être en communion avec les citoyens sur plusieurs aspects de la gestion des ETD, car souvent, les bourgmestres sont blâmés par les citoyens sur des questions qui ne relèvent pas de leurs compétences, et que deuxièmement, grâce au BP, les bourgmestres auront l'opportunité de responsabiliser les citoyens qui devraient être des agents actifs du développement. En outre, les consultants de la BM ont également fait savoir que le BP irait dans le sens du renforcement de la décentralisation financière et que des efforts sont menés pour que les autorités nationales s'inscrivent dans cette même logique. Nos répondants dans le rang des bourgmestres et les agents administratifs des communes ont souligné qu'ils y ont adhéré, croyant que cela serait un moyen de pousser le gouvernement central et les provinces à rendre effective la décentralisation financière. L'un d'eux nous a dit qu'ils comptaient tous sur la BM, croyant qu'elle exercerait une pression sur les autorités du gouvernement central pour que soit respecté le principe constitutionnel relatif à la décentralisation financière.

Nous, on voulait des garanties, que la province et l'État central vont nous accompagner dans ce nouvel exercice. Nous leur avons accordé le bénéfice du doute. Nous espérons que la province allait considérablement nous appuyer [Bourgmestre A d'une ETD de Kinshasa, décembre 2021].

« Ce serait une bonne chose si, grâce au BP, le gouvernement central et le provincial vont finalement respecter leurs engagements. Ils nous demandent toujours de retenir dans nos budgets des montants qu'ils ne parviennent pas à nous donner. Si cette fois, ils vont respecter leurs engagements, je suis preneur du BP. C'est ce que j'avais dit à la clôture de l'atelier de sensibilisation » [Bourgmestre C d'une ETD de Kinshasa, novembre 2021].

Ainsi, dans le document final considéré comme la Charte nationale du BP des ETD et signé par l'ensemble des acteurs, nous notons que la forme finale du BP a tenu compte des préférences des acteurs impliqués. Le premier compromis considère les préférences des acteurs de la société civile ainsi que la dimension contextuelle des ETD. Ainsi, pour pallier l'absence d'assemblées délibérantes élues au sein des ETD et qui fait que la gestion financière des ETD soit aux mains de seuls bourgmestres et de leurs adjoints, il a été décidé de mettre en place des comités locaux de BP. Ces comités sont un cadre qui permet aux citoyens de participer activement à la gestion des finances publiques locales et à l'allocation des fonds aux projets prioritaires des quartiers dans le cadre du BP. Les responsables des citoyens dans les différents forums des quartiers devraient d'office faire partie de ces comités locaux du BP qui siègeront à l'échelle des ETD. La redevabilité et la transparence dans la gestion des finances publiques locales constituent le deuxième compromis. Dans un contexte où les assemblées délibérantes sont absentes, les bourgmestres dirigent sans

contrôle adéquat. Ainsi, les comités locaux de BP vont suivre de près l'utilisation des fonds publics affectés aux projets BP. Les informations budgétaires doivent être accessibles aux citoyens et à tous les membres du comité local de BP, et tous les trois mois les bourgmestres sont tenus de rendre compte de leurs actions, ce qui sous-tend que l'exercice trimestriel de la redevabilité devrait se faire dans le cadre de TEP qui seront menées par les acteurs de la société civile. Ce deuxième compromis a été intégré par les consultants de la BM. Le troisième compromis est que le BP est conçu comme un moyen de permettre aux ETD de disposer d'un budget d'investissement. Pour ce faire, il est mentionné que l'effectivité de la décentralisation financière est nécessaire afin de permettre aux autorités des ETD de disposer des moyens pour financer les projets d'investissement choisis par les citoyens dans le cadre du BP.

En fin de compte, nos constats de recherche se distinguent des recherches antérieures sur le transfert du BP en Afrique, en mettant en perspective la manière dont le design de cet IAP est circonscrit. Les travaux de Sintomer, Herzberg et Allegretti (2014) se sont limités à mentionner que le BP a été introduit en Afrique par la convergence d'intérêts des organisations internationales de développement et des organisations de la société civile. Pour leur part, Wampler, McNulthy et Touchton (2021) constatent simplement que les bailleurs de fonds soutiennent des réformes sur le BP et qu'ils influencent la plupart des pays à inscrire le BP dans leur agenda. Porto de Oliveira (2017) indique, pour sa part, qu'en Afrique, les ambassadeurs du BP ont réussi à faire circuler le BP dans les différents pays africains, mais sans donner de précisions sur la façon dont le BP peut faire l'objet de tensions et compromis. Même les quelques recherches sur le BP en RDC n'ont pas permis de comprendre comment le design du BP a été collectivement construit par les acteurs impliqués (Batumike, 2014 ; Mbera et Alligretti, 2014 ; Kanyurhi, 2018).

Cependant, notre recherche se distingue en mentionnant que bien que le choix d'adopter le BP par les autorités congolaises ait été influencé, voire contraint par la BM, la définition du design final a considéré les préférences des acteurs impliqués, et que le compromis qui a émergé, arbitré par les consultants internationaux de la BM, explique les opinions divergentes entourant le BP. De plus, nos constats de recherche éclairent les positions théoriques de Le Bouhis et Lascoumes (2014), qui notent que « l'espace de la formulation d'un instrument, le choix de son design est souvent le lieu d'affrontements et de frictions entre différents acteurs, responsables de l'élaboration du dispositif ou prenant position sur sa configuration idéale » (p. 500). Cependant, outre cette médiation assurée par les consultants de la BM, il convient de noter qu'il n'y a pas eu de débats académiques congolo-

congolais pour réfléchir au design du BP adapté au contexte politique et administratif congolais. Tout s'est fait à la hâte lors d'une seule séance. Cette façon de faire a suscité certaines questions spécifiques sur les modalités de la mise en œuvre du BP ainsi que son fonctionnement sans réponse. Cette ambiguïté créée par les questions non abordées a laissé aux bourgmestres la possibilité de les interpréter individuellement au sein de leurs ETD. Cette situation rejoint les positions théoriques de Le Bourhis et Lacoumes (2014), qui notent que lors de la conception du design de l'IAP, les acteurs peuvent délibérément laisser certaines questions en suspens pour offrir une marge de manœuvre à ceux qui le mettront en œuvre.

### **Conclusion du chapitre**

Ce chapitre six vise à de répondre à notre première question de recherche, qui s'articule autour de la compréhension du choix du BP en RDC. Les informations collectées pour répondre à ces questions se fondent sur une variété de constats de recherche, lesquels ont été analysés grâce à deux approches théoriques qui structurent notre thèse : le transfert de politiques et les IAP. Ces constats de recherche se répartissent en trois dimensions majeures.

La première section est essentiellement basée sur le rôle de la BM dans le transfert du BP en RDC. En analysant le rôle de la BM, nous nous sommes penchés sur ses intérêts pour le transfert du BP ainsi que les stratégies qu'elle a déployées pour rendre ce transfert possible. Les informations collectées indiquent que le BP tel que transféré par la BM s'inscrit dans les intérêts de cette organisation, visant à promouvoir ses orientations de la gouvernance pour lutter contre la pauvreté. Le BP promu par la BM a été débarrassé de ses fondements initiaux établis sur la redistribution, la justice sociale et la transformation radicale de la démocratie, privilégiant plutôt des notions de la nouvelle gouvernance telles que la redevabilité, la transparence, la décentralisation et la participation comme moyens de lutter contre la corruption et, par voie de conséquence, la pauvreté. Pour parvenir à ses fins, la BM a varié ses stratégies d'intervention, donnant l'impression de laisser le soin aux acteurs congolais d'adhérer volontairement au BP, mais en réalité, ses pratiques comportent des dimensions coercitives. À titre d'exemple, nous pouvons penser aux incitations financières des ETD qui adoptent le BP. De plus, la BM s'appuie sur des consultants internationaux recrutés pour animer les ateliers de renforcement des capacités et des séminaires de formation. Ces consultants véhiculent la vision spécifique de la BM concernant le BP. La BM procède au recrutement des chercheurs locaux pour produire des recherches pouvant légitimer le BP aux yeux

des autorités politiques, administratives congolaises. Enfin, elle coopte des acteurs de la société civile, les transformant en facilitateurs du BP en les reliant aux réseaux de leurs pairs africains concernés dans les questions de BP. Ces facilitateurs sont chargés par la suite de véhiculer le discours sur le BP et d'en être les gardiens dans les ETD.

La deuxième section concerne la réception du BP par les autorités nationales et provinciales. Elle nous permet de comprendre les enjeux du BP pour les autorités congolaises. Comme la BM a accédé aux sollicitations du gouvernement sur l'accompagnement technique et financier de sa réforme des finances publiques, cette organisation internationale en a profité pour poser des conditions, notamment la prise en compte de la participation dans la gestion des finances publiques. Ainsi, le BP a été recommandé au sein des ETD. Les autorités nationales ont adhéré au discours véhiculé par les consultants de la BM sur le BP. Cependant, malgré cette acceptation par les autorités nationales, le BP ne correspond pas à leurs priorités et intérêts imminents. Ainsi, elles n'ont pas apporté un soutien à cet IAP ni créé des conditions propices à sa mise en œuvre. Elles ont par ailleurs encouragé les provinces à s'approprier le processus. Dans les deux provinces qui ont servi notre cadre d'études, l'appropriation du BP varie considérablement. Dans le Sud-Kivu, le soutien politique du gouverneur a joué un rôle clé dans l'acceptation du BP, aidé en ce sens par l'implication de la société civile provinciale. En revanche, à Kinshasa, nos résultats mettent en lumière une faible implication, voire un manque d'appropriation du BP par le gouvernement provincial et de l'Assemblée provinciale. Cette absence de soutien des autorités provinciales de Kinshasa a été compensée par les initiatives du COREF auprès des bourgmestres des communes.

La troisième section met en lumière les trois compromis sur lesquels repose le BP de la RDC. À la suite de l'arbitrage des consultants de la BM pour résoudre les divergences d'opinions entre les bourgmestres et les acteurs de la société civile, trois compromis ont émergé. Le premier concerne l'implication de la société civile dans le BP. Pour ces acteurs, le BP devrait être un mécanisme permettant aux citoyens d'avoir un droit de regard sur la gestion de fonds. Ainsi, l'institution des comités locaux de BP a été retenue comme première caractéristique du BP en RDC. Le deuxième compromis concerne les préoccupations des bourgmestres de faire du BP un instrument permettant aux ETD de disposer d'un budget d'investissement. Cela nécessite une décentralisation financière effective et des transferts des fonds aux ETD par le gouvernement central et les provinces. Néanmoins, nos constats indiquent que ces compromis ont été trouvés lors d'une séance d'un jour.

Nous avons mentionné que la question n'avait pas fait l'objet d'un débat de fond impliquant les différents experts congolais sur la question. Tout s'est basé sur les échanges entre les consultants de la BM, les bourgmestres et les acteurs de la société civile pour définir le design du BP, et beaucoup de questions n'ont pas été traitées et sont à la base des ambiguïtés que rencontre le BP lors de sa mise en œuvre.

Notre thèse sur le BP promu par la BM s'inscrit dans la logique ou dans le prolongement des recherches de Goldfrank (2012) qui lie le BP à l'agenda néolibéral de la BM. L'auteur soutient que le BP fait partie des programmes périphériques de la BM, car celle-ci comporte plusieurs programmes qui n'ont pas la même importance. En se fondant sur les ressources affectées aux programmes, l'auteur soutient que certains sont hégémoniques et d'autres périphériques. Vu les faibles ressources que la BM affecte au BP, Goldfrank (2012) le classe dans les programmes périphériques. Tout en nous alignant sur les propos de Goldfrank (2012), notre recherche précise que les dimensions promues dans le BP par la BM, notamment la participation, la redevabilité, la transparence, la décentralisation servent l'agenda néolibéral dans le sens où elles sont les composantes de la bonne gouvernance, une notion qui se déploie dans le cadre du « Consensus de Washington ». Ganuza et Baiocchi (2012) ont soutenu pour leur part que la prise en main du BP par les organisations internationales a transformé le BP en dispositif de renforcement de la gouvernance. Par ailleurs, notre recherche, tout en reconnaissant que les acteurs individuels que Porto de Oliveira (2016, 2017) appelle des « ambassadeurs du BP » jouent un grand rôle dans le transfert du BP, nos constats indiquent que dans le cas de la RDC, ces ambassadeurs, bien qu'ils soient passionnés par le BP, n'agissent pas seuls : ils interviennent dans les espaces circulatoires du BP sous le label des consultants des organisations internationales telles que la BM. Certains responsables de l'organisation ENDA ECOPOP, mentionnés par Porto de Oliveira (2017) comme des ambassadeurs du BP, ont participé aux ateliers de renforcement des capacités des fonctionnaires et autorités locales de Kinshasa et du Sud-Kivu à titre des consultants de la BM. De plus, d'autres auteurs mentionnent que les organisations internationales peuvent imposer aux pays africains l'accès à leur appui institutionnel par la mise en œuvre de BP dans les gouvernements infranationaux (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014 ; Wampler, McNulty et Touchton, 2021), mais notre recherche ajoute que malgré ces contraintes et l'accompagnement financier du BP, la pérennité du BP dépend de son soutien politique par les acteurs qui sont responsables d'assurer la mise en œuvre.

Sur le plan théorique, cette recherche relève des limites de l'approche théorique par le transfert de politiques publiques dans l'explication du choix du BP en RDC. L'approche par le transfert se limite à étudier les promoteurs du transfert (Delpeuch, 2008 et 2009) ou des courtiers internationaux (Dolowitz et March, 1996 et 2000) et ne prête pas attention aux intérêts qui entourent la réception du transfert par les acteurs du pays importateur. L'analyse des acteurs impliqués dans le transfert s'est révélée d'une grande importance. Elle permet de rendre prévisibles les espaces de circulation des consultants internationaux et les intérêts des acteurs du pays receveur, lesquels intérêts permettent de saisir l'appropriation ou non d'un transfert. En outre, l'analyse du transfert dans un pays comme la RDC, qui dépend de l'aide internationale, implique le recours de la socioanthropologie de développement qui implique la prise en compte des dimensions contextuelles dans les pays d'intervention, une dimension qui est désormais prise en compte par la BM. Dans le cas de cette thèse, cette organisation a recouru aux chercheurs locaux pour produire des recherches préparatoires à l'instauration du BP.

Enfin, sur le plan pratique, ce chapitre révèle les insuffisances liées au financement des programmes du BP par la BM et le rôle majeur que doivent jouer les autorités nationales et provinciales pour la réussite et la pérennité du BP. En effet, le fait que les programmes du BP en Afrique soient dépendants de l'accompagnement financier de la BM ne facilite pas la pérennité de cet IAP. Il est difficile de projeter les programmes du BP à long terme sans garantir la continuité du financement, car leur dépendance à l'égard des ressources financières extérieures rend vulnérable cet IAP. Cette vulnérabilité peut s'expliquer par le fait que les bailleurs de fonds qui financent cet IAP peuvent changer d'orientation en optant pour un autre IAP qui sert mieux leurs intérêts. Le chapitre suivant aborde de manière approfondie la mise en œuvre du BP dans les ETD de la RDC qui est caractérisée par plusieurs effets inattendus en raison des résistances qui l'entourent.

## **CHAPITRE 7. LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PARTICIPATIF : ENTRE PARTICIPATION CITOYENNE MINIMALE, CONTRAINTES DE DÉCENTRALISATION, CONTEXTE AUTORITAIRE ET NEUTRALISATION DES ORGANES DE CONTRÔLE**

Ce chapitre prolonge l'analyse précédente sur le transfert du BP en RDC, en se concentrant sur les problèmes rencontrés par cet IAP lors de sa mise en œuvre. Malgré l'acceptation officielle du BP par les autorités, sa réalisation se heurte à des résistances limitant ses effets et engendrant d'autres défis. Ainsi, le présent chapitre vise à comprendre comment le BP est formellement accepté par les autorités nationales de la RDC sans être mis en application conformément aux attentes. Les constats principaux révèlent des défis significatifs liés à la participation citoyenne, à la décentralisation financière, aux influences politiques, ainsi qu'à la reddition des comptes. L'étude explore la mise en œuvre dans les ETD de Kadutu, d'Ibanda et de Bagira au Sud-Kivu, ainsi que dans les ETD de Selembao et de Bumbu, à Kinshasa.

Ainsi, ce chapitre se subdivise en quatre sections. La première section aborde le paradoxe de la participation citoyenne sur le BP dans les communes analysées. La deuxième analyse l'intégration du BP dans un contexte d'obéissance à la culture centralisatrice du pouvoir où les autorités nationales maintiennent leur influence sur les finances publiques en refusant de poursuivre la décentralisation financière, ce qui crée des effets inattendus sur le BP. La troisième section analyse les effets du contexte politique autoritaire caractérisé par des nominations des bourgmestres sur l'imputabilité et la continuité du BP. Enfin, la quatrième section discute du détournement du BP par les bourgmestres. Toutes ces sections, de façon combinée, nous ont permis, en nous appuyant sur l'approche par les IAP, de répondre à la question sur la mise en œuvre du BP puisque les différentes sections ont simultanément relaté les défis de parcours dans le choix de la forme du BP, l'importance des discussions entre les acteurs ainsi que les effets prévus, inattendus et les usages stratégiques, qui ont fini par verrouiller le BP.

### **7.1. La participation citoyenne au BP : des débuts promoteurs aux défis persistants**

Lors de nos entretiens, les informations recueillies auprès de nos répondants révèlent une forte participation des citoyens au programme pilote du BP qui s'est déroulé en 2012, en 2013, voire en 2014 dans les ETD de Kadutu et d'Ibanda, situées dans la province du Sud-Kivu. Les citoyens ont joué un rôle actif dans la priorisation des besoins lors des forums des quartiers, des délégués ainsi que lors de votes finaux des projets réalisés. Les procès-verbaux de ces réunions témoignent de la présence de centaines de personnes venues discuter et établir les priorités de leurs quartiers. Paradoxalement, le BP dans l'ETD de Bagira, également située dans la province du Sud-Kivu, n'a pas suscité le même engouement que dans les deux communes sœurs de la province. De manière encore plus surprenante, dès la fin du programme pilote du BP dans la province, la participation des citoyens a sensiblement baissé dans la commune de Kadutu dès 2014, et dans l'ETD d'Ibanda, le BP a complètement disparu, la plaçant ainsi au même niveau que l'ETD de Bagira, où la participation était quasi inexistante.

Les habitants étaient mobilisés en masse pour participer au BP. Beaucoup de personnes ne voulaient pas rater cette occasion afin que les problèmes de leurs quartiers soient considérés [Membre de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu, décembre 2021].

Le constat de la faible participation directe des citoyens se reproduit lorsque le BP est étendu à la province de Kinshasa sous un autre programme appelé PROFIT-CONGO. Cela est perceptible dans les ETD de Selembao et de Bumbu, où les procès-verbaux des réunions auxquelles nous avons eu accès montrent un faible achalandage des forums de quartiers par les citoyens. Les répondants notent également que le BP, sous format renouvelé par la BM, accorde plus d'importance à la participation des groupes organisés qu'aux citoyens ordinaires. Bien que tous les citoyens soient autorisés à participer, les efforts sont davantage orientés vers les acteurs de la société civile et les autorités déconcentrées dans les différents quartiers. Ce même constat est fait dans les communes de Kadutu, d'Ibanda et de Bagira, au Sud-Kivu en 2018, au moment de la relance du BP par le programme PROFIT-CONGO. L'explication que nous avons trouvée est que les efforts sont déployés vers les acteurs de la société civile, car les citoyens ne répondaient pas aux multiples appels lancés pour le BP.

On organise des forums des quartiers avec les cadres de bases et les acteurs de la société civile. Les habitants des quartiers y sont aussi conviés, mais pour la plupart des cas, on se retrouve seuls avec ceux qui ont toujours participé [Bourgmestre A d'une commune de Kinshasa, novembre 2021].

La conséquence de cette situation est que les instances participatives telles que les forums de quartiers sont restées dominées par quelques groupes organisés, notamment les organisations de la société civile, les chefs de quartiers et de rues, ainsi que et les personnes invitées aléatoirement par les chefs de quartiers et les bourgmestres. Pour les forums de quartiers et communaux, les chefs des quartiers et les bourgmestres envoient des invitations aux personnes de leurs choix, sans que les critères de sélection soient connus de tous. Kanyurhi (2018), dans son analyse sur le BP dans les ETD du Sud-Kivu, souligne que le fait de laisser aux chefs de quartiers une marge de manœuvre importante dans l'organisation des forums peut les conduire à se défaire des acteurs crédibles au profit de leurs proches, parfois sans influence sociale. Dans la commune de Bagira, au Sud-Kivu, par exemple, un agent communal soutient ce mode de participation représentative dans le BP, car il estime que c'est le meilleur moyen de maintenir le BP compte tenu de la réalité des ETD qui, parfois, manquent de moyens pour mener des grandes sensibilisations.

Les forums sont convoqués. On met des affiches partout pour que la population soit informée. Le jour "J" vous voyez deux ou trois personnes et qui sont tous membres des associations de la société civile. Comme nous sommes pressés par le temps, on fait avec les personnes présentes. Dans les forums de quartiers, les chefs des quartiers organisent les activités avec la société civile. Bien sûr, les gens ne sont pas nombreux. Cependant, vous avez quand même un noyau de ceux qui sont toujours présents [Agent administratif E ETD de Bagira, décembre 2021].

En dépit de la faiblesse de la participation des citoyens à l'allocation des ressources, le mérite du BP réside dans son ouverture de l'action publique communale aux acteurs de la société civile. Auparavant, il était pratiquement impossible pour les acteurs de la société civile, et encore moins pour les citoyens, d'être impliqués ou consultés au sujet des questions budgétaires. La préparation et l'exécution du budget communal étaient exclusivement réservées aux bourgmestres et à leurs agents administratifs, comme l'a souligné un consultant de la BM lors de notre entretien. On peut constater, malgré toutes les faiblesses, que le BP a eu des effets sur la configuration des acteurs de la société civile, lesquels sont devenus de véritables interfaces des autorités locales. Cette tendance est plus marquée dans la commune de Kadutu, et dans une moindre mesure dans celles d'Ibanda et de Bagira. Comme l'a souligné Boullier (2009), le BP en RDC a créé ses propres porte-paroles, contribuant ainsi à amorcer un début de changement dans l'action publique des ETD en matière de politiques publiques produites localement. Le BP a notamment permis aux citoyens et aux acteurs de la société civile de discuter du budget public et de proposer des projets, une opportunité qui leur

était autrefois refusée. Bien que la réalisation des projets reste relativement faible, cette ouverture de l'action publique représente un pas significatif.

Maintenant, nous nous sentons obligés d'impliquer les acteurs sociaux dans la gestion des finances publiques de la commune. Cela ne pouvait pas se faire avant, car ce sont mes équipes et moi qui décidions de l'affectation des fonds publics [Consultant D de la BM, juillet 2022].

Toutefois, il existe un sérieux problème quant au degré d'inclusion du BP dans les deux provinces à l'étude. À ce sujet, Ganuza et Francés (2015) soulignent que le « degré d'inclusion dans un BP permet d'évaluer si les structures socio-démocratique et sociologique des villes concernées se retrouvent dans les mêmes proportions parmi les participants aux assemblées » (p. 175). Les informations collectées pour les cas du Sud-Kivu et de Kinshasa confirment que les participants sont principalement des acteurs de la société civile qui jouent un rôle majeur au sein de leurs entités (quartiers ou communes), ainsi que les chefs de quartiers et de rues. La participation des citoyens ordinaires est très limitée. Nos répondants précisent que les autorités locales s'appuient sur les chefs des quartiers et les représentants de la société civile des quartiers en même temps pour organiser les forums de quartiers, et comme des relais pour informer les citoyens des activités de la commune. Ainsi, même lors des forums de quartiers où les citoyens devraient directement participer, ils sont représentés par les responsables de la société civile et les chefs de quartiers. Cette situation correspond aux hypothèses formulées par les auteurs qui adressent des critiques aux dispositifs participatifs, lesquels deviennent de moins en moins représentatifs à l'instar des institutions de la démocratie représentative (Tholen, 2015), ce qui correspond à ce que Blondiaux (2005) a qualifié du dilemme de la représentativité auquel sont confrontés les dispositifs participatifs. En se basant sur l'expérience française, Blondiaux (2008) souligne que le profil des personnes qui participent à ce processus est souvent semblable à celui des acteurs qui participent dans les institutions traditionnelles (partis politiques, réunions politiques...). Cette situation se distance des objectifs fixés pour le BP, qui visent notamment à faire participer une diversité de citoyens à la gestion des fonds publics afin d'accroître la légitimité de l'action publique communale par le dialogue avec les citoyens.

C'est un petit groupe qui fait vivre le BP dans notre commune. Ce sont des gens très actifs. On travaille avec. Ils connaissent les problèmes de la communauté parce qu'ils vivent au quotidien avec toute la population. Ils connaissent les problèmes de leurs quartiers mieux que nous, c'est pourquoi nous les écoutons religieusement [Bourgmestre A d'une commune de Kinshasa, novembre 2021].

Le problème est que vous laissez toutes vos activités pour participer au BP et à la fin du compte, vous n'avez même pas d'argent pour payer le transport pour retourner à la maison. Cela décourage beaucoup de personnes. Il y a même des facilitateurs qui ont abandonné par manque de moyens financiers. Quid alors des citoyens qui ne maîtrisent pas encore les bienfaits du BP ? [Facilitateur E du BP de Kinshasa, novembre 2021].

En évaluant la nette baisse de la participation directe de la population, principalement observée dans les communes d'Ibanda et de Kadutu au Sud-Kivu, il a été relevé que la forte participation des citoyens lors du programme pilote du BP peut être attribuée aux efforts de la BM. Cette organisation internationale a appuyé un projet visant à renforcer la participation directe des citoyens aux exercices du BP. En collaboration avec le gouvernement provincial du Sud-Kivu, un partenariat a été signé avec les sociétés de télécommunication actives dans la région. Ainsi, le programme intitulé Technologie de l'Information et de la Communication pour la Gouvernance (ICT4Gov) a été lancé pour faciliter la participation des citoyens au BP, entre autres. Sur la page dédiée à ce programme sur le site de la BM, on peut lire ce qui suit :

« Le programme ICT4Gov de l'IBM introduit la technologie mobile pour améliorer les processus de BP. Les citoyens sont désormais habilités à exiger et à œuvrer pour une meilleure gouvernance. Grâce à la technologie mobile, les citoyens peuvent désormais s'exprimer et voter sur les priorités les plus urgentes de leurs communautés [...] ICT4Gov utilise les téléphones portables à quatre fins. La première consiste à inviter les citoyens aux assemblées du BP par le biais de messages SMS géo-ciblés. Ces messages, atteignant tous les téléphones recevant le signal d'une tour particulière, annoncent la date, l'heure et le lieu des assemblées. Les téléphones portables sont également utilisés pour voter, permettant aux citoyens d'envoyer un texte pour identifier les priorités qu'ils aimeraient voir traiter dans leur communauté » (traduction libre) (Word Bank Blogs, 2012, §4, 5).

L'utilisation de NTIC comme moyen de sensibilisation et d'exercice du BP dans les communes de Kadutu et d'Ibanda a apporté des améliorations démocratiques à la gestion des finances publiques locales. En créant des espaces virtuels, les citoyens ont été en mesure de prioriser et de voter pour les projets mis en œuvre par les communes. Cependant, pour la commune de Bagira, les instabilités politiques causées par les changements fréquents des bourgmestres ont empêché cette commune de bénéficier du programme pilote.

Pour accroître la participation, une stratégie adoptée a été d'organiser des séances hybrides du BP en soirée de fin de semaine. Le choix de la soirée du samedi, étant une demi-journée en RDC, était destiné à susciter une plus grande disposition des citoyens à participer. Ceux qui étaient absents physiquement pouvaient participer à travers leur téléphone mobile, ce qui a entraîné un taux de participation encourageant. L'évaluation de la BM (2014) a fait état d'une augmentation de la

participation de 47 % de 2012 à 2013, avec un total de 250 000 messages textes envoyés par les citoyens.

Cette pratique (utilisation de téléphone) a donné plus de place aux citoyens. Ils sont désormais habilités à prendre des décisions. Ils ont voté des projets que les pouvoirs publics ont pris en charge [Consultant -A de la BM, juillet 2022].

Notre action a été renforcée par l'utilisation de téléphone parce que nous avons toujours milité pour que les citoyens aient plus d'espace dans la politique communale. Bien que tout n'ait pas été rose, mais le BP sous le projet pilote a conféré un véritable pouvoir aux habitants [Acteur de la société C au Sud-Kivu, décembre 2021].

Les effets démocratiques constatés dans le programme pilote du BP dans les communes de Kadutu et d'Ibanda au Sud-Kivu correspondent à la littérature sur les instruments, qui souligne que les nouveaux instruments participatifs créent des droits politiques et de l'information des citoyens vis-à-vis de l'État (Lascoumes et Le Galès, 2004). En donnant aux citoyens un rôle actif dans la priorisation des besoins et la gestion de finances publiques locales, le BP a inscrit ces deux communes dans une perspective où l'État repose sur un type de légitimité dans lequel les décisions sont négociées et davantage sur la responsabilisation des citoyens (Lascoumes et Le Galès, 2004). Les programmes pilotes du BP financés par la BM ont souvent donné des résultats satisfaisants dans d'autres contextes, tels que l'Albanie et le Pérou (Dally, 2008 ; Wampler, McNulty et Touchton, 2021).

Le Sud-Kivu figure parmi les premiers essais concluants de la BM concernant l'utilisation de NTIC dans le BP (Anders et collab, 2021 ; Minfegue, 2017). D'autres pays, comme le Cameroun, ont développé un programme similaire pour faciliter la participation des citoyens à la prise de décision et renforcer la communication entre les communes et leurs habitants (Minfegue, 2017). Les NTIC ont permis aux citoyens d'accéder plus facilement à l'information et d'augmenter leurs possibilités de participer à la vie urbaine (Stortone et Cindio, 2015).

Cependant, la fin de l'utilisation des NTIC comme moyen de sensibilisation et de participation des citoyens au BP a eu des impacts négatifs sur le BP des communes de Kadutu et d'Ibanda. En raison de l'épuisement des fonds alloués par la BM et le gouvernement provincial pour soutenir le programme ICT4Gov, les bourgmestres ont été incapables de prendre le relais comme prévu. Lors de nos entretiens avec les bourgmestres de ces trois communes du Sud-Kivu, l'un d'entre eux mentionne ce qui suit :

Je n'ai pas le montant en tête, mais ce que je sais est que les coûts que la BM supportait auprès de la société Airtel pour utiliser les messages téléphoniques sont supérieurs à la capacité de mobilisation des ressources internes de ma commune. Comment est-ce que nous, on pouvait être capable de le faire sans un soutien financier extérieur ? [Bourgmestre d'une commune du Sud-Kivu, décembre 2021].

Par conséquent, les citoyens ne pouvaient plus être informés facilement des initiatives du BP, et les moyens de sensibilisation restants, tels que les tableaux d'affichage dans les enceintes des maisons communales et le recours aux acteurs de la société civile pour motiver les citoyens, se sont révélés inefficaces. En conséquence, la participation des citoyens a diminué. En effet, les résidents situés à une distance considérable de la commune éprouvent des difficultés à accéder aux informations diffusées par la commune, tandis que certains résidents vivant à proximité négligent ces informations affichées. Certains répondants estiment que cette attitude des citoyens s'explique par une faible culture de participation civique dans laquelle les citoyens ne sont pas habitués à participer aux affaires publiques et ne sont pas conscients de leurs droits. Cette explication vaut d'autant plus pour le cas des communes de Kinshasa où, depuis le lancement du BP, la participation citoyenne est très faible.

Un autre motif soulevé par nos répondants pour expliquer la frilosité de l'engagement citoyen, tant au Sud-Kivu qu'à Kinshasa, est en lien avec la non-réalisation des projets votés lors des cycles du BP. Cette situation a entraîné un découragement même parmi ceux qui avaient participé aux premières expériences du BP à Kinshasa en 2017 et 2018 et au Sud-Kivu en 2012 et 2013. Plusieurs auteurs qui analysent le BP dans d'autres contextes ont également mentionné la non-réalisation des projets votés par les citoyens comme un élément de démotivation à participer au BP. À ce sujet, Avritzer (2001, 2005), dans ses analyses sur la mise en œuvre du BP, a souligné qu'à Belo Horizonte au Brésil, la participation des citoyens a commencé à augmenter trois ans après la première expérience et cela s'explique par le fait que la réalisation des projets a renforcé la crédibilité du BP, ce qui motive même les citoyens les plus sceptiques à participer. À Kinshasa, cinq ans après les premières expériences du BP, aucune amélioration n'est constatée sur la participation des citoyens, au contraire, ceux-ci se font de plus en plus rares dans les espaces participatifs créés par le BP. Cette situation est attribuable d'abord au manque de moyens financiers pour exécuter les projets. Selon l'un de nos répondants de la société civile, il est difficile de croire que les citoyens puissent participer alors que le BP ne produit rien de palpable pour motiver les habitants.

Il y a même des amis de la société civile (acteurs) qui étaient très actifs, mais depuis un temps, ils ne participent pas. Ils disent toujours que ça ne sert à rien de dire aux gens de prioriser des besoins et que les pouvoirs publics soient incapables de les exécuter. Quand ceux qui doivent sensibiliser les citoyens sont découragés, vous pouvez imaginer la suite [Point focal B d'une commune de Kinshasa, novembre 2021].

Comme je venais de vous le dire, en tout cas, aujourd'hui, on ne parle du BP, mais concrètement ce n'est plus participatif. À l'époque, nous faisons même des votes par SMS. En effet, tout était mobilisé, et à ce moment-là, la population chacun pouvait librement voter, et on pouvait dire, on a fait participer autant de personnes dans l'entité. Aujourd'hui, c'est devenu une affaire des quelques personnes [Responsable politique à l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu, décembre 2021].

En fin de compte, la mise en œuvre du BP met en évidence un paradoxe en matière de participation citoyenne. Au départ, lors du programme pilote, les forums de quartier ont été des exercices démocratiques réels, permettant aux citoyens de s'impliquer directement dans les débats sur l'allocation des fonds publics. L'utilisation des TIC, notamment les téléphones mobiles, a favorisé cette participation en permettant aux citoyens de s'exprimer et de voter sur les priorités de leur communauté. Après la fin du programme pilote, la participation des citoyens est demeurée incertaine, tant au Sud-Kivu et qu'à Kinshasa. La gestion du BP est restée entre les mains des cadres de base et des acteurs de la société civile concernés dans les questions de développement local. Des recherches antérieures abordant le changement induit par le BP sur le pouvoir des citoyens démontrent que cet IAP peut changer la nature des relations État-société (Montambeault, 2016). À ce sujet, certains auteurs notent que ce changement ne peut être constaté que si le BP arrive à faire croître le nombre d'organisations de la société civile ou à amener les citoyens de se regrouper au sein des organisations pour se faire entendre (Baiocchi, 2005 ; Ganuza, 2017 ; Touchton et Wampler (2014). D'autres chercheurs soulignent que l'accroissement de pouvoir des citoyens dans le BP tourne autour des connaissances acquises par les citoyens sur les questions budgétaires et le processus d'élaboration des politiques publiques (Wampler, 2007 ; Lerner, 2014). S'appuyant sur l'exemple des pays latino-américains et précisément le Brésil, Cabannes (2019) ; Avritzer (2002) ; Wampler et Avritzer (2004) notent que le BP a réussi à responsabiliser les citoyens et leur a permis d'exercer plus activement leurs droits démocratiques au sein des institutions de l'État. Cependant, nos résultats restent nuancés quant au pouvoir accordé aux citoyens par le BP, en raison des variations constatées dès la fin du programme pilote.

Par ailleurs, nos constats illustrent que le BP en tant qu'IAP de type communicationnel et informationnel a débouché pendant le programme pilote au Sud-Kivu sur un type de rapport politique établi sur la démocratie du public ou encore un type de légitimité orienté vers l'explication

de la décision (Lascoumes et Le Galès, 2004). En ce sens, dans ce type de légitimité politique, les gouvernements ne sont pas les seuls à détenir la légitimité de prendre des décisions publiques (Blondiaux et Manin, 2021), ce qui sous-tend qu'aux côtés des institutions étatiques se créent des espaces autonomes où les décisions sont prises de manière négociée et démocratique (Hapern, Lascoumes et Le Galès, 2014). Dans le cas de notre recherche, les forums de quartiers et les forums des délégués sous le programme pilote ont constitué ces espaces créés où les décisions publiques sont prises. Par ailleurs, à la suite du programme pilote, bien que la participation des citoyens ait diminué en intensité, il y a un noyau d'acteurs de la société civile qui continue à maintenir en vie le BP, ce qui implique, bien que ce soit mineur, un début de changement dans l'action publique des ETD. Par ailleurs, ce début de changement induit par le BP est à inscrire dans un contexte spécifique qui permet de comprendre tous les contours des effets produits par cet IAP. L'analyse de la mise en œuvre, sous cet angle, nous permet de comprendre comment le contexte congolais a accentué les résistances au BP.

## **7.2. Les effets inattendus du BP : les contraintes liées à l'ineffectivité de la décentralisation financière dans l'action publique des ETD**

Lascoumes et Le Galès (2004) soulignent que les instruments sont révélateurs de transformation dans l'action publique, dévoilant ainsi la restructuration de l'État. Dans le cas de la RDC, le BP est l'instrument utilisé pour renforcer la décentralisation financière, permettant ainsi aux ETD de disposer d'un budget d'investissement et de jouer leur rôle dans le développement local. En effet, pour la BM, l'association du BP au processus de décentralisation permet de renforcer les capacités institutionnelles des ETD et de permettre aux autorités locales de disposer de tous les moyens pour répondre aux besoins des citoyens. Cependant, le BP est adopté alors que la décentralisation financière n'est pas encore effective dans les ETD. Les autorités nationales du gouvernement, quant à elles, en acceptant le BP, ont également pris l'engagement de poursuivre les efforts dans la poursuite de ce processus en allouant des moyens financiers aux ETD, comme l'exigent la Constitution et les lois sur la décentralisation. Nonobstant leur engagement de faciliter aux ETD l'accès à leur propre budget, le constat est que les autorités du gouvernement central continuent à contrôler l'essentiel des finances publiques du pays, à l'exception près de certaines prérogatives laissées aux provinces dans la création de leurs propres régies financières, notamment.

L'enjeu pour les autorités nationales est de continuer à conserver la mainmise sur les provinces et les ETD, c'est pourquoi, en lieu et place du principe constitutionnel de la retenue à la source des recettes locales, ces autorités nationales ont érigé et maintenu sans texte juridique le principe de la rétrocession selon lequel les recettes des provinces doivent être envoyées dans la capitale et cette dernière rétrocèdera aux provinces leur quotepart. Pourtant, l'article 175 de la Constitution de la RDC dispose ce qui suit : « la part des recettes à caractère national allouée aux provinces est établie à 40 %. Elle est retenue à la source ». Selon les informations recueillies auprès de nos répondants, nous avons compris que la rétrocession peut signifier deux choses. La première est qu'on n'est pas maître de ce qu'on attend en rétrocession. Ainsi, on ne contrôle pas son budget, puisque ce sont les autorités du gouvernement central qui décident quand, comment et combien rétrocéder. Deuxièmement, il est difficile pour les autorités des ETD d'effectuer une programmation budgétaire fiable dans la mesure où elles ignorent si le gouvernement central va réellement rétrocéder et quand cela pourrait leur parvenir. Cette situation complique la tâche des autorités des ETD au moment de l'élaboration de leurs budgets, comme nous le font savoir nos répondants dans le rang des bourgmestres.

L'élaboration de notre budget annuel est l'exercice le plus difficile que nous puissions faire. Comme dans la majorité de budgets, nous avons la rubrique liée au fonctionnement de la commune et la rubrique des investissements. C'est dans les investissements que l'on puise un montant pour financer le BP. Ce qui est intrigant est que le gouvernement central peut faire plusieurs mois sans transférer de fonds aux provinces. On commence à se demander si c'est ça vaut la peine de tenir compte du transfert des fonds du gouvernement central qui ne vient pas souvent. Malheureusement, notre budget et le BP sont dépendants de cela [Bourgmestre B d'une des communes de Kinshasa, novembre 2021].

Selon certains répondants, le gouvernement central ne transfère pas régulièrement des fonds aux provinces, puisqu'il continue à prendre en charge les dépenses qui relèvent de la responsabilité des provinces. Ils nous précisent que le gouvernement ne peut pas s'engager aujourd'hui à laisser toutes les charges aux provinces comme cela est prévu par les lois des finances, notamment celles de la décentralisation et de la libre administration des provinces. À cet égard, Shaday (2018) précise que l'achèvement de la décentralisation financière au profit des provinces et des ETD impliquerait le transfert total de toutes les charges à ces entités, alors qu'elles ne disposent pas majoritairement d'infrastructures financières conséquentes pour y faire face (Shadary, 2018). Pour maintenir l'équilibre entre les provinces, le gouvernement central, selon cet auteur, estime nécessaire de conserver son contrôle sur les finances publiques tout en renforçant les institutions provinciales afin qu'elles puissent assumer l'ensemble de leurs charges à l'avenir. Cherchant à comprendre ce

qui constitue ces charges, l'article 150 de la *Loi relative aux Finances publiques* classe notamment les dettes publiques, les dépenses du personnel, les dépenses d'investissements, les dépenses de prestations, dans les charges des provinces et des ETD prises en charge par le gouvernement central. Autrement dit, tant que ces dépenses seront prises en charge par le gouvernement central, il sera difficile de transférer les compétences financières aux provinces et ETD.

Si on se décide d'appliquer la retenue à la source, ça veut dire que l'on va aussi transférer toutes les charges aux provinces. Vous savez aussi qu'il y a des provinces pauvres qui seront incapables de payer des agents localement et supporter d'autres coûts. C'est pourquoi on maintient encore la rétrocession, et avec ça le gouvernement central prend en charge toutes les charges des provinces et des ETD [Fonctionnaire aux finances A, septembre 2022].

Cette question de la gestion des finances publiques dans ce contexte de la décentralisation est au cœur de beaucoup d'enjeux de pouvoir entre le gouvernement central, les provinces et les ETD, et la question de BP dans ETD maintient ce débat en éveil. Les bourgmestres et tous les acteurs concernés dans la question du BP l'utilisent comme moyen de pression pour enfin bénéficier de la décentralisation. Les rapports de force penchent cependant du côté du gouvernement central, car il possède, simultanément, toutes les infrastructures de collecte de fonds, et la Constitution lui accorde tout le pouvoir de veiller à l'équilibre entre sur les provinces et ETD. C'est d'ailleurs cet argument que le chef de l'État congolais a utilisé lors de la 7<sup>e</sup> session de la conférence des gouverneurs tenue en 2020. La Constitution institue une fois par an l'organisation de la conférence des gouverneurs de provinces. Ce forum permet aux chefs des exécutifs provinciaux de discuter avec les autorités du pouvoir central des différents défis qui entourent la mise en œuvre de la décentralisation. C'est dans ce cadre que le chef de l'État déclare ce qui suit :

« S'agissant de la retenue à la source de 40 % des recettes en caractère national, le gouvernement central, à son tour, rétorque que toutes les provinces n'ont pas la même capacité de mobilisation des recettes. Au nom de la solidarité nationale, la rétrocession continue à être appliquée comme technique de réponse appropriée aux besoins des provinces » [Félix Tshisekedi, Chef de l'État].

On peut par ailleurs souligner dans ce contexte que les autorités nationales usent de leur position pour maintenir les provinces et les ETD dans une situation de dépendance, et la stratégie utilisée ici est le refus express de finaliser le processus de la décentralisation financière. Cela se reconfirme lorsque même le principe de la rétrocession n'est pas respecté. Nos répondants au niveau des ETD soulignent que les fonds provenant des recettes à caractère national sont rarement déposés dans les comptes de provinces, ce qui entraîne un manque de rétrocession aux ETD. En conséquence, les

prévisions budgétaires des ETD n'atteignent jamais 40 % (voir tableaux au chapitre 5). Les bourgmestres et les agents communaux soulignent que l'absence et l'irrégularité de ces transferts de fonds constituent un obstacle majeur au fonctionnement des ETD et du BP. De plus, les montants irrégulièrement transférés sont généralement sous-évalués.

Depuis un moment, la rétrocession que nous recevons est généralement évaluée à moins de 5 % du montant que nous attendons de la part du gouvernement national. Cela bloque le BP. On ignore parfois comment le financer parce que la rétrocession est généralement affectée aux investissements de la commune [Bourgmestre A d'une commune du Sud-Kivu, novembre 2021].

Il suffit que le gouvernement central dise que les régies financières n'ont pas mobilisé les recettes comme prévu pour que nous ne recevions rien. Le drame est que ce discours est récurrent, cela nous prive des fonds censés financer le BP [Bourgmestre C d'une commune de Kinshasa, novembre 2021].

En outre, en plus des montants sous-évalués, la fréquence des transferts est également sujette à caution. Il peut se passer plusieurs mois sans que les provinces reçoivent de fonds du gouvernement central. Le transfert de fonds venant du gouvernement central est irrégulier. Les provinces sont également bloquées par cette irrégularité. Selon les informations que nous avons recueillies, les performances du gouvernement central dans les transferts de fonds n'ont jamais atteint 7 mois sur les 12 prévus.

Parfois, le gouvernement central fait tout un semestre sans nous verser des fonds qui pourtant devraient se faire mensuellement. Quand nous ne recevons rien, il n'y a moyen que l'on dépose une information dans les caisses de nos ETD. Ce sont aussi les ETD qui sont bloquées, même, nous aussi, nous le sommes [Ministre provincial A du Sud-Kivu, novembre 2022].

Il faut le dire, l'année passée (2020), sur les 12 mois, on a eu que deux mois de rétrocession. J'ai des tableaux, je vais te donner ces éléments, et l'année écoulée (2019) c'était quatre mois, alors que nous dépendons de ces recettes pour financer le BP. Lorsque le transfert est fait, il est à plus ou moins 1 % ou même 0,8 % de ce qui est attendu, voici une difficulté majeure. Comment peut-on financer le BP ? » [Bourgmestre B d'une commune de Kinshasa, novembre 2021].

Outre la rétrocession des recettes à caractère national, les provinces doivent aussi rétrocéder aux ETD les recettes issues des taxes et impôts d'intérêts communs provinciaux. Ces recettes sont constituées des taxes et redevances qui sont dévolues aux provinces et aux ETD pour composer avec leurs charges de fonctionnement et d'investissement. Pour ces taxes et impôts d'intérêts communs provinciaux, les ETD ont également droit à 40 % que les provinces doivent leur renvoyer. Cependant, selon les informations recueillies auprès des répondants, les provinces

transfèrent également de manière irrégulière ces fonds aux ETD. Cette situation complique davantage les programmations financières des ETD.

Généralement, la province devrait nous donner notre part des recettes d'intérêts communs provinciaux. Ça devrait arriver chaque mois, cependant. C'est par hasard que le gouverneur de la province de Kinshasa met un montant dans l'enveloppe, il donne à toutes les communes le même montant. Alors que chaque commune a ses réalités, problèmes de taille, de priorité. Ça empiète les prévisions du budget participatif [Agent administratif de la commune de Selembao, novembre 2021].

Le non-respect des engagements financiers des autorités nationales et provinciales rend vulnérables les BP des ETD. Cette situation se répercute sur le financement des priorités choisies par les citoyens. Ainsi, le BP se base essentiellement sur les recettes locales mobilisées par les autorités des communes, lesquelles recettes ne représentent que moins de 40 % de leurs prévisions (voir tableaux des prévisions budgétaires en annexe). Ce qui est encore grave est que les recettes collectées localement par les autorités des ETD n'atteignent pas non plus les prévisions attendues.

Une nuance devrait être apportée à ce sujet. Les répondants du Sud-Kivu expliquent que lors du programme pilote, de nombreux projets ont été exécutés, car le gouvernement provincial effectuait des transferts réguliers aux ETD. Cela est visible dans les tableaux en annexe : E, F, J et K, où il est indiqué que plusieurs projets retenus dans le cadre du programme pilote du BP ont été réalisés de 2012 à 2013. En 2012, par exemple, tous les projets approuvés dans le cadre du BP de l'ETD de Kadutu ont été accomplis. En 2013, plus de la moitié des projets ont également été achevés, tandis que d'autres ont été reportés à l'année suivante. Le même constat est également fait pour l'ETD d'Ibanda où en 2012 et 2013, presque les 100 % des projets du BP ont été exécutés. Cependant, l'ETD de Bagira ne présente qu'une seule réalisation pour environ 20 projets du BP. La raison est que durant cette période, cette ETD a connu une instabilité à sa tête qui a perturbé son fonctionnement. À partir de 2015, les ETD de Kadutu et d'Ibanda qui présentaient des signaux positifs du BP ont connu des problèmes financiers, qui n'ont pas permis aux autorités d'être capables de financer des projets. De 2015 à 2017, les autorités d'Ibanda et de Bagira n'ont pas organisé de séances du BP par manque de moyens financiers, selon nos répondants de ces ETD. En revanche, pour Kadutu, les séances du BP sont organisées, malgré le manque de moyens financiers qui a empêché l'exécution de la majorité de projets. Or, le mérite est que le bourgmestre a tenu à l'organisation régulière des séances du BP. Certains répondants au sein de l'ETD de Kadutu indiquent que le bourgmestre en fonction jusqu'en 2019 avait des convictions que le BP changerait l'image de son entité. À Bagira, également, où le BP a commencé à fonctionner

normalement à partir de 2018, le mérite est attribué au nouveau bourgmestre qui tient à maintenir en vie cet IAP, nonobstant les défis liés à l'ineffectivité de la décentralisation.

Par ailleurs, en dépit du fait que les communes ne reçoivent pas régulièrement les transferts de fonds, la présence, l'exercice du BP a néanmoins assuré le changement de pratiques en permettant à ces entités locales d'inclure une rubrique d'investissement dans leurs budgets, ce qui était impossible auparavant. Il s'agit d'un effet intéressant non prévu du BP dans les communes de Kinshasa et du Sud-Kivu. Même dans les communes avec lesquelles l'investissement était prévu dans le budget global, une augmentation de l'allocation a été constatée grâce au BP. Par exemple, dans les ETD de Kadutu et d'Ibanda au Sud-Kivu, les autorités locales allouaient moins de 5 % de leurs budgets globaux aux investissements et ces investissements n'étaient souvent pas réalisés. Toutefois, avec la mise en place du BP, bien que les recettes mobilisées restent modestes, les faibles réalisations des projets constituent un début de changement et un pas significatif en avant. Dans les ETD de Selembao et Bumbu à Kinshasa, les autorités locales ne prévoyaient initialement aucun investissement dans leur budget, utilisant toutes les recettes pour financer le fonctionnement. Grâce au BP, les pratiques budgétaires changent, car les autorités locales tiennent compte de plus en plus des investissements. Il convient de souligner que les fonds alloués restent très limités et ne permettent de financer que moins 10 % des priorités des citoyens, ce qui démobilise leur participation.

De plus, dans le cas des ETD de Kadutu, d'Ibanda et de Bagira de la province du Sud-Kivu, les répondants nous informent que le manque de fonds n'a pas laissé indifférents les habitants de différents quartiers qui ont recours, simultanément, à des contributions, et à la recherche des organisations de développement et des notables des quartiers pour financer les travaux prioritaires dans les quartiers. Dans la commune de Bagira, par exemple, les répondants au sein de l'administration communale nous précisent que les quelques citoyens actifs et les acteurs de la société civile, conscients que la commune est limitée financièrement, ont trouvé des moyens pour financer certaines priorités choisies. Ils se servent des cotisations entre les habitants des quartiers concernés. Les contributions des membres des quartiers peuvent se faire en nature ou en espèce. Pour la commune de Kadutu et d'Ibanda, les points focaux du BP précisent que certains habitants se portent souvent volontaires dans la réalisation des certains ouvrages, comme la construction des escaliers, des ponts, ou encore l'embellissement des grands centres d'attraction.

Quand il y a un projet à réaliser dans un quartier, nous voyons l'implication des habitants. On identifie des maçons, des menuisiers qui acceptent de donner un coup de pouce et sans être payés. Ce qui est très intéressant [...], nous voyons régulièrement d'autres habitants apportés des sacs de ciment pour permettre la finalisation des travaux [Bourgmestre B d'une commune du Sud-Kivu, décembre 2021].

Certains projets retenus dans le BP, comme les curages de caniveaux, que les jeunes font volontairement. Le peu de fonds rendu disponible par la commune, ne sert qu'à acheter quelques outils de travail comme des cache-nez, des masques et des gants [Acteur F de la société civile du Sud-Kivu, décembre 2021].

Cela permet aux autorités communales d'économiser des fonds qui pouvaient servir au paiement de la main-d'œuvre dans la réalisation des projets. Cette manière de faire du BP qui émerge au Sud-Kivu se rapproche de la forme du BP dite de « développement communautaire ». Selon Sintomer, Herzberg et Rocke (2008), le BP de développement communautaire est un modèle qui s'appuie sur des fonds communautaires dans les quartiers et à l'échelle communale. Les auteurs affirment que ce type de BP apparaît dans des contextes où les gouvernements infranationaux sont faibles et où la société civile est autonome et possède une tradition organisationnelle qui lui permet de diriger des projets locaux. Cependant, dans le cas des ETD de Selembao et de Kinshasa, rien de tel n'a été constaté. Le BP reste totalement aux mains des autorités des ETD, et lorsque les fonds ne sont pas disponibles pour financer les quelques projets, il n'y a aucune solution palliative qui est envisagée. Cet aspect mentionné ici marque une différence entre le BP dans les communes de Kinshasa au BP dans les communes du Sud-Kivu.

En somme, les constats majeurs de cette section éclairent sur l'influence du contexte de l'ineffectivité de la décentralisation financière dans le BP des ETD de la RDC. À ce sujet, plusieurs auteurs mentionnent que l'effectivité de décentralisation revêt une importance capitale pour un BP réussi (Goldfrank, 2007). En soulignant la décentralisation, Wampler (2007) a noté que les autorités locales ne peuvent mener un BP que si elles détiennent des compétences propres. Dans le cas de notre recherche, nous venons de montrer que le BP s'est déployé dans un contexte où les autorités des ETD ne bénéficient pas de la décentralisation financière. Cette situation fait que les ETD manquent de fonds propres suffisants pour leur BP. En ce sens, nos résultats corroborent les recherches antérieures sur le BP où les auteurs ont abouti aux conclusions selon lesquelles la détention des ressources financières est essentielle pour espérer une mise en œuvre réussie d'un BP. Par exemple, au Zimbabwe, Manduna, Zinyama et Nhema (2015) démontrent que le BP d'Harare dépend du gouvernement national, et qu'en raison du manque de financement de ce dernier, le processus présente de nombreuses faiblesses qualifiées « d'échecs » par les auteurs. Les

échecs du BP dans des pays tels que le Guatemala, la Bolivie, le Nicaragua ou la République tchèque sont attribuables à la modicité des ressources financières allouées au processus (Soukop, Saradin Zapletalova, 2021). Ces exemples illustrent comment la dépendance financière des gouvernements locaux peut compromettre l'efficacité et la réalisation des objectifs du BP dans les ETD. De même, le niveau de financement alloué au BP est l'un des indicateurs de la bonne santé de celui-ci, surtout dans les pays en développement (Wampler, 2007 ; Goldfrank, 2011 ; Goldfrank, 2007 ; Lethtonen, 2022). Lorsque le BP dispose d'importantes ressources, cela rend les gouvernements locaux non seulement autonomes, mais aussi capables de contribuer au développement local (Wampler, McNulty et Touchton, 2021). L'exemple du BP de Porto Alegre est toujours illustré dans les travaux d'Avritzer (2000 et 2006) où l'auteur souligne que la présence des ressources financières a permis l'exécution des projets choisis par les citoyens et cette situation a permis de réduire la pauvreté dans certains quartiers de Porto Alegre où désormais les citoyens ont eu accès à des services auxquels ils n'avaient pas avant le BP.

Néanmoins, nos constats révèlent que, nonobstant l'irrégularité et le manque de financement des ETD par le gouvernement central et les provinces, la mise en œuvre du BP a permis aux bourgmestres de dorénavant tenir compte des investissements dans leurs budgets, ce qui n'était pas le cas auparavant. La particularité soulignée dans cette section pour le BP en RDC est le fait qu'au Sud-Kivu, les pratiques vont dans le sens de la mobilisation des citoyens des quartiers qui fournissent des moyens pour finaliser eux-mêmes des ouvrages du BP, lorsque les ETD sont bloqués. Néanmoins, avec les contributions des citoyens, les réalisations des projets restent faibles, contrairement à ce que cela aurait donné si le budget prévu était disponible. Cela souligne la résilience d'un instrument comme le BP dans des contextes difficiles et montre que les résultats peuvent être obtenus là où les ressources nationales pour appuyer les gouvernements locaux sont inexistantes. Ce constat nous ramène à nuancer la perception de départ sur l'échec du BP dans les ETD de la RDC, parce que l'on voit que malgré les différentes contraintes, le BP a produit quand même des résultats et a permis aux autorités locales de prendre en compte les investissements dans leurs budgets. Cela démontre que le BP est un IAP qui dispose de sa propre force lui permettant de vivre dans tous les contextes (Lascoumes et Le Galès, 2004). Sur le plan théorique, nos constats liés au non-transfert de fonds aux ETD peuvent être interprétés comme des résistances au BP par les autorités nationales et provinciales, qui sont conscientes que les ETD manquent de fonds suffisants pour mettre en œuvre le BP de façon réussie. Dans les formes de résistances identifiées

par Le Bourhis et Lascoumes (2014), ce comportement des autorités nationales et provinciales peut être classé dans la forme de résistances liées à la neutralisation. Selon ces auteurs, la neutralisation intervient lorsque les acteurs trouvent que l'évitement de l'instrument est difficile. Dans ce cas, pour maquiller la vigilance, on fait semblant de mettre en œuvre l'IAP tout en le torpillant de l'intérieur. De plus, nos constats de recherche révèlent l'importance de la prise en compte du contexte dans l'analyse de la mise en œuvre des IAP. Cela corrobore les propos de Le Bourhis et Lascoumes (2014) qui notent que le contexte peut accentuer ou atténuer les résistances aux instruments. Le cas du BP en RDC semble s'inscrire dans ce cas soulevé par ces auteurs, car la mise en place a été effectuée sans que les conditions minimales liées à la décentralisation soient réunies. Cette non-effectivité de la décentralisation dans le cas de la RDC est associée à la dynamique du pouvoir propre aux États dont la tradition administrative est portée vers la centralisation dans la capitale. Depuis la période coloniale, les entités locales dépendent du pouvoir central, et cela s'est ancré dans l'agir collectif des autorités du gouvernement central qui résistent aux textes constitutionnels qui institutionnalisent la décentralisation dans les ETD du pays.

### **7.3. Les défis du BP en contexte autoritaire : bourgmestres nommés, absence d'imputabilité et entrave à la continuité**

Les informations collectées nous révèlent que la mise en œuvre du BP au sein des ETD a mis en lumière des constats majeurs, soulevant des questions cruciales sur la gouvernance des ETD dans un contexte particulier. En effet, notre recherche dévoile que les bourgmestres et leurs adjoints, responsables de la mise en œuvre du BP, sont toujours nommés par les autorités centrales. Cette situation crée des effets impensés pour l'imputabilité et la continuité du BP. Les résultats exposés mettent en évidence l'impact de cette absence d'élections locales sur la dynamique du BP et soulignent les défis rencontrés lors de la mise en œuvre.

En effet, la nomination des bourgmestres et leurs adjoints fait en sorte qu'à la tête des exécutifs des communes se trouvent des autorités nommées sur la base des quotas politiques de ceux qui sont au pouvoir. Dans un pays où tout est politisé, chaque camp politique tient à avoir le contrôle sur les entités locales. La nomination des bourgmestres limite l'imputabilité de ceux-ci dans le cadre du BP, en générant un déséquilibre de pouvoir et en réduisant la responsabilité envers les citoyens. Cette nomination crée une situation où les bourgmestres et leurs adjoints se sentent plus redevables envers les autorités provinciales et les autorités nationales, plutôt qu'envers les citoyens qui sont

les vrais bénéficiaires du BP. Cela s'explique par le fait que la légitimité du pouvoir des bourgmestres et de leurs adjoints provient des autorités provinciales et nationales qui les ont nommés, créant ainsi une hiérarchie des responsabilités où les intérêts politiques prennent souvent le pas sur les besoins réels exprimés par les citoyens. Nos répondants au sein des communes de Kinshasa indiquent en 2018 et 2020 que le gouvernement provincial a transféré des fonds aux communes et a enjoint les autorités locales à les affecter en négligeant les considérations liées au BP.

Certains répondants de la société civile mentionnent que les bourgmestres profitent de cette situation pour se détourner du BP, ce qui nuit à la redevabilité et la transparence promues par cet instrument. Ce qui intéresse les bourgmestres, c'est d'être en faveur des autorités provinciales et nationales, dont leur survie à la tête des communes dépend. Cela est une contrainte qui ne favorise pas l'exercice du BP, notamment le contrôle citoyen.

C'est pourquoi je dis que nous avons forcé le processus de mise en œuvre du budget participatif. En effet, il a été instauré au sein des entités décentralisées qui ne sont pas encore respectivement décentralisées, étant que la décentralisation s'est limitée seulement à une consécration légale. Cependant, la mesure d'accompagnement de mise en œuvre d'encadrement de la décentralisation, notamment les élections au niveau des ETD n'existent pas encore. Nous avons importé un modèle ancré sur la décentralisation dans un environnement politique foncièrement centralisé [Député provincial du Sud-Kivu et professeur d'université, septembre 2022].

On doit avoir des dirigeants élus par le peuple. En nommant les dirigeants et en ne disposant pas de comptes à rendre au peuple, cela diminue un peu la vigueur du BP, il faudrait des élections à la base pour être conforme à la théorie du BP et de la décentralisation [Bourgmestre C d'une commune du Sud-Kivu, décembre 2021]

La situation d'absence d'imputabilité des bourgmestres et de leurs adjoints a des répercussions sur la nature véritablement citoyenne du BP. Comme leur légitimité est issue de nominations politiques, il est difficile pour les citoyens d'influencer les bourgmestres de communes. De plus, la mise en œuvre du BP prévoit que le comité communal du BP puisse contrôler toute l'action des bourgmestres. Cependant, les bourgmestres ne sont pas tenus de rendre des comptes à cet organe qu'ils considèrent comme informel, en raison de sa reconnaissance dans les actes juridiques instituant le fonctionnement des ETD et en raison de l'absence de liens directs entre eux et les citoyens. Cette situation limite la capacité de citoyens à influencer les décisions prises dans le cadre du BP, ce qui nuit à la légitimité de ce processus. Selon un agent communal de Selembao :

Notre seule souffrance est que jusqu'à présent, les communes sont encore déconcentrées. Parce que la décentralisation, c'est là que les animateurs sont votés par la population. Ici jusqu'à présent les bourgmestres sont désignés par leurs familles politiques et nommées

soit par un arrêté ou par ordonnance. La population n'a pas réellement encore le pouvoir par rapport à ça [Agent commune de Selembao, novembre 2021].

De même, un facilitateur du BP de la commune d'Ibanda souligne que :

L'organe créé par le BP (comité communal du BP) pour suivre les activités des Bourgmestres ne joue pas réellement son rôle. Certains bourgmestres ne se sentent pas obligés de rendre des comptes à un organe qu'ils jugent informel et d'autres l'ignorent complètement [Facilitateur A du BP de la commune d'Ibanda, décembre 2021].

Le BP rencontre de nombreux défis qui ne pourront être résolus que par la finalisation du processus de la décentralisation. Nos répondants dans les rangs de la société civile et des facilitateurs posent tous avec acuité la question suivante : comment est-ce possible de mettre en place un BP dans une entité où l'autorité rend compte à chacun, y compris aux autorités nationales et provinciales, sauf à ses administrés qui sont censés voter les projets de BP ? Cette situation est paradoxale, même à l'esprit du BP, selon un point focal du BP d'une commune de Kinshasa.

Le deuxième obstacle au BP en lien avec la nomination des bourgmestres et leurs adjoints est de nature politique. En l'absence d'élections locales, les autorités du gouvernement central procèdent aux nominations de bourgmestres sur la base du clientélisme politique. À chaque remaniement du gouvernement central, les nouveaux ministres chargés des affaires intérieures effectuent des remplacements et permutations des bourgmestres et de leurs adjoints, dans le but de placer des personnes politiquement fidèles à la tête de ces entités. Selon un bourgmestre d'une commune de la province du Sud-Kivu, qui vient d'entrer en fonction il y a quelques mois :

Je sais qu'il existe un BP dans la commune, mais je ne maîtrise pas encore comment ça se passe. Il me faudra un peu de temps pour m'intégrer complètement [Bourgmestre C d'une commune de la province du Sud-Kivu, décembre 2021].

Cette situation crée de l'instabilité et un manque de continuité dans l'exercice du BP. Les nominations et les remplacements fréquents perturbent la planification et la mise en œuvre des projets du BP. Les nouvelles équipes dirigeantes, souvent inexpérimentées dans ce domaine, nécessitent beaucoup de temps pour s'acclimater au fonctionnement des rouages du BP. Par exemple, dans la commune de Bagira au Sud-Kivu, les bourgmestres ont été remplacés chaque année, voire deux fois par an, ce qui explique en partie pourquoi le programme pilote du BP n'a pas donné de résultats concrets. De plus, depuis 2019, certaines communes ont connu jusqu'à trois rotations des équipes communales en seulement quatre ans. Cette situation est presque similaire dans toutes les communes qui mettent en œuvre le BP, où de nouveaux bourgmestres sont nommés chaque fois. Certains bourgmestres interrogés ont explicitement déclaré ne pas maîtriser les

rouages du BP, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre de cet IAP. Les choses se compliquent encore puisque les administrations communales sont presque obsolètes et que le BP de la commune tourne autour du bourgmestre. Un agent de la commune de Bagira exprime son inquiétude en disant :

Nous prions cette fois-ci que notre bourgmestre ne soit pas remplacé, car il est déterminé à faire avancer le BP, Personnellement, j'ai été perturbé, car je dois travailler avec un nouveau bourgmestre qui ne connaît rien du BP. Cela nous bloque. Nous ne pouvons pas progresser dans de telles conditions [Agent d'une commune de la commune de Bagira, décembre 2021].

Un facilitateur du BP des communes de Kinshasa souligne le rôle clé du bourgmestre en tant qu'autorité politique de la commune dans la mise en œuvre du BP. Cependant, lorsqu'il est régulièrement remplacé ou permuté, et que des personnes qui doivent tout apprendre, n'ayant jamais suivi de formation, sont nommées, cela nuit au BP.

L'élan du BP est coupé tout le temps. Je me rappelle, un bourgmestre est actif, mais chaque fois, il est permuté, ce qui ne lui permet pas d'achever ses actions en faveur du BP » [Facilitateur A du BP des communes de Kinshasa, novembre 2021].

Les recherches sur le BP mentionnent en majorité l'importance du contexte démocratique dans le BP et indiquent que le régime démocratique favorise la mise en œuvre réussie du BP (Avritzer, 2005 ; Wampler, 2007). À cet égard, Wampler, McNulty et Touchton (2021) apportent des nuances en précisant que les pays en transition démocratique avancée, comme le Brésil, le Mexique et le Pérou, mettent l'accent sur la construction des normes et des pratiques démocratiques qui rendent le terrain fertile pour le BP. Cette mutation démocratique constitue un contexte favorable au déploiement du BP, et l'ensemble des travaux identifiés se sont concentrés sur de pareils contextes (Cabannes, 2006 ; Wampler, 2007 ; Goldfrank, 2007 ; Wesley, 2020). Cependant, rares sont les études qui analysent les effets du BP dans un contexte de régime autoritaire, où les gouvernements ne sont pas élus de manière démocratique, libre et équitable, donc dans un contexte de régime autoritaire. Ainsi, les résultats de notre recherche contribuent à la littérature existante en analysant les effets de la mise en œuvre du BP dans un contexte de régime autoritaire. Nos résultats de recherche sur cette section montrent que le BP dans un contexte autoritaire et où les autorités ne sont pas élues entraîne une absence d'imputabilité des bourgmestres envers les citoyens, car ces autorités ne se sentiraient pas liées aux citoyens, mais plutôt à ceux qui les nomment. De plus, notre recherche montre cette situation génère l'instabilité et le manque de continuité dans la planification de la mise en œuvre des projets du BP. Cette pratique de nomination des bourgmestres entraîne

une absence d'imputabilité envers les citoyens, et se répercute sur le contrôle citoyen, que nous analysons dans la section suivante.

Ces constats ici soutiennent nos propositions de recherche qui indiquent que le contexte de la RDC caractérisé par l'ineffectivité de la décentralisation et l'absence d'élections au niveau des ETD pourrait renforcer les résistances entravant le BP dans les ETD. Sur le plan de la théorie sur les IAP, ces constats de recherche mettent en lumière le rôle joué par les facteurs contextuels sur « l'extension ou la réduction des résistances (...) expliquant la réussite ou l'échec des oppositions à tel ou tel instrument promu par les gouvernants » (Le Bourhis, Lascoumes, 2014, p. 510). Les résistances visibles sont notamment le fait que les bourgmestres ne se sentent pas directement imputables envers les citoyens pour qui le BP est mis en œuvre. L'autre implication théorique est le fait que le remplacement fréquent des bourgmestres a pour conséquence que les nouveaux nommés se trouvent dans une situation de la non-connaissance des techniques du fonctionnement du BP. À ce sujet, Dolowitz et Marsh (2000), dans leur conceptualisation des facteurs explicatifs de l'échec d'un transfert de politiques, mentionnent que le manque de formation et d'information peut expliquer l'échec d'un transfert de politiques. L'exemple le plus patent est celui de l'ETD de Bagira, au Sud-Kivu, sous le programme pilote, et de l'ETD de Bumbu, à Kinshasa, où le remplacement des bourgmestres a affecté l'efficacité du BP. Enfin, ces constats de recherche confirment l'importance d'inscrire la question des IAP dans le contexte spécifique de l'Afrique, comme le mentionnent Delville et Schlimmer (2020), étant donné qu'il serait difficile de comprendre la complexité de la mise en œuvre des IAP en Afrique sans tenir compte des dimensions sociopolitiques de ce continent. Ce constat est valable parce que l'analyse du BP dans d'autres contextes n'a pas su souligner que la mise en œuvre d'un tel IAP peut se faire dans une situation où les autorités municipales sont nommées par les responsables du gouvernement national.

#### **7.4. Le contrôle citoyen dans les ETD : les pratiques de détournement et de neutralisation**

Les informations collectées dans le cadre de cette recherche révèlent que la mise en œuvre du BP dans les ETD du Sud-Kivu et de Kinshasa suscite des préoccupations quant à la réalisation effective du contrôle citoyen. Malgré la création d'organes de contrôle, nos informations de terrain soulignent des pratiques d'obstruction, de contrôle citoyen, telles que la mainmise des bourgmestres sur ces organes et la limitation de l'accès à l'information.

Premièrement, il convient de souligner que les organes de contrôle ont été créés par les différents actes juridiques instituant le BP dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa. Des organes contrôlent le BP en amont, notamment la « coordination de l'ÉTD » pour le Sud-Kivu et le « cadre de concertation du BP » pour Kinshasa. Ils devraient être composés des membres désignés de la société civile qui ont pour responsabilité de discuter des orientations stratégiques que les ETD souhaitent donner au BP, ainsi que des règles et procédures devant guider le processus. Cependant, les informations recueillies révèlent que les bourgmestres des communes ont utilisé tous les moyens pour détourner ces organes de contrôle de leurs missions, en plaçant en leur sein des membres qui leur ont prêté allégeance. Ils se sont servis de la marge de manœuvre qui leur a été laissée au moment de la recherche du compromis sur le design final du BP. Seuls les valeurs et principes qui devraient encadrer le BP ont été discutés, notamment sur la décentralisation, la transparence et la participation. Il était prévu que les bourgmestres et leurs adjoints s'assurent de la mise en place au sein de leurs ETD des structures citoyennes pour le contrôle des finances publiques des ETD et l'évaluation des réalisations des projets du BP. Certains répondants affirment que les bourgmestres se sont appuyés sur certains acteurs de la société civile pour écarter les activistes les plus critiques en plaçant dans les organes de contrôle des gens proches d'eux.

Je me rappelle que nos autorités locales de l'époque avaient choisi elles-mêmes les membres de la coordination du BP de l'ETD. Ils ont profité pour sélectionner les acteurs de la société civile qui sont proches d'eux comme membres de ces structures [Acteur D de la société civile du Sud-Kivu, décembre 2021].

Mbera et Allegretti (2014) corroborent nos propos en ces termes, l'institutionnalisation du BP dans les ETD n'ayant pas fait l'objet de discussions approfondies. Les choses se sont passées rapidement sans que certaines questions ne soient discutées, notamment celles sur la nature à donner au BP dans les ETD. Ces auteurs ont dit que les bourgmestres ont été libres de choisir les membres de la société civile qui devraient s'occuper des activités du BP. De plus, cette marge de manœuvre laissée

aux bourgmestres peut être lue dans l'article 8 de l'arrêté<sup>7</sup> provincial instituant le BP au Sud-Kivu et dans l'édit provincial du BP à Kinshasa. Ces textes juridiques accordent un pouvoir presque absolu aux bourgmestres dans la sélection des membres de la société civile qui doivent intégrer les structures de contrôle du BP. Cette situation entrave le contrôle citoyen, car l'ensemble des membres devant composer ces organes sont soit des agents communaux, soit des personnes désignées par le bourgmestre. Un répondant de la BM qui a participé au lancement du BP dans la province du Sud-Kivu nous mentionne cela en ces termes :

Où avez-vous déjà vu une personne se choisir des personnes pour les contrôler ? Si on vous laisse cette possibilité de porter votre choix sur X ou Y personne, cela veut dire que l'on n'a aucunement besoin d'un contrôle [Acteur B de la société civile de Kinshasa, novembre 2021].

Nous avons des raisons de croire que le fait que les bourgmestres éloignent du pouvoir tous les acteurs critiques relève de leurs stratégies de détournement du BP qui consistent à rendre obsolète tout mécanisme de contrôle contenu dans le BP. Ce constat a été effectivement établi, notamment dans les communes de Kadutu, Ibanda et Bagira, et de Selembao et de Bumbu à Kinshasa où nous avons remarqué que les membres de la société civile qui siègent à la coordination de l'ETD du BP affichent une certaine proximité avec les autorités locales. Cette situation soulève des doutes quant à l'autonomie réelle de cet organe vis-à-vis des autorités communales. Lors de nos entretiens, nous avons noté que certains acteurs de la société civile disposent de bureaux au sein des locaux de la commune. Cela pourrait être interprété de manière nuancée, car la présence permanente des acteurs de la société civile dans les locaux de la commune peut faciliter la transmission rapide d'informations ou d'urgences provenant des quartiers vers les autorités communales. Cependant, les choses se compliquent lorsque les acteurs de la société civile adoptent les discours des autorités communales. Ce dernier cas de figure a été constaté dans les communes de Kadutu et Bagira, où les discours des membres du comité de coordination coïncident avec ceux des autorités communales, ce qui contraste avec ceux d'autres acteurs concernés dans le BP.

C'est en qualité de membre de la société civile que je siège dans la coordination du BP de notre ETD. Nous discutons du BP. Le bourgmestre n'interfère pas nos échanges, il ne fait qu'appliquer les recommandations issues des rapports de nos activités. Hormis certains problèmes extérieurs à l'ETD, tout se passe en tout cas très bien [Point focal et acteur de la société civile A du Sud-Kivu, décembre 2021].

---

<sup>7</sup> Cet article stipule ce qui suit : « Les membres de la coordination de l'ETD du BP sont : l'ordonnateur du BP ; le gestionnaire des Crédits ; le receveur de l'ETD ; les Responsables de services techniques de l'ETD ou toutes les autres personnes désignées par le responsable de l'ETD ».

Ce sont les bourgmestres qui choisissent la majorité des gens qui doivent participer dans la réunion de coordination. Évidemment, les points focaux et quelques membres de la société civile participent dans les discussions, mais leurs voix sont minoritaires par rapport à l'ensemble de participants. La réunion de coordination est totalement contrôlée par les autorités communales [Acteur de la société civile C du Sud-Kivu, décembre 2021].

Ce contrôle total de la réunion de coordination par les autorités locales a fait que le fonds qui devrait être affecté au BP a été orienté autrement sans que les membres puissent faire quoi que ce soit. Connaissant les moyens de détournement qui sont utilisés dans ces organes, Cishambo, à l'époque gouverneur de la province du Sud-Kivu, s'est présenté en rempart pour que le BP se passe tel qu'il avait été prévu. Nous avons consulté la lettre du gouverneur de province dans laquelle il fustige le fait que les réunions d'orientation de certaines ETD n'ont pas pris le soin d'affecter des fonds de la rétrocession au BP.

« Une importante partie de la rétrocession allouée aux ETD est affectée à la rémunération du personnel et au fonctionnement. Cet acte étant contraire aux instructions relatives à l'utilisation de la rétrocession, je demande aux ETD qui me lisent en copie de l'affecter désormais entièrement aux investissements, les autres dépenses de l'entité devant être couvertes par leurs recettes propres dont la mobilisation doit être une de leurs actions prioritaires » (Lettre n°01/101/CAB/GOUPRO-SK/2014 dont l'objet porte sur le rapport sur l'utilisation des Rétrocessions par les ETD.).

Par ailleurs, dans les communes de Selembao et de Bumbu, les informations recueillies révèlent que les mécanismes de contrôle en amont sont presque inexistant dans les faits. Il existe bel et bien des membres des cadres de concertation, mais qui sont convoqués selon les humeurs des autorités communales, les bourgmestres. Les autorités communales se contentent de tout organiser avec quelques membres actifs et d'autres qui leur sont proches. Lors de notre entretien avec un bourgmestre d'une des communes de Kinshasa, celui-ci a pris les dispositions nécessaires pour que le point focal du BP de sa commune soit présent. Comme nous l'ont indiqué certains acteurs de la société civile, nous avons remarqué que le point focal entretenait une étroite relation avec le bourgmestre, comme en témoignaient ses points de vue qui venaient compléter ceux du bourgmestre. Ce dernier a ainsi exprimé ce qui suit :

Posez-lui la question, nous nous battons ensemble pour la réussite du BP [...] c'est un père de famille, il est ici au quotidien avec nous. Il nous permet de savoir ce qui se passe dans les quartiers. Ce qui est dommage est que le COREF ne prévoit rien pour eux. Nous nous battons avec le peu de moyens de la commune pour lui trouver une motivation chaque fin du mois [Bourgmestre A d'une commune de Kinshasa, novembre 2021].

Je dirais que le contrôle est presque absent. Ceux que nous avons délégués en 2017 sont devenus presque comme des agents de la commune. Il y a beaucoup de complaisance. On ne peut espérer rien de bon [Acteur E de la société civile de Kinshasa, novembre 2021].

Dans un second temps, nos constats sont nuancés sur le comportement des bourgmestres vis-à-vis des comités locaux du BP où nous constatons l'accès limité à l'information financière pour les membres du comité du BP. En effet, l'un des principaux objectifs de ces comités est, simultanément, de décider en dernier ressort des projets à exécuter et de veiller à une bonne gestion des fonds alloués au BP, en vérifiant que les dépenses sont conformes aux objectifs fixés. Ces structures jouent un rôle semblable au Conseil du BP de Porto Alegre, où la grande partie des acteurs proviennent des associations de quartiers (Genro, 1998 ; Santos, 1998 ; Avritzer, 2002). Au Portugal, par exemple, le « conseil du BP » est une référence en matière de pouvoir des citoyens. Les conseillers qui le composent ont la responsabilité de s'assurer que les fonds publics alloués au BP ont effectivement permis la réalisation des projets (Cabannes, 2014). C'est également le cas à Belo Horizonte, au Brésil, où les membres du conseil municipal du BP sont chargés de suivre l'exécution des projets du BP et de vérifier si les fonds ont été utilisés conformément aux prévisions (Avritzer, 2001).

En RDC, par ailleurs, les informations recueillies dans notre enquête pour la province de Kinshasa confirment que seule la commune de Selembao dispose d'un comité communal du BP opérationnel parmi les communes étudiées. Cependant, ce comité possède très peu de pouvoir pour assurer le contrôle citoyen, principalement pour deux raisons. Premièrement, les membres du comité sont placés sous la responsabilité du bourgmestre qu'ils sont censés contrôler. À l'origine, la logique voulait que ce comité soit entièrement contrôlé par les organisations de la société civile. Cependant, le règlement intérieur du BP de la commune de Selembao a donné au bourgmestre la première responsabilité. L'article 5 du règlement intérieur du BP de la commune de Selembao stipule explicitement que cet organe est sous le contrôle du bourgmestre et que ce dernier choisit des membres qui y participent. Dans ce contexte, il est difficile de croire en un quelconque contrôle citoyen. Deuxièmement, la majorité des membres de la société civile qui composent le comité communal sont nommés par le bourgmestre, créant ainsi une dépendance envers l'autorité qui les désigne. Certains répondants soulignent qu'il serait important de laisser à la société civile la possibilité de se choisir ses représentants, car ceux qui font partie du comité sont incapables de se détacher des autorités communales. Ce qui est encore plus préoccupant, c'est que l'accès à l'information financière pose un problème sérieux.

Les autorités ne nous donnent pas accès à l'intégralité des informations financières de la commune. Certaines informations sont cachées. Par exemple, nous avons construit des

infrastructures dans le cadre du BP sans que nous sachions le montant exact pour l'ensemble des projets [Acteur de la société civile de la commune de Selembao, novembre 2021].

Dans la commune de Bumbu, à Kinshasa, aucun signe du comité communal du BP n'a été relevé. Pourtant, cet organe est parmi les plus importants dans la mise en œuvre du BP. Selon certains répondants, le dernier rassemblement de ce comité remonte au premier trimestre de 2019. La raison avancée par les répondants est qu'aucune activité de ce type n'a été organisée depuis le remplacement du bourgmestre le plus actif en matière de BP dans la commune. Les acteurs de la société civile qui sont restés actifs en lien avec le BP agissent de manière individuelle et sans coordination. Cette situation de la commune de Bumbu s'apparente à celle du programme pilote du BP au Sud-Kivu, où le changement de leadership local a coïncidé avec l'interruption des activités liées au BP.

Les autorités communales prennent seules toutes les décisions et sans moindre contrôle. En dehors des informations affichées sur les tableaux au niveau de la maison communale, il n'y a rien de plus (...), parler du comité communal du BP, je peux vous garantir qu'il n'existe que de nom. Aucune réunion. Aucune concertation [Facilitateur D du BP de Kinshasa, novembre 2021].

Dans les communes du Sud-Kivu, les comités locaux du BP ont été institués avec le même mandat que ceux de Kinshasa. Dans la commune de Kadutu et d'Ibanda, contrairement aux communes de Kinshasa où les membres des comités du BP sont en majorité désignés par les bourgmestres, ceux du Sud-Kivu sont élus par leurs pairs de la société civile. Le constat que nous avons fait est que le président communal du comité du BP est le contrôleur principal des activités de la commune liées au BP. Il effectue le contrôle une fois tous les trois mois ou en cas de nécessité. Cependant, ce contrôle est souvent limité par le manque d'informations sur la gestion des fonds affectés au BP. Tous nos répondants de la société civile nous indiquent que l'accès aux rapports financiers des activités réalisées pose un sérieux problème.

Vous savez, le grand problème est que les autorités ne veulent pas être contrôlées et pourtant, c'est l'argent de la population qu'ils gèrent. Vous pouvez vous rendre compte que l'on avait décidé d'ouvrir un compte bancaire BP de la commune. Le fonds est géré en toute opacité. On ne sait même pas combien il y a sur le compte et pourtant, c'était prévu que tout retrait de fonds devait recevoir la signature du président de la société civile et du bourgmestre. Ce dernier s'arrange avec l'ordonnateur du budget de la commune pour sortir le fonds à notre insu [Acteur C de la société civile de la commune d'Ibanda, décembre 2021].

Contrairement à la commune d'Ibanda, tous les répondants de la commune de Kadutu confirment que le contrôle citoyen s'effectue régulièrement, même s'il reste encore beaucoup à faire pour

faciliter l'accès de l'information financière à tous. La commune organise des séances budgétaires mensuelles à l'initiative de la société civile. Lors de ces séances, qui réunissent tous les acteurs de la société civile de la commune, le bourgmestre et ses services présentent l'état des lieux des finances publiques de la commune ainsi que les projets déjà réalisés et ceux en cours. Bien que les acteurs de la société civile considèrent cela comme une avancée par rapport à d'autres provinces, on peut noter qu'ils fustigent que les autorités communales et que leurs agents ne fournissent pas l'essentiel de l'information financière.

Je vous ai dit que le contrôle citoyen est quand même un point satisfaisant, pas totalement positif et pas négatif aussi. Il y a des avancées. Il y a déjà des informations financières qui sont affichées sur les tableaux dans l'enceinte de la commune [...] À notre niveau, nous avons aussi accès à d'autres informations. La confiance n'est pas encore totale puisqu'il y a certaines informations que la commune ne nous donne pas [Acteur B de la société civile de la commune de Kadutu, décembre 2021].

Dans la commune de Bagira, au Sud-Kivu, l'arrivée du bourgmestre actuel a marqué une évolution significative. Auparavant, le comité communal du BP ne jouait qu'un rôle insignifiant, car les bourgmestres précédents n'impliquaient pas les acteurs de la société civile dans les activités du BP. Ils prenaient toutes les décisions seuls et ne permettaient aucun contrôle citoyen. Batumike (2014) souligne cet aspect comme suit :

« La société civile de Bagira, l'une des communes pilotes dans le cadre du BP, a déposé une pétition contre le bourgmestre de cette commune. Au nombre des griefs formulés contre cette dernière figure notamment l'opacité et la confusion entretenue par ledit bourgmestre autour du BP. Selon les pétitionnaires, le bourgmestre arrêterait seul les priorités de la commune, déciderait de comment celles-ci seraient exécutées et ne serait astreint à aucun contrôle citoyen » (p. 508).

De plus, des évaluations trimestrielles de la gestion des fonds affectés au BP sont prévues. Ces évaluations sont censées être menées par les membres du comité du BP. En effet, le comité du BP, par le truchement de son président, est membre de la société civile et rédige un rapport détaillé sur le niveau d'exécution des activités du BP. Le compte rendu de ce rapport est également présenté aux citoyens par le biais de l'organisation des TEP. Ces dernières constituent les seuls moyens prévus de la redevabilité des bourgmestres vis-à-vis des citoyens dans le cadre du BP, mais les TEP sont souvent évitées par les bourgmestres. Selon nos informations de terrain, les bourgmestres des ETD de Kinshasa organisent moins les TEP que ceux des ETD du Sud-Kivu, où une TEP est au moins organisée chaque année dans les ETD. Les raisons avancées par la majorité de nos répondants de Kinshasa sont que la société civile est apathique vis-à-vis des bourgmestres. De plus,

les bourgmestres ne sont pas enclins à organiser les TEP. Ainsi, chaque fois qu'ils les organisent, ils sont sérieusement remis en question par les citoyens qui exigent plus des réalisations.

Lorsque la population vient aux TEP c'est pour commencer à s'attaquer aux bourgmestres ou aux services de la commune qui ne mobilisent pas les recettes (...) pourquoi un tel service n'a pas réussi à atteindre ses assignations et le bourgmestre se défend en répondant à toutes les questions posées par la population [Facilitateur A du BP Kinshasa, novembre 2021]

Les TEP étaient très tendues. Les citoyens ne veulent entendre des explications si les autorités communales n'ont pas réussi à réaliser les projets priorités dans les quartiers. Les habitants posent des questions et si, par malheur, ils ne sont pas convaincus par les réponses du bourgmestre [...], il y a parfois où la séance ne se termine même pas à cause de la tension. J'ai assisté à plusieurs TEP où les bourgmestres étaient en difficulté devant les citoyens [Acteur C de la société civile et point focale BP d'une des communes de Kinshasa, novembre 2021].

Cette pression subie par les bourgmestres est l'une des raisons pour lesquelles les séances des TEP sont évitées autant que possible. Cependant, l'avis des bourgmestres et des agents communaux est partagé. Certains soulignent que l'organisation des TEP était financée par le COREF, et lorsque celui-ci ne fournit pas de moyens, il est difficile pour les communes de le faire, car ces fonds ne sont pas préalablement budgétisés. D'autres, en revanche, pensent qu'il est difficile de discuter des questions techniques avec les citoyens et surtout s'ils ne maîtrisent pas les compétences dévolues aux ETD, et que souvent certaines questions posées touchent aux compétences de provinces et du gouvernement central. Il est difficile de demander à un bourgmestre de régler des problèmes qui requièrent l'intervention d'autres niveaux de gouvernance.

J'avais passé un mauvais quart d'heure lors de la TEP de 2018. Les participants veulent la solution immédiate de tous les problèmes. D'ailleurs, je dois vous dire qu'au terme de la loi sur la décentralisation et la libre administration des provinces, les bourgmestres ne peuvent directement rendre des comptes qu'au conseil communal, qui n'est pas encore institué [Bourgmestre C d'une commune de Kinshasa, novembre 2021].

Ce qui était intrigant pour nous était de voir des gens extérieurs et sans maîtrise des questions budgétaires nous dire ce que nous devons faire [Bourgmestre B d'une commune du Sud-Kivu, décembre 2021].

Les résultats présentés ci-dessus permettent de révéler que dans toutes les ETD à l'étude, le contrôle citoyen est défaillant depuis la mise en place du BP, principalement en raison du détournement des organes de contrôle citoyen par les autorités communales, la restriction à l'accès à l'information financière et l'évitement des TEP. Le fait que les membres des organes de contrôle soient choisis par les bourgmestres restreint l'autonomie des premiers à contrôler efficacement le second. Que ce soit au Sud-Kivu ou à Kinshasa, les organes qui exercent le contrôle en amont sont animés par des

membres affichant une certaine proximité avec les autorités locales. Ce constat corrobore les écrits de Ryan (2021), qui soutient que le contrôle citoyen ne peut aboutir sans le soutien des autorités bureaucratiques et politiques. Si ces dernières ne sont pas disposées à faciliter ce contrôle, on ne peut espérer aucun résultat positif. Cependant, il sied de mentionner que l'action forte des organisations de la société civile peut faire bouger les lignes. Cependant, pour les cas des communes que nous avons analysées, le constat est que les organisations de la société civile sont très limitées par manque de financement.

Ce constat illustre le fait que le BP, à travers le mécanisme de redevabilité, n'a pas réussi à modifier considérablement les relations État-société en RDC puisque le contrôle citoyen n'est pas effectif étant donné que les citoyens n'ont pas accès facile aux informations budgétaires. Nos constats contrastent avec la littérature sur le BP en Amérique latine, où Célérier et collab (2015) notent que le BP est l'une des initiatives les plus réussies de redevabilité dans ce continent. Ces auteurs soulignent d'ailleurs que le BP offre une opportunité d'émancipation des citoyens dans la mesure où ces derniers s'approprient l'initiative en demandant des comptes aux gouvernants. Par exemple, dans le cas brésilien, il y a beaucoup de preuves sur le potentiel du BP dans la promotion du contrôle citoyen. Certains auteurs notent que l'engagement des citoyens dans le BP leur a permis d'exprimer leurs revendications et de contrôler la gestion des finances publiques de ces municipalités (Baiocchi et collab, 2011 ; Shah, 2007 ; Wampler, 2007). Par exemple, à Belo Horizonte, au Brésil, le BP a inclus des comités de surveillance qui ont permis de limiter la corruption et le gaspillage des ressources publiques. Par ailleurs, McNulthy (2019) note que, pour le cas du BP au Pérou, les membres des comités de surveillance, en majorité des acteurs bénévoles de la société civile, n'ont pas réussi à accomplir leur mission parce qu'ils ne recevaient pas de montant de compensation pour leurs frais de déplacement pour se rendre sur les lieux des projets du BP. Il arrivait que ces membres de ces comités se trouvaient dans l'incapacité de se déplacer, ce qui explique la contre-performance du BP au Pérou. De ce point de vue de la société civile, nos constats peuvent être confrontés à notre cadre théorique qui indique que le contexte joue un rôle dans l'accentuation ou la réduction des résistances. Pour notre cas, les constats sont clairs que la configuration de la société civile a influencé le BP. Nous pouvons le constater dans la variation des résultats sur les TEP dans les ETD du Sud-Kivu et de Kinshasa. Au Sud-Kivu, les pressions de la société civile sur les bourgmestres conduisent ceux-ci à organiser les TEP, contrairement à Kinshasa où les TEP sont moins organisées en raison de la faible implication des organisations de la société civile.

De plus, abordant la question des résistances aux IAP, les réflexions de Le Bourhis et Lascoumes (2014) sur l'ambiguïté stratégique dans la définition du design des instruments prennent une signification dans le cadre de notre recherche. Ces auteurs soulignent que lors de la phase de la recherche du compromis sur le design du BP, les acteurs peuvent laisser des zones d'ombre quant aux caractéristiques de l'instrument, occasionnant ainsi une flexibilité pour l'interprétation. Cette perspective se croise avec notre analyse, où les ambiguïtés dans la définition du design du BP ont laissé aux bourgmestres une marge de manœuvre considérable. Celle-ci est exploitée par les bourgmestres pour influencer la composition des organes de contrôle du BP, leur permettant de sélectionner des animateurs favorables à leurs intérêts. Ces constats ne font que raffermir la pertinence des typologies de résistances théorisées par Le Bourhis et Lascoumes (2014) ainsi que Saurugger et Terpan (2013). La mainmise des bourgmestres sur les organes de contrôle du BP peut être assimilée à une forme de résistance par détournement. Cela traduit la manière dont ces organes ont été déviés de leur mission initiale par les bourgmestres, agissant ainsi pour leurs propres intérêts. De plus, la neutralisation des TEP est aussi manifeste, illustrant la manière dont un instrument peut être verrouillé tout en le maintenant fonctionnel.

### **Conclusion du chapitre**

L'analyse de la mise en œuvre et des effets des IAP dans les communes des provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa nous permet de comprendre comment un IAP issu du transfert de la part de la BM peut être accepté officiellement par les autorités nationales du pays bénéficiaire de l'aide au développement sans que cet IAP soit mis en œuvre comme prévu. L'analyse de la mise en œuvre du BP dans les communes de Kadutu, d'Ibanda et de Bagira dans la province du Sud-Kivu et dans les communes de Selembao et Bumbu dans la province de Kinshasa nous révèle que ce qui a paru au départ comme une imposition n'a impliqué ni rapport d'obéissance ni adhésion des acteurs congolais à la rhétorique de la BM portée par ses consultants. Les constats mettent par ailleurs en évidence que l'acceptation du BP n'est qu'une stratégie des autorités congolaises pour contenter le bailleur de fonds, notamment la BM. C'est pourquoi le BP rencontre de sérieuses difficultés dans la mise en œuvre dans les communes du Sud-Kivu et de Kinshasa, où en plus des contraintes structurelles liées à l'ineffectivité de la décentralisation, on constate que les autorités du gouvernement national veulent maintenir le contrôle quasi-exclusif sur les finances publiques et l'influence politique sur les entités locales, ce qui démontre le peu d'intérêt qu'elles accordent au

BP. De plus, le verrouillage du BP se poursuit par le comportement des bourgmestres, qui veulent aussi rester les maîtres de l'action publique communale.

Le premier constat est que la participation citoyenne est généralement restée cosmétique. Ainsi, au départ, le programme pilote qui a commencé dans les ETD du Sud-Kivu a entraîné une participation citoyenne accrue grâce à l'utilisation des NTIC, notamment les téléphones mobiles. Cependant, une fois le programme généralisé dans d'autres provinces, notamment à Kinshasa, la participation des citoyens est devenue très faible. Plusieurs facteurs expliquent cette baisse de participation, notamment l'arrêt du financement du programme pilote par la BM qui n'a pas permis de maintenir la sensibilisation et la participation par les NTIC. Les moyens de sensibilisation alternatifs, tels que les tableaux d'affichage et le recours aux acteurs de la société civile, se sont avérés inefficaces pour atteindre les citoyens intéressés, ce qui a fait en sorte que la participation soit limitée à quelques acteurs de la société civile. De plus, la non-réalisation des projets votés lors des cycles du BP a accentué le manque de confiance en les autorités locales et a réduit la crédibilité du BP, ce qui a entraîné une baisse de la motivation des citoyens à s'impliquer.

Le deuxième constat met en lumière le fait que l'obsession des autorités nationales de maintenir leur influence financière sur les provinces et les ETD perturbe la mise en œuvre du BP et crée des effets inattendus. Selon les informations obtenues auprès des répondants, les autorités des ETD ne parviennent pas à mobiliser efficacement leurs propres recettes et ne reçoivent que rarement des transferts de fonds réguliers de la part des autorités nationales et provinciales. Ces transferts de fonds, qui constituent plus de la moitié des prévisions budgétaires des ETD, sont souvent sous-évalués et leur fréquence de paiement est également sujette à caution. Cette précarité financière des ETD a eu impact direct sur le financement des projets prioritaires choisis par les citoyens dans le cadre du BP. Les projets ne sont pas exécutés comme prévu, ce qui décourage la participation des citoyens et remet en question l'efficacité du processus de BP en tant qu'outil de développement.

Le troisième constat est plus politique et met en avant également les effets inattendus de la mise en œuvre du BP dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa. Toujours dans la recherche de maintien de contrôle politique sur les entités locales, les autorités nationales procèdent, au mépris de la constitution, aux nominations des bourgmestres des communes et de leurs adjoints. Pourtant, ces autorités locales des ETD devraient être élues par les citoyens et leurs représentants. Cette situation limite l'imputabilité des bourgmestres envers les citoyens et favorise les intérêts

politiques au détriment de l'engagement envers la participation citoyenne. De plus, les nominations fréquentes et les remplacements des bourgmestres perturbent la continuité et la stabilité de la mise en œuvre du BP, entravant ainsi les progrès et les résultats concrets. Les bourgmestres se sentent davantage redevables envers les autorités politiques nationales et provinciales qu'envers les citoyens.

Le quatrième constat de ce chapitre est que les organes de contrôle citoyen chargés de superviser et garantir la transparence et la bonne gestion des finances publiques allouées au BP dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa sont largement sous la coupe des bourgmestres. Dans le souci de maintenir leur pouvoir sur le peu de budgets local qu'ils dirigent, les bourgmestres ne laissent pas le pouvoir de contrôle du budget local aux organes de contrôle citoyen du BP. Les informations collectées montrent comment les organes de contrôle citoyen, tels que la coordination de l'ÉTD et le cadre de concertation du BP, sont verrouillés par le fait que les bourgmestres ne laissent pas les membres de la société civile contestataires y prendre place. Ils y placent leurs alliés afin d'éviter et de prévenir la grogne. De plus, le comité communal du BP, chargé du contrôle en aval, est soit sous l'influence directe du bourgmestre, soit dysfonctionnel, ce qui limite considérablement son efficacité. En outre, les TEP sont évitées pour se soustraire de toute contestation de la population. En conséquence, la transparence et la reddition des comptes dans l'utilisation du peu de fonds alloués au BP sont sérieusement compromises.

Les constats de ce chapitre fournissent des informations sur la mise en œuvre du BP dans les provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa, les effets, le pouvoir des citoyens, les pratiques et les comportements des acteurs, ainsi que les résistances à la mise en œuvre dans les deux provinces. En effet, la mise en œuvre est confrontée à des obstacles et présente des effets limités. Les obstacles incluent les dimensions politiques, structurelles et la culturelle politique. Le pouvoir des citoyens est demeuré limité malgré le semblant de transformation induit par le programme pilote dans la province du Sud-Kivu. Le fait que tout se soit estompé avec la fin du programme pilote qui était financé par la BM montre que la transformation de rapport entre les ETD et les citoyens était fantaisiste et non durable, raison pour laquelle les résultats n'ont pas suivi au Sud-Kivu à la fin du programme pilote et à Kinshasa lors de la généralisation du BP. S'il faut situer le niveau du pouvoir des citoyens dans le programme pilote du BP dans les ETD du Sud-Kivu en se basant sur l'échelle de participation d'Arnstein (1969), nous pouvons l'associer à ce que l'auteur qualifie de

« partenariat ». Dans cette perspective, les citoyens peuvent nouer des partenariats qui peuvent leur donner le pouvoir de négocier l'orientation politique avec les décideurs traditionnels.

Par ailleurs, les données de recherche démontrent qu'à partir de 2016, dans toutes les communes qui ont fait l'objet de notre analyse, le BP n'a pas donné de pouvoir aux citoyens. La participation citoyenne était limitée dans certaines communes, voire inexistante, dans d'autres. Nous avons plutôt constaté qu'au lieu de faire participer les citoyens, ce sont les chefs de quartiers, quelques acteurs de la société civile et les invités des autorités locales qui décident à la place des citoyens. Pourtant, le PSRFP (2021) révisé, le guide de la mise en œuvre du BP en RDC et l'édit provincial de Kinshasa du 09 juin 2016 ont prévu le principe de participation universelle des citoyens dans le BP. Dans l'échelle de participation d'Arnstein (1969), le pouvoir des citoyens correspond à la non-participation où l'on trouve la manipulation du dispositif participatif. Dans le cas d'espèce des communes de Kinshasa et du Sud-Kivu, la participation directe des citoyens dans les forums de quartiers ou lors du vote des projets est devenue presque inexistante, à l'exception de la commune de Kadutu où cet exercice tente de survivre. Selon l'échelle d'Arnstein (1969), le BP à Kadutu peut être inscrit sur le plan de la coopération symbolique, tandis que dans les autres communes, on peut parler de la non-participation.

Les résistances sont de tout genre, notamment structurelles et politiques liées à la non-effectivité de la décentralisation et les nominations intempestives des bourgmestres. Toutes ces contraintes observées dans le cadre de cette étude et qui empêchent la mise en œuvre réussie du BP soulignent la part importante qu'il faut accorder à la culture politique des acteurs du pays receveur dans la réussite d'un IAP. On transfère un IAP, mais pas la culture pour faciliter sa mise en œuvre. Dans le cas d'espèce ici, le BP est un IAP foncièrement adaptable dans un contexte de la décentralisation, mais en RDC, la décentralisation n'est pas encore effective puisque les pratiques politiques sont portées vers la centralisation du pouvoir enracinée dans les pratiques des autorités publiques nationales depuis l'indépendance du pays en 1960. Cela explique en partie le fait que, malgré l'implication du gouverneur de la province du Sud-Kivu et le dynamisme de la société civile dans cette province, la mise en œuvre réussie du BP n'a été que de courte durée, puisqu'elle a été limitée avec la fin du programme pilote et le départ du gouverneur Marcellin Cishambo. Cela nous incite à noter que les difficultés rencontrées par le BP sont dues au fait que celui-ci n'aurait pas tenu compte des réalités culturelles du pays, qui sont le reflet de valeurs et structures sociales

difficilement adaptables au BP. Cela rejoint la thèse développée par Acemoglu et Robinson (2012) selon laquelle une institution que les acteurs du pays se donnent eux-mêmes sur la base de leur histoire et leur culture est plus susceptible de réussir qu'un instrument importé dont la culture politique peut être en inadéquation avec les comportements des acteurs du pays receveur.

Nonobstant les diverses contraintes, nous avons par ailleurs constaté que le BP en tant qu'IAP a sa propre vie et a réussi à mettre en place plusieurs acteurs que l'on peut considérer comme des porte-paroles du dispositif. Cela marque le début de changement dans l'action publique communale, où l'on constate, quoiqu'à petite échelle, la prise en compte des acteurs extérieurs des communes dans les politiques publiques. Bien que la participation citoyenne demeure limitée, l'accès à l'information budgétaire des ETD s'offre, bien que de façon restreinte, aux citoyens par le biais des responsables politiques et administratifs, ou encore grâce à quelques membres de la société civile impliqués dans ce processus. Par ailleurs, certains citoyens, tels que ceux des ETD du Sud-Kivu, prennent souvent part activement à la finalisation des travaux du BP, ce à quoi s'ajoute le fait que les autorités des ETD ont, grâce au BP, modifié leurs pratiques d'élaboration budgétaire en réservant, quoique modestement, une partie de leurs budgets pour les investissements.

Sur le plan théorique, nos constats de recherche sont susceptibles d'enrichir les positions existantes sur la mise en œuvre d'IAP et de permettre de discuter de cette approche ou de montrer les contributions du terrain africain dans ce débat général. D'abord, que les IAP dans les pays d'Afrique sous l'aide au développement sont issus du transfert de la part des organisations internationales de développement et la BM notamment. Analyser l'action publique sous forme de l'IAP dans ce contexte permet de comprendre comment les organisations internationales s'infiltrèrent dans les pays africains afin d'orienter leurs politiques publiques. En s'établissant sur l'analyse de la mise en œuvre du BP en RDC, les contributions de cette thèse sont de montrer comment un IAP issu du transfert et accepté par les acteurs du pays receveur peut être détourné et verrouillé par ces mêmes acteurs, malgré son acceptation et les promesses de ses vertus. Cette thèse met en lumière que, nonobstant le verrouillage de l'IAP, celui-ci peut avoir son autonomie ou sa propre vie dans un contexte hostile ainsi que ses propres effets attendus et imprévus. Ce chapitre nous montre comment le BP, malgré toutes les résistances auxquelles il est confronté, permet un début de changement moins visible dans l'action publique des communes, avec de nouveaux acteurs jadis exclus qui interviennent dans les choix des priorités au niveau des ETD de la RDC. La mise en

œuvre du BP nous éclaire sur les changements qu'il conduit dans les communes de Kinshasa et du Sud-Kivu, en matière de l'accroissement de pouvoir des citoyens dans l'agenda communal. Comme le souligne Lascoumes (2007), les nouveaux instruments participatifs créent des droits politiques et l'information des citoyens vis-à-vis de l'État. Les citoyens ne sont plus de simples observateurs, mais deviennent plutôt des acteurs des politiques publiques à part entière. De plus, l'analyse des effets du BP met en évidence la flexibilité des IAP dans l'analyse de politiques publiques, en révélant des dimensions liées à la culture politique qui expliquent le maintien du refus de finaliser la décentralisation financière et l'évitement de la redevabilité de la part des bourgmestres. De même, nos constats mettent en perspective la possibilité pour un IAP de servir de support à d'autres composantes qui peuvent être qualifiées d'instruments, comme le cas de la TEP utilisée dans le BP au sein des communes de la RDC.

Enfin, sur le plan pratique, ce chapitre met en lumière l'importance de la prise en compte du contexte et des institutions pour que certains IAP puissent bien se déployer. Il s'agit ici, par exemple, du contexte de la RDC, où l'ineffectivité de la décentralisation empêche la mise en œuvre réussie du BP dans les communes de la province du Sud-Kivu et celle de Kinshasa. La finalisation de la décentralisation financière et l'organisation des élections locales établiraient une grande légitimité et une meilleure redevabilité dans la mise en œuvre du BP.

## CONCLUSION

Notre recherche découle d'un triple constat avec diverses ramifications. Tout d'abord, nous notons une abondance de littérature sur le BP dans les continents latino-américain, nord-américain et européen (Sintomer, Herzberg et Rocke, 2008 ; Wampler, Brian et Avritzer, 2005 ; Garibay, 2015 ; Ganuza et Baiocchi, 2012), et précisément les travaux sur le transfert de BP dans le monde (Porto de Oliveira, 2016 ; Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014 ; Wampler, McNulty et Touchton, 2021). Toutefois, peu de travaux se consacrent à l'analyse de ce processus en Afrique, à l'exception de ceux de Porto de Oliveira (2017 a, 2017 b) qui se penchent sur le transfert du BP dans ce continent, mais sans faire référence à sa mise en œuvre. Ensuite, les rares travaux se focalisant sur le BP en Afrique notent que sa mise en œuvre est confrontée à des défis (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2014 ; Shall, 2007). Certains auteurs ayant examiné des cas spécifiques soulignent même l'échec de la mise en œuvre du BP dans certains pays africains, comme en témoignent les travaux de Fortunate, Ndemera, Mago et Hickonocko (2021) ainsi que de Manduna, Zinyama et Nhema (2015) concernant le BP au Zimbabwe. En RDC, notre cas d'étude, le BP est un phénomène récent qui revêt une grande importance dans la gouvernance locale. Cependant, il existe peu de recherches sur ce sujet. Les travaux de Batumike (2014) et Kanyurhi (2018) ont analysé la mise en œuvre du BP dans la province du Sud-Kivu, mais en adoptant principalement des perspectives fonctionnalistes et juridiques. Les conclusions de ces auteurs ont convergé vers l'échec du BP dans cette province. De plus, plusieurs rapports consultés dans les ETD de Kadutu (2017 et 2019), d'Ibanda (2019) et de Bagira (2018 et 2019) au Sud-Kivu, ainsi que le rapport d'évaluation du BP à Kinshasa (Commission justice et paix, 2020), indiquent que le BP connaît un déclin continu.

Devant ce constat d'échec de la mise en œuvre du BP, notre thèse ne s'est pas concentrée sur la simple évaluation du succès ou de l'échec du BP, mais plutôt sur la compréhension des facteurs explicatifs de ce phénomène. Comme le BP en RDC découle des recommandations de la BM, nous avons jugé pertinent d'examiner deux dimensions pour comprendre ces facteurs : le choix et la mise en œuvre. L'analyse du choix du BP est importante, car elle met en jeu le promoteur du BP et le receveur, permettant ainsi de comprendre les mécanismes de sa sélection. Compte tenu de la complexité de l'échec du BP en RDC, notre analyse a également considéré la mise en œuvre, en se penchant sur son intégration dans le contexte congolais pour saisir ses effets.

Sur la base de ces constats de recherche et de l'angle d'analyse adopté, nous avons formulé deux questions de recherche principales, accompagnées de questions secondaires :

1. Comment le transfert de politiques publiques peut-il aider à comprendre le choix du budget participatif en RDC selon une logique néo-institutionnelle ?

Pour cette première question de recherche, tout d'abord, nous examinons les acteurs principaux et leurs relations de pouvoir, en cherchant à comprendre comment ces dynamiques ont façonné le choix du BP. En parallèle, nous explorons les enjeux, et le processus de transfert observable. La réception par les acteurs congolais constitue une dimension essentielle afin d'analyser comment le BP est perçu et intégré dans le contexte local. Enfin, nous étudions les compromis réalisés pour concilier les différentes perspectives des acteurs, en offrant des explications éclairantes sur les choix spécifiques qui ont été faits lors de la mise en œuvre.

2. Quels sont les facteurs institutionnels qui contribuent à la résistance du BP au sein des ETD des provinces de Kinshasa et du Sud-Kivu ?

La seconde question de recherche se concentre sur la mise en œuvre et les effets du BP au sein des ETD des provinces du Sud-Kivu et de Kinshasa. Dans cette perspective, nous examinons la redistribution du pouvoir vers les citoyens ordinaires, en explorant leur rôle au sein du processus de prise de décision. Nous nous penchons sur les changements potentiels dans les pratiques et les comportements des divers acteurs impliqués dans la mise en œuvre du BP. De plus, nous identifions les résistances éventuelles qui entravent efficacement la mise en œuvre de cette initiative. Cette approche holistique permet une compréhension approfondie des impacts du BP sur les ETD, en mettant en lumière les dynamiques locales spécifiques à Kinshasa et au Sud-Kivu.

Pour répondre à ces questions, nous avons adopté un cadre théorique inspiré du néo-institutionnalisme sociologique. Ce cadre a été mis en application grâce à l'approche théorique par le transfert de politiques de Dolowitz et Marsh (2000), ainsi que de l'IAP développée par Lascoumes et Le Galès (2004) et Halpern, Lascoumes et Le Galès (2014). Dans cette thèse, l'approche par le transfert de politiques publiques est le néo-institutionnalisme en combinant les deux types d'isomorphisme, le normatif et le coercitif. Dans cette optique, le transfert du BP est vu dans la perspective institutionnelle comme une expression d'un besoin de légitimation pour les acteurs du pays importateur. En adoptant les pratiques socialement acceptées par les acteurs dominants, les acteurs du pays receveur visent à attirer l'attention des promoteurs de ces pratiques

dans l'espoir d'obtenir leur soutien. Ainsi, le BP est perçu comme un ensemble de pratiques exemplaires adoptées par les gouvernements pour se conformer aux normes de gouvernance locale promues par la BM, qui est ici l'acteur dominant. En analysant le transfert du BP en RDC, nous avons pu identifier les acteurs concernés et leur rôle dans ce transfert, en mettant l'accent sur les intérêts de la BM vis-à-vis du BP et les stratégies mises en œuvre. Nous avons également examiné d'autres acteurs mobilisés par la BM, notamment les consultants internationaux, les chercheurs locaux et les facilitateurs au BP, qui ont contribué à faire circuler le discours de la BM sur le BP.

Pour analyser le rôle des acteurs congolais, nous nous sommes également concentrés sur leurs intérêts dans ce transfert ainsi que sur la façon dont ils l'ont reçu. L'analyse de ce transfert s'est particulièrement intéressée à la nature volontaire ou coercitive de ce transfert, éclairant ainsi les dynamiques de pouvoir entre les acteurs concernés pour le choix du BP. Le concept de l'échec du transfert nous a permis d'illustrer la dimension stratégique d'acceptation du BP pour les acteurs congolais, expliquant ainsi leur soutien limité à cette initiative. De plus, il nous a éclairés sur les limites du COREF comme structure de soutien détenant l'expertise nécessaire sur le BP en RDC.

La deuxième approche adoptée est celle des IAP (Lascoumes et Le Galès, 2004 et Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014, Lascoumes et Simard, 2011). Cette approche a enrichi notre compréhension du choix du BP en examinant en détail le compromis dans la formulation de la conception du BP. L'accent a été mis sur les différentes préférences des acteurs ainsi que l'arbitrage politique. De plus, pour analyser les effets du BP lors de sa mise en œuvre, nous avons porté notre attention sur le rapport politique et le type de légitimité induit par le BP. Cela nous a permis de souligner les différents espaces participatifs induits par le BP dans les ETD ainsi que les effets que cela crée sur le pouvoir des citoyens. En outre, ce rapport politique a été analysé en focalisant sur la possibilité créée par le BP ou les blocages relatifs à l'accession du public à l'information budgétaire. Enfin, nous avons analysé les résistances aux IAP. Le recours à ce concept nous a permis de classer les formes des résistances et de les intégrer dans un contexte spécifique. Nous avons identifié les formes des résistances individuelles telles que le contournement, le détournement et la neutralisation (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). De plus, nous avons observé des résistances liées au contexte autoritaire de la RDC et de l'inachèvement du processus de décentralisation comme atténuant les résistances au BP.

Sur le plan méthodologique, nous avons opté pour une analyse qualitative établie sur des études de cas multiples menées dans deux provinces de la RDC. Les phénomènes de choix et de mise en œuvre du BP en RDC sont complexes, récents et spécifiques, évoluant dans un contexte riche en facteurs politiques, économiques et culturels. L'étude de cas a permis de mettre en valeur cette richesse inhérente au contexte spécifique de la RDC. Les ETD sélectionnées comme cas d'étude, en même temps au Sud-Kivu (Kadutu, Ibanda et Bagira) et à Kinshasa (Selembao et Bumbu), nous ont offert des opportunités de collecte de données en temps réel. De plus, ils ont présenté des différences politiques qui nous ont aidés à comprendre les variations de succès et de l'échec du BP en RDC. En examinant plusieurs cas, l'analyse comparative nous a permis de mettre en lumière les expériences positives et négatives du BP dans les ETD examinées, renforçant ainsi la robustesse des résultats. Nous avons utilisé deux méthodes de collecte de données : l'analyse documentaire et les entretiens semi-directifs. Les données documentaires, issues de diverses sources telles que des articles académiques, des ouvrages, des rapports de la BM, des publications du gouvernement congolais, des rapports des ETD, nous ont permis d'acquérir une compréhension approfondie du contexte de la recherche ainsi que des données détaillées sur la mise en œuvre du BP. La deuxième méthode de collecte de données était constituée d'entretiens semi-directifs organisés en deux étapes avec 57 participants. La première a eu lieu sur place à Kinshasa et au Sud-Kivu et la deuxième, en virtuel. Parmi les participants figuraient des consultants internationaux de la BM, des chercheurs locaux travaillant avec la BM sur la question, des agents du COREF, des fonctionnaires du gouvernement central, des bourgmestres de communes, des agents administratifs des ETD, des députés provinciaux, des membres des gouvernements provinciaux, des facilitateurs de BP et des acteurs de la société civile. Par ailleurs, les données collectées à partir de documents et d'entretiens ont été analysées de manière rigoureuse. Deux principales méthodes d'analyse ont été utilisées. D'abord, l'analyse de contenu grâce à laquelle les informations ont été extraites des documents consultés où nous avons repéré des thèmes clés relatifs au choix et à la mise en œuvre du BP, en nous fondant sur une liste de codes thématiques préétablie en fonction de nos questions de recherche et du cadre théorique. Ensuite, l'utilisation du logiciel Nvivo pour analyser les données issues de nos entretiens. Enfin, les thèmes et les résultats obtenus à partir de l'analyse de contenu des documents ont été comparés et confrontés avec les résultats issus de l'analyse effectuée à l'aide de Nvivo. Cette démarche analytique croisée nous a permis de générer des constats au chapitre cinq et de procéder à leur analyse aux chapitres six et sept.

Dans le cinquième chapitre, nous avons retracé l'évolution du BP en RDC de 2012 à 2020, en commençant le lancement du projet pilote du BP en 2012 dans les ETD de la province du Sud-Kivu, suivi de l'extension du BP à d'autres provinces par le projet PROFIT-CONGO en 2014. En 2015, un forum national du BP a officialisé le BP comme unique instrument de réforme de la gestion des finances publiques dans les ETD. L'étude s'est concentrée sur cinq ETD de deux provinces, Sud-Kivu et Kinshasa, analysant les différences de mise en œuvre entre ces deux régions. Un constat commun est que les ETD éprouvent des difficultés à financer de projets du BP. Cela se répercute sur le taux des réalisations des projets qui reste très faible, dans la mesure où la majorité des projets ne sont pas exécutés, comme nous l'avons présenté dans les différents tableaux repris au chapitre cinq. De plus, les constats dans ce chapitre démontrent que les ETD sont perturbées par de changements politiques liés aux nominations récurrentes des bourgmestres. Les données collectées dans le cinquième chapitre nous ont permis de formuler plusieurs hypothèses. Premièrement, la BM aurait utilisé et imposé le BP pour promouvoir son agenda néolibéral en matière de gouvernance locale. Deuxièmement, les autorités nationales auraient accepté le BP en raison du soutien financier de la BM. Troisièmement, les autorités provinciales du Sud-Kivu et de Kinshasa auraient accueilli BP de manière différenciée. Quatrièmement, l'ineffectivité de la décentralisation, l'absence d'élections locales et le clientélisme entravent la mise en œuvre du BP. En outre, certains bourgmestres profiteraient de ce contexte pour torpiller davantage le BP. Cependant, malgré ces défis, le BP semble avoir produit quelques résultats favorables.

Le sixième chapitre consiste à comprendre comment le BP est transféré et accepté en RDC. Il met en évidence le jeu complexe des acteurs, des intérêts et des influences des normes institutionnelles qui façonnent cette dynamique. Nos résultats de recherche mettent en lumière l'influence de la BM dans ce choix. Cette organisation internationale utilise sa position en RDC pour imposer son agenda normatif du BP aux autorités politiques et fonctionnaires congolais. La BM déploie diverses stratégies pour promouvoir le BP, notamment des incitations financières pour les ETD adoptant le BP, le recours aux consultants internationaux qui véhiculent un discours spécifique, la production de documents de référence et le recrutement local pour légitimer le BP. Par ailleurs, les autorités nationales congolaises ont accepté le BP non pas parce qu'elles croient aux valeurs normatives promues par le BM, mais plutôt parce que le BP vient de la BM, qui est le bailleur de fonds. Cette acceptation à demi-teinte peut justifier le fait que le BP ne bénéficie pas de soutien politique significatif des autorités nationales. Dans les deux provinces, les résultats montrent la différence

dans l'acceptation. Par exemple, au Sud-Kivu, le soutien politique du gouverneur a favorisé le BP, tandis qu'à Kinshasa, le manque d'implication des provinciales a entravé sa mise en œuvre.

Le septième chapitre analyse la mise en œuvre du BP et souligne l'importance de tenir compte du contexte politique, culturel et institutionnel pour assurer le succès des IAP. Il montre également que même en cas d'acceptation officielle, les IAP peuvent être détournés ou entravés par les acteurs locaux si leurs intérêts ne sont pas alignés sur l'IAP en question. En effet, la participation citoyenne est demeurée limitée. Bien que le programme pilote du BP ait suscité une participation accrue dans la province du Sud-Kivu grâce à l'utilisation des NTIC, cette participation a diminué après l'arrêt de financement de la BM. Plusieurs effets inattendus sont constatés. D'abord, la focalisation des autorités nationales sur le maintien de leur influence politique sur les provinces et les ETD a eu des effets inattendus, notamment en privant les ETD de leurs ressources financières. Les transferts de fonds aux ETD sont irréguliers et sous-évalués, ce qui a un impact sur le financement des projets prioritaires du BP, détruisant ainsi son efficacité. Cette situation réduit la motivation des citoyens à s'impliquer. Ensuite, les autorités nationales, pour maintenir leur influence sur les entités locales, continuent à nommer les bourgmestres chargés de mettre en œuvre le BP. Cela limite la responsabilité des bourgmestres envers les citoyens et favorise les intérêts politiques au détriment de la participation citoyenne. Puis, les bourgmestres entravent également le pouvoir des organes de contrôle citoyen du BP en plaçant leurs alliés dans ces organes pour éviter la contestation, ce qui compromet la transparence et la reddition des comptes dans l'utilisation des fonds du BP. Enfin, nonobstant toutes ces résistances, le BP a réussi à introduire de nouveaux acteurs dans l'action publique communale, même si cela reste limité, ce qui montre un début de changement que cet IAP apporte dans les ETD. De plus, nonobstant tous les défis rencontrés, le BP a réussi à changer des pratiques des autorités des ETD qui tiennent maintenant compte de l'investissement dans leurs budgets.

Les arguments développés dans cette thèse apportent des réponses à nos questions de recherche. Pour la première question de recherche, nos résultats mettent en lumière que le choix du BP en RDC résulte d'une convergence complexe de plusieurs facteurs. En premier lieu, l'influence prépondérante de la BM, comme principale institution de financement, lui permet d'imposer tacitement son agenda sur le BP aux autorités congolaises. Par ailleurs, il convient de noter que les autorités nationales de la RDC ont accepté le BP en surface, principalement pour sécuriser le

soutien financier de la BM. Cependant, cette acceptation de façade justifie en partie le manque de soutien du BP par les autorités nationales. Concernant la question portant sur la mise en œuvre du BP dans les ETD, nos résultats mettent en lumière les résistances enracinées dans les contextes spécifiques de la RDC. Ces résistances sont étroitement liées à l'ineffectivité de la décentralisation et au caractère autoritaire du pouvoir en RDC, ce qui a eu un impact significatif sur la mise en œuvre du BP dans les ETD. De plus, les résistances rencontrées chez les bourgmestres ont agi comme un verrou entravant la pleine réalisation du potentiel du BP, engendrant des effets inattendus et non anticipés.

Les résultats de cette recherche ont plusieurs implications théoriques. En effet, cette recherche contribue à la compréhension de l'approche par le transfert de politique dans le contexte des pays dépendant de l'aide au développement, en particulier en RDC. En s'appuyant sur nos résultats, cette recherche montre que l'analyse du transfert de politiques ne devrait pas être abordée de la même manière dans les pays occidentaux que dans les pays africains. Dans les pays africains dépendants de l'aide internationale au développement, il est essentiel de tenir compte de l'influence des organisations internationales sur les politiques publiques, car celles-ci sont en mesure de modeler l'agenda des acteurs nationaux et locaux en imposant leur propre vision de gouvernance. De plus, notre recherche met en lumière l'importance d'examiner le comportement des acteurs nationaux du pays receveur, car leurs intérêts peuvent jouer un rôle déterminant dans le succès ou l'échec du transfert.

Ces implications élargissent la conceptualisation existante, notamment celle de Dolowitz et Marsh (2000), en y intégrant les intérêts des acteurs du pays receveur parmi les facteurs cruciaux dans l'explication de l'échec ou du succès d'un transfert. Cela s'ajoute aux facteurs tels que le transfert « non informé » c'est-à-dire que l'emprunteur ne dispose pas de suffisamment d'information sur le transfert ; le transfert « incomplet » lorsque certains éléments de la politique n'ont pas été transférés ; le transfert « inapproprié » qui intervient lorsqu'on aborde une attention insuffisante aux différences contextuelles entre le pays emprunteur et le pays d'inspiration. Cette recherche contribue également au débat sur les IAP relancé par Lascoumes et Le Galès (2004) et Hapern, Lascoumes et Le Galès (2014), en montrant la contribution du terrain africain dans les travaux sur les instruments. En effet, nos résultats contribuent à ce débat en montrant que le BP en tant qu'IAP, c'est-à-dire un dispositif en même temps technique et social, reflète les dynamiques cognitives qui

sous-tendent les rapports de pouvoir entre gouvernants et gouvernés. Dans ce sens, le BP s'inscrit dans un cadre cognitif global qui oriente l'action publique vers la « démocratie du public » (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Lascoumes et Simard, 2011). Nos résultats, basés sur le contexte de la RDC, démontrent que les ETD se sont inscrites dans cette orientation globale portée par le BP. De plus, ils révèlent que le BP, inséré dans un contexte spécifique caractérisé par des résistances, est un instrument plastique qui peut produire des effets variés. D'abord, le BP est comme un IAP d'écran de fumée, où les autorités de la RDC montrent qu'elles font quelque chose pour sa réussite, mais elles ne font rien. C'est en ce sens que le BP reste une apparence pour la consommation de la BM qui exige la participation dans les questions budgétaires. Par ailleurs, bien que le BP soit verrouillé et détourné par les acteurs locaux, il a également été associé à des résultats positifs, tels que l'ouverture de l'action publique aux personnes externes et un changement dans les pratiques où l'on tient désormais compte des budgets d'investissement dans les budgets des ETD.

Par ailleurs, nos résultats présentent plusieurs implications significatives dans la littérature sur la participation publique en général et sur le BP en particulier. Ils soulèvent des enjeux discutés dans la littérature sur la participation publique. Ces résultats mettent en lumière les enjeux liés aux faiblesses de la participation publique dans le contexte de la RDC. Par ailleurs, ils soulignent l'importance de prendre en considération les réalités de l'exercice du pouvoir local dans la conception des réformes participatives. Ainsi, l'approche inclusive de toutes les parties prenantes est essentielle pour favoriser une acceptation aisée et limiter les résistances lors de la mise en œuvre. L'inclusion des parties prenantes dans la conception des stratégies de la réforme sur la participation permettrait de garantir l'engagement substantiel des autorités locales et de tous les acteurs, assurant ainsi le succès de ces initiatives. Sans cet engagement volontaire, la thèse souligne que tout espoir de réussite de la participation publique serait illusoire. Ceci prend en compte la volonté nécessaire des autorités congolaises pour dépasser la hiérarchie de la dynamique de pouvoir incrustée dans l'histoire politique de la RDC, où la tradition centralisée de l'administration publique et l'exercice autoritaire du pouvoir continuent à entraver la véritable participation des citoyens et la redevabilité des responsables publics.

Il est à noter que les nombreux travaux sur le BP concernent des cas de la mise en œuvre dans un contexte démocratique. Notre thèse contribue à la compréhension de l'influence du contexte

autoritaire sur la mise en œuvre du BP, ce qui rend notre thèse d'autant plus pertinente. Notre recherche met en lumière les effets inattendus que le contexte autoritaire peut produire sur le BP. En nous appuyant sur les deux provinces de la RDC, Kinshasa et Sud-Kivu, où les autorités nationales cherchent à maintenir leur mainmise sur les ETD en nommant les autorités locales, nous avons montré comment cette situation peut se répercuter sur l'imputabilité des autorités locales et la continuité du BP. Cette situation alimente le clientélisme dans les ETD dans la mesure où les autorités politiques des ETD se sentent plus redevables envers les autorités nationales qui les ont nommées qu'envers les citoyens à qui elles doivent rendre des comptes. Ainsi, dans cet environnement politique restrictif, les autorités des ETD qui ne s'alignent pas derrière le parti ou la coalition au pouvoir peuvent facilement perdre leurs postes. Comme les ETD se présentent comme des dividendes politiques à se distribuer entre les clients politiques, de fréquents remplacements sont effectués et perturbent la continuité du BP tout en compliquant la réalisation de projets durablement. Cette situation peut également être expliquée par le fait que le BP, dans ce contexte autoritaire, est complètement dépendant de l'autorité politique de l'ETD qui y trouve un moyen d'accès au fonds.

Ensuite, une autre contribution importante de notre recherche est de montrer la place centrale que peuvent occuper les autorités politiques dans la réussite ou l'échec du BP. Nous avons révélé que, bien que le contexte institutionnel influence grandement la mise en œuvre du BP, il est important de souligner que l'autorité politique peut jouer un grand rôle pour rendre un tant soit peu favorable l'environnement du BP. L'appui politique de cette autorité doit être visible et palpable pour que le BP produise des résultats malgré l'environnement. Nous avons démontré à travers l'exemple de la province du Sud-Kivu, où malgré le contexte national de l'ineffectivité de la décentralisation, que l'autorité peut activer le BP. Le leadership du gouverneur Cishambo a été mentionné pour montrer comment son implication dans le BP a produit de bons résultats. Dans les mêmes contextes que le gouverneur Cishambo, ses prédécesseurs au Sud-Kivu, ainsi que le gouverneur de Kinshasa, n'ont pas réussi à faire avancer le BP de leurs ETD. En outre, nous avons soulevé les cas des ETD de Kadutu et Bagira au Sud-Kivu. L'ETD de Kadutu est la seule à avoir maintenu de manière continue son BP depuis 2012. Cela est imputable en partie au bourgmestre de cette commune qui a des convictions portées sur la participation publique. À Bagira également, le rôle de l'autorité politique dans la vitalité du BP a été soulevé. Grâce au leadership de son bourgmestre en place depuis 2018,

le BP de Bagira est en train de se démarquer positivement, nonobstant le contexte lié à l'ineffectivité de la décentralisation.

De plus, notre thèse enrichit la littérature sur le BP en montrant une perspective différente de celle des organisations internationales qui financent la plupart des travaux sur le BP dans ce continent. Notre contribution réside dans la démonstration de la manière dont la BM a promu une variante distincte de celui de Porto Alegre, au Brésil. Le BP version BM est imprégné des idées de la nouvelle gouvernance, le distinguant ainsi nettement du BP brésilien. À Porto Alegre, le BP met fortement l'accent sur la promotion de la justice sociale, en veillant à ce que les ressources publiques soient distribuées équitablement dans les quartiers, en particulier défavorisés. De plus, le BP brésilien tire son essence dans les revendications révolutionnaires plus à gauche, où les associations de la société civile réclament une plus grande place à la table des décisions. Cette approche favorise l'engagement militant de la société civile conférant un véritable pouvoir aux citoyens dans le processus décisionnel, contribuant ainsi à une transformation des institutions démocratiques. La justice sociale est la valeur la plus prônée dans les politiques publiques. En revanche, le BP promu par la BM en RDC ne fait aucunement allusion à la justice sociale. Il est porté par d'autres valeurs que celles du BP brésilien. C'est pourquoi, à la place, d'autres valeurs préoccupent la BM, notamment la transparence, la redevabilité et la décentralisation. Pour la BM, le BP est une politique de gouvernance afin de rendre transparente et efficace la gestion des gouvernements infranationaux. Ici, la notion de justice sociale devient moins importante. En outre, l'accent mis sur la société civile n'est pas de la rendre plus militante comme à Porto Alegre, mais plutôt de faire des acteurs de la société civile des gardiens de la transparence pour assurer le contrôle citoyen. Ainsi, le BP version BM a comme caractéristique de responsabiliser l'État, soit de le rendre efficace par le mécanisme de contrôle et de redevabilité pour renforcer la transparence et la légitimité des autorités. Il s'agit de bâtir l'État à partir des ETD et de réduire sa taille en donnant plus de pouvoir aux gouvernements infranationaux.

Sur le plan pratique, l'exploitation de nos résultats de recherche peut donner de l'éclairage aux acteurs impliqués dans le BP en RDC, en montrant les facteurs qui limitent son succès. Nos résultats ont mis en perspective les faiblesses et les forces des stratégies utilisées pour le transfert des IAP et du BP en particulier qui peuvent servir à la BM. Nous avons constaté que la BM a proposé le BP ou de façon large la participation selon sa vision ou ses intérêts et sans prendre la

peine d'intégrer les intérêts des acteurs congolais. Cela a été spécifiquement constaté dans le discours véhiculé dans les ateliers dits de « renforcement des capacités ». Les notions véhiculées dans ces ateliers concernent ce que la BM considère comme étant le problème pour la gouvernance des ETD. Pourtant, la définition du contenu de la formation devrait être orientée par les acteurs congolais qui connaissent leurs vrais problèmes. La BM devrait venir en appui en fournissant la formation ou en renforçant les capacités institutionnelles des Congolais en fonction des enjeux soulevés par les Congolais eux-mêmes. Nos résultats de recherche occultent également l'importance de considérer le contexte avant de procéder à la mise en œuvre du BP. Ils révèlent également que l'effectivité de la décentralisation constituerait une voie qui permettrait la mise en œuvre réussie du BP dans un contexte comme la RDC. L'exploitation de nos résultats par les autorités congolaises (nationales, provinciales et locales) peut les aider à souligner les avancées que le BP a induites dans l'action publique des ETD. Nonobstant les obstacles, le BP a permis aux ETD de disposer de budgets d'investissement, bien que modiques. Cela est très important pour le développement local dans un vaste pays comme la RDC où les autorités nationales devraient s'appuyer sur les ETD pour ramener les Congolais vers le rendez-vous de l'espérance. Le BP, à travers ses mécanismes de participation et de tribunes d'expression populaire, représente une des stratégies qui peuvent être exploitées par les autorités congolaises pour limiter la corruption et rendre transparente la gestion des maigres de ressources financières du pays. Cette étude a également la particularité de mettre en lumière tous les problèmes que le BP rencontre dans sa mise en œuvre. Nos résultats montrent que l'absence d'élections dans les ETD ne facilite pas l'imputabilité des bourgmestres. En ce sens, si les autorités centrales veulent maintenir le BP, cet aspect devrait être corrigé pour espérer les résultats positifs. Notre résultat souligne l'importance de rendre effective la décentralisation et notamment dans le domaine financier pour faciliter aux ETD l'accès à des moyens financiers sans lesquels le BP est impossible. Nous avons montré qu'en grande partie, le manque de transferts de fonds aux profits des ETD est la cause d'une sorte d'effondrement du BP dans les ETD.

Par ailleurs, nos résultats mettent en lumière que le BP en RDC a également des pratiques positives qui peuvent servir des leçons pour son raffermissement. Le premier est l'exemple des pratiques utilisées dans la province du Sud-Kivu où, par l'exemple, dans l'ETD de Bagira depuis 2018, les autorités locales et les acteurs de la société civile ne se contentent plus de constater le manque de moyens financiers pour justifier la non-réalisation des projets. Ils recourent à la recherche des

financements externes auprès des entreprises installées et autres bienfaiteurs installés dans l'ETD pour financer des projets. L'exemple aussi de la commune de Kadutu où les citoyens s'impliquent eux-mêmes dans la réalisation de certains ouvrages peut être mentionné comme la meilleure pratique du BP. Cela génère la tendance à la responsabilisation des citoyens et ainsi, ils prennent soin des ouvrages réalisés. Une autre meilleure pratique qui peut servir d'exemple et inspirer les autorités qui veulent s'impliquer dans le BP est le comportement affiché par le gouverneur du Sud-Kivu, Cishambo. La présence de ce dernier dans les formations sur le BP et le suivi régulier des activités des ETD ont permis à tous les autres acteurs inférieurs de s'impliquer. Cela illustre le bien fondé du soutien politique au BP, lequel soutien peut s'avérer même symbolique pour booster le moral d'autres acteurs.

Cependant, cette thèse présente des limites qui méritent d'être soulignées. La première porte sur la portée et le nombre de cas sélectionnés pour cette étude. Ces cas ne permettent pas une généralisation des résultats au-delà du contexte de la RDC. Pourtant, pour une compréhension de la dynamique d'échec et de succès du BP, il serait nécessaire de mener des études de cas impliquant plusieurs pays d'Afrique. Cette approche comparative pourrait contribuer à la compréhension plus approfondie des cas d'échec du BP dans différents contextes. Cette piste d'analyse pourrait être exploitée par celles et ceux qui envisagent de mener des recherches sur le sujet. La deuxième limite, qui est aussi méthodologique comme la première, est d'effectuer une analyse approfondie des données chiffrées que nous avons collectées et inscrites en matière de mobilisation des recettes locales par les ETD. Ces informations qui se trouvent au cinquième chapitre de notre thèse pourraient être analysées pour évaluer l'impact du BP sur la mobilisation des recettes internes des ETD et des recettes issues de transferts de fonds gouvernementaux. Il ne pourrait pas s'agir d'analyser la régularité de transfert de fonds, mais plutôt de tenter d'expliquer si depuis l'instauration du BP, les transferts de fonds ont augmenté ou non. Cette piste d'analyse serait aussi pertinente pour juger l'impact du BP.

En fin de compte, le BP est certainement une initiative intéressante pour les pays d'Afrique, notamment pour un pays comme la RDC, où le pouvoir est concentré entre les mains d'une poignée de personnes qui l'exercent au mépris du bien commun. Avec une telle initiative, dans un contexte de décentralisation effective, de nombreuses préoccupations qui ne sont pas considérées par les gouvernants pourraient être abordées dans le cadre de BP. Bien qu'il ne permette pas à lui seul de

résoudre la pauvreté, l'avantage réside dans la construction de la gouvernance du pays depuis la base et la construction d'un nouveau type de citoyens conscients de leurs responsabilités vis-à-vis du pays. En ce sens, les efforts devraient être orientés dans la promotion de l'apprentissage local, qui mettrait l'accent sur le partage d'expériences entre les autorités congolaises. Cela pourrait se baser sur les quelques acquis du BP en RDC. Cette ouverture des institutions pourrait produire des résultats durables en matière de solidarité et de renforcement du sentiment d'appartenance à une communauté. Or, tout cela révèle le rapport de force intrinsèque de l'action publique et la portée profondément politique des politiques publiques, du transfert comme des IAP.

## ANNEXES

### **Annexe A : Lettre de recrutement**

J'entreprends une recherche qui explore la problématique du choix et de la mise en œuvre du budget participatif en République Démocratique du Congo. Cette recherche s'inscrit dans le cadre de ma thèse doctorale à l'Université d'Ottawa.

Cette recherche poursuit deux objectifs principaux. Le premier, c'est de comprendre comment le choix du budget participatif s'est effectué, en identifiant le processus d'apprentissage, du transfert et des défis que cela a comportés. Le second, c'est de comprendre comment le budget participatif est mis en œuvre, ses effets sur les communes congolaises.

Nous entreprenons mener des entretiens auprès d'une diversité d'acteurs qui comme vous, ont une expérience et une expertise concernant les enjeux en lien avec ce sujet. Votre participation consistera à prendre part à une entrevue par Zoom ou Skype de 30 à 60 minutes maximum. Avec votre accord, l'entrevue pourrait être enregistrée. Si vous êtes d'accord, pourrions-nous convenir d'autres modalités de cette entrevue?

De plus, notre discussion sera conduite sur une base confidentielle et anonyme (c.-à-d. votre nom n'apparaîtra pas en lien avec l'étude ou ses résultats).

Dans l'espoir que vous puissiez répondre favorablement à cette demande, je considère très pertinente et essentielle votre participation à cette recherche.

Merci à l'avance,

Christian Mushagalusa Nkunzi

Candidat au doctorat en Administration publique

École d'étude politique

Université d'Ottawa

Pavillon Faculté des sciences sociales – 120 Université

Ottawa (Ontario) Canada K1N 6N5

**Annexe B : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT ÉCLAIRÉ**

Titre du projet : Réception et mise en œuvre des instruments participatifs en Afrique. Étude de cas du budget participatif en République Démocratique du Congo depuis 2012

Chercheur principal : Christian Mushagalusa Nkunzi

École d'études politiques, Université d'Ottawa

**Invitation à participer** : Je suis invité(e) à participer à la recherche, nommée ci-haut. Elle est menée par Christian Mushagalusa Nkunzi sous la supervision du professeur Louis Simard à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa (Canada).

**But de l'étude** : Le but de cette recherche est de comprendre en premier lieu, comment le choix du budget participatif s'est effectué en RDC, le rôle de la Banque mondiale, le degré d'intervention des acteurs locaux ainsi que les facteurs qui ont influencé ce choix. En second lieu, il s'agira d'analyser les effets du budget participatif sur le comportement des acteurs municipaux, les relations de pouvoir entre les citoyens et les gouvernants et les différents effets en lien avec la mise en œuvre.

**Participation** : Ma participation consistera à participer à une entrevue individuelle d'environ 1heure. On me demandera d'aborder les thèmes sur ma compréhension du budget participatif, les acteurs importants qui ont participé aux rencontres avec la Banque mondiale lorsque celle-ci a recommandé le budget participatif à la RDC, comment les échanges se sont déroulés, les préférences des acteurs locaux lors des échanges, les compromis trouvés entre les parties, comment le processus se déroule dans les communes, la fréquence de la participation des citoyens et les défis que pose la mise en œuvre.

J'ai la possibilité d'accepter ou de refuser l'enregistrement de l'entrevue. De plus, j'aurais la possibilité d'obtenir à ma demande l'enregistrement et/ou les transcriptions pour me rassurer que mon propos a été repris comme tel.

**Risques** : les entrevues seront strictement confidentielles. À aucun moment mon identité ne sera révélée. J'ai reçu l'assurance du chercheur que des mesures sont prises en vue assurer pleinement l'anonymat de l'intégralité de mon propos. De plus, il m'ait possible en tout temps de ne pas répondre à une question ou de me retirer de l'étude.

**Bienfaits** : Ma participation à cette recherche aura pour effet de faire valoir mes idées qui peuvent être capitales dans le cadre d'un sujet comme le budget participatif, qui impulse une nouvelle gouvernance pour la commune. Cela pourrait contribuer à l'avancement de notre société ainsi que du savoir.

**Confidentialité et vie privée** : Le chercheur m'a donné l'assurance qu'il traitera l'information que je partagerai avec lui de façon strictement confidentielle. Je m'attends à ce que le contenu ne soit utilisé que pour sa thèse de doctorat et selon le respect de la confidentialité.

Mon anonymat est préservé de la façon suivante : Mon nom, mon lieu de travail, de résidence ou toute autre identifiant me concernant, ne sera pas repris dans son travail ni dans ses transcriptions stockées.

**Conservation des données** : Les données collectées, notamment, les transcriptions et/ou les enregistrements audio seront conservés de façon sécuritaire dans une armoire verrouillée et dans un ordinateur protégé par les codes. Seul le chercheur aura accès à ces données, et elles seront conservées pendant 5 ans.

**Participation volontaire** : Ma participation à cette recherche est volontaire et je suis libre de me retirer en tout temps, de refuser de répondre à toute question à laquelle je ne veux pas répondre sans subir de conséquences négatives.

Pour tout renseignement additionnel concernant cette étude, je peux communiquer avec le chercheur ou son superviseur.

Pour tout renseignement sur les aspects éthiques de cette recherche, je peux m'adresser au Bureau d'éthique et d'intégrité de la recherche de Université d'Ottawa au (613) 562-5387 ou [ethique@uottawa.ca](mailto:ethique@uottawa.ca).

Le chercheur me recommande de (garder/imprimer/sauvegarder) une copie du formulaire de consentement.

Acceptation : En signant de mon nom, je consens à participer à cette recherche.

Nom ..... du participant.....  
Signature du participant.....Date :

Nom du chercheur : Christian Mushagalusa Nkunzi  
Signature ..... du chercheur.....Date.....

## Annexe C : Guide d'entretien

Date de l'entretien

Location de l'entretien

Code du participant (Confidentialité)

### A. Questions d'introduction

1. Pourriez-vous me décrire brièvement votre parcours professionnel (études, emplois).
2. Comment pourriez-vous définir votre rôle au sein de votre organisation (responsabilités, années)
3. Comment pourriez-vous définir, selon vous, ce qu'est le budget participatif?
4. Comment pourriez-vous définir votre rôle dans le budget participatif ?

### b. Choix du budget participatif en RDC

5. Pourriez-vous résumer la trajectoire du budget participatif ?
6. Pourquoi selon vous le budget participatif a été choisi ?
7. Quels acteurs importants ont-ils contribué au choix du budget participatif ?
8. Quel rôle la Banque mondiale a joué dans le choix du budget participatif ?
9. Quelles étaient les différentes préférences des acteurs en présence ?
10. Il y a-t-il eu des débats, des arbitrages, des compromis organisés entre les différents acteurs ? si oui, comment ça s'est passé et quels étaient les conclusions ?
11. Selon vous, qu'est-ce qui a contribué au choix du budget participatif, au final?

### B. Mise en œuvre

8. Depuis quand le budget participatif est-il appliqué dans votre commune ?
9. Comment votre commune met-elle en œuvre le budget participatif ? Quel montant? Quels choix? Quels participants?
10. Quel rôle les fonctionnaires a été confié aux participants ?
11. Quel est le rôle des citoyens dans le budget participatif de la commune?

12. Il y a-t-il des projets votés par les citoyens? Lesquels? À quelle période?
13. Quelle est la fréquence de la participation des citoyens?
14. Qu'est-ce qu'on fait pour les sensibiliser, les inciter à participer?
15. Quels sont selon vous les bénéfices du budget participatif pour la municipalité ?

### **C. Effets**

16. Comment la commune facilite le partage des données, l'information et la connaissance aux citoyens?
17. Quels sont les principaux obstacles concernant le partage de données, d'information et de connaissances relatives au budget participatif et à la mise en œuvre, en général?
18. Basé sur votre expérience, qu'est-ce qui a fonctionné et/ou n'a pas fonctionné ?
19. Selon vous, quels sont les effets du budget participatif? Quel bilan pouvons-nous faire?

### **D. Questions spécifiques avec la Banque mondiale**

20. Comment pourriez-vous définir vos responsabilités à la Banque mondiale ?
21. Comment pourriez-vous définir votre rôle dans le budget participatif en RDC ?
22. Quel est votre définition du budget participatif ?
23. Qu'est-ce qui vous a motivé à recommander le budget participatif à la RDC ?
24. Pourquoi avez-vous opté pour les deux provinces, Kinshasa et Sud-Kivu ?
25. Quels débats il y a-t-il eu avec les acteurs locaux ?
26. Comment avez-vous abouti au compromis final ?
27. Quel était votre rôle dans la mise en œuvre au niveau des communes ?

### **E. Conclusion**

28. Quels sont les principaux changements qui devraient ou pourraient être apportés au budget participatif? Si c'était à refaire, que faudrait-il peut-être modifier, selon vous?

- 29.** Est-ce qu'il y a d'autres aspects que vous aimeriez discuter et qui n'ont pas été abordés durant cet entretien et qui vous paraissent importants ? Avez-vous autre chose à ajouter ?
- 30.** Pensez-vous qu'il y aurait des acteurs que je devrais rencontrer qui puissent bénéficier ma recherche?

## Annexe D : certificat éthique

**Université d'Ottawa**

Bureau d'éthique et d'intégrité de la recherche

**University of Ottawa**

Office of Research Ethics and Integrity

29/09/2021

**CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE | CERTIFICATE OF ETHICS APPROVAL**

<b>Numéro du dossier / Ethics File Number</b>	S-08-21-7146
<b>Titre du projet / Project Title</b>	Réception et mise en œuvre des instruments participatifs en Afrique. Étude de cas du budget participatif en République Démocratique du Congo depuis 2012
<b>Type de projet / Project Type</b>	Thèse de doctorat / Doctoral thesis
<b>Statut du projet / Project Status</b>	Approuvé / Approved
<b>Date d'approbation (jj/mm/aaaa) / Approval Date (dd/mm/yyyy)</b>	29/09/2021
<b>Date d'expiration (jj/mm/aaaa) / Expiry Date (dd/mm/yyyy)</b>	28/09/2022

**Équipe de recherche / Research Team**

<b>Chercheur / Researcher</b>	<b>Affiliation</b>	<b>Role</b>
Christian MUSHAGALUSA NKUNZI	École d'études politiques / School of Political Studies	Chercheur Principal / Principal Investigator
Louis SIMARD	École d'études politiques / School of Political Studies	Superviseur / Supervisor
Cédric JOURDE	École d'études politiques / School of Political Studies	Autre / Other
Eric CHAMPAGNE	École d'études politiques / School of Political Studies	Autre / Other

**Conditions spéciales ou commentaires / Special conditions or comments**

**Annexe E : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés au cours de l'exercice 2012 dans la commune de Kadutu**

N°	Projets retenus	Location	Prévisions en FC	Coût réel en FC	Observations
1.	Construction Monument carrefour + 3 triangles	Place carrefour	RAS	8 651 720	Réalisé
2.	Construction Monument internet		RAS	55 670	Réalisé
3.	Construction 2 Monuments place Coopéra	Quartier Mosala	RAS	2 898 400	Réalisé
4.	Construction d'un Monument indicatif en face du stade de la Concorde	Stade de Kadutu	RAS	507 800	Réalisé
5.	Construction du bureau de quartier Cimpunda	Quartier Cimpunda	RAS	100 000	Réalisé
6.	Construction d'un pont	Ruvumba	RAS	185 000	Réalisé
7.	Construction d'un petit pont à Limanga	Quartier Kasali	RAS	58 000	Réalisé
8.	Construction d'un stadium de volley et basket-ball Buholo 4	Buhoko 4	RAS	153 003 230	Réalisé
9.	Construction d'un deuxième pont à Ruvumba	Ruvumba	RAS	250 000	Réalisé
10.	Réhabilitation de deux sources d'eau à Nyamugo	Quartier Nyamugo	RAS	744 000	Réalisé
11.	Réhabilitation d'une partie de la source d'eau Funu et installation de l'éclairage public	Funu	RAS	28 830 000	Réalisé
12.	Construction d'un parc à la place ancienne coopéra +	Quartier Mosala	RAS	26 068 000	Réalisé

	construction latrines publiques				
13	Construction du pont reliant la commune de Kadutu et celle d'Ibanda sur la rivière Kawa	Rivière Kawa	RAS	1 200 000	Réalisé
14	Achat d'un groupe électrogène de 4KVA	Maison communale	RAS	1 395 000	Réalisé
15	Achat d'une machine imprimante et photocopieuse	Maison communale	RAS	460 000	Réalisé
16	Entretien route dépotoir Camp Zaire + Tuonane	Camp-zaire	RAS	533 770	Réalisé
17	Reboisement site Kibonge	Kibonge	RAS	341 000	Réalisé
18	Construction du Hangar au marché	Beach Muhanzi	RAS	441 600	Réalisé
19	Achat 2 desk top + unité central	Maison communale	RAS	557 960	Réalisé
20	Contribution à la construction de l'abattoir Beach Muhanzi	Beach Muhanzi	RAS	194 000	Réalisé
21	Total			226 475 150	

Source : Commune de Kadutu

**Annexe F : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés dans la commune de Kadutu au cours de l'exercice du BP de 2013**

N°	Projets retenus	Location	Prévisions en FC	Coût réel en FC	Observations
1	Poursuite de la construction terrain de Basket Buholo 4	Quartier Mosala	75 000 000	117038900	Travaux finis et inauguré le 16/01/2014
2	Construction escalier à Nkafu	Quartier Nkafu	5 000 000	930 000	Travaux finis
4	Poursuite de la construction rond-point Cimpunda	Quartier Cimpunda	10 000 000	1 788 660	À poursuivre pour l'exercice 2014
5	Réhabilitation 3 sources d'eau à Nyamugo	Quartier Nyamugo	9 500 000	-	À poursuivre pour l'exercice 2014
6	Réhabilitation du terrain de football Funu	Quartier Mosala	15 000 000	1 010 000	À poursuivre pour l'exercice 2014
7	Réhabilitation source d'eau Nyakaliba	Quartier Nyakaliba	12 000 000	-	À reporter
8	Réhabilitation Bureau du tribunal de Kadutu	Quartier Kasali	40 000 000	-	Non entamé
9	Réhabilitation tronçon routier ONL	Quartier Kajangu	15 000 000	372 000	À reporter
Total			181 500 000	121 139 560	66%

Source : commune de Kadutu

**Annexe G : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés au cours de l'exercice du BP de 2015**

N	Projets retenus	Montant en Franc congolais	Observations
1	Réhabilitation de 3 sources d'eau et placement des poubelles au quartier Nyamugo	RAS	Non-réalisé
2	Réhabilitation de la source d'eau de FUNU et construction des escaliers KIBONGE-BUHOLO IV	RAS	Non-réalisé
3	Construction du Bureau de quartier et éclairage public dans le quartier CIMPUNDA	RAS	réalisé
4	Construction d'une latrine publique et d'un bureau dans le quartier NKAFU	RAS	Non-réalisé
5	Réhabilitation de l'ex-tribunal de Kadutu et débouchage de caniveaux au niveau de chez NYAMONDE et TUONANE	RAS	Non-réalisé
6	Construction du bureau de quartier et construction des escaliers allant à l'école des filles dans le quartier KAJANGU	RAS	Non-réalisé
7	Construction des 6 bornes fontaines au niveau des avenues du quartier NYAKALIBA et construction d'un bureau de quartier	RAS	Non-réalisé

Source : commune de Kadutu

**Annexe H : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de la commune de Kadutu, année 2018**

N°	Quartiers	Projets retenus	Montant en FC	Observations
1	KASALI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction du bureau de quartier</li> <li>- Réhabilitation du bureau de la commune</li> <li>- Réhabilitation collecteur TUONANE</li> <li>- Réhabilitation pont NYAMONDE</li> <li>- Acquisition terrain pour le bureau de quartier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 25 360 167,33</li> <li>- 1 800 000</li> <li>- 22 827 797,5</li> <li>- 65 146 130,19</li> <li>- 23 618 750</li> </ul>	Non-réalisés
2	MOSALA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réhabilitation des sources d'eaux</li> <li>- Construction des différents monuments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 800 000</li> <li>- 3 800 000</li> </ul>	Non-réalisés
3	NKAFU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Achat terrain pour le bureau de quartier</li> <li>- Construction bureau de quartier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>23 618 750</li> <li>25 360 167,33</li> </ul>	Partiellement réalisés
4	NYAKALIBA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Éclairage public</li> </ul>	23 891 887,88	Réalisés
5	CIMPUNDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction latrines aux marchés Basho et Mwachi</li> <li>- Canalisation du ravin NYAMULAGIRA</li> <li>- Réhabilitation pont M'KING-MUTONGO-Colline MAHAMBA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>56 687 290,76</li> <li>- 65 146 130,17</li> <li>- 65 146 130,17</li> </ul>	Réalisés

6	NYAMUGO	Constructions des latrines	56 687 290,76	Non-réalisés
7	KAJANGU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Éclairage public à base de panneau</li> <li>- Canalisation d'eau de pluie dans les collecteurs</li> <li>- Réhabilitation du bureau du quartier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 23 891 887,88</li> <li>- 22 827 797,5</li> <li>- 2 600 000</li> </ul>	Partiellement réalisés
8	Total		510 210 177,47	

Source : commune de Kadutu

**Annexe I : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2020 de la commune de Kadutu**

N°	Quartiers	Projets retenus	Montant en FC	Observations
1	NYAMUGO	Poursuite construction escaliers	- 25 000 000	Réalisés au cout de 17 000 000 FC
2	MOSALA	- Réhabilitation source d'eau FUNU - Construction escaliers BUHOLO	- 20 000 000 - 25 000 000	Il y a eu placement des lampadaires au coût de 3 500 000 FC pourtant non retenu
3	CIMPUNDA	Réhabilitation du marché BASHO	- 25 000 000	Non encore réalisé
4	NKAFU	Construction du bureau de quartier	- 35 000 000	Non encore réalisé
5	KASALI	- Construction du bureau de quartier - Éclairage public	- 35 000 000 - 5 000 000	Le projet sur l'éclairage public a été réalisé au cout de 2 500 000 FC
6	KAJANGU	Équipement du centre CTB	- 10 000 000	Non encore réalisé
7	NYAKALIBA	Construction escaliers Plateau Médical – Genda	- 30 000 000	Non encore réalisé
	Total		210 000 000	23 000 000 FC

Source : commune de Kadutu

**Annexe J : tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2012 de la commune d'Ibanda**

N°	Projets retenus	Location	Prévisions en FC	Coût réel en FC	Observations
1	Réfection des ponts, monuments et drainage des eaux de pluie dans les 3 quartiers		Rien à signaler (RAS)	12.096.573	Réalisé
2	Adduction d'eau potable	Quartier Panzi	RAS	2.408.700	Réalisé
3	Construction du bâtiment communal	Maison communale	RAS	8.897.730	Réalisé
4	Construction du bureau du marché	Marché feu rouge	RAS	939.300	Réalisé
5	Construction du bureau du marché de Nyawera et deux échoppes	Nyawera	RAS	9.155.850	Réalisé
6	Construction de 5 escaliers dans les trois quartiers de la commune		RAS	2.604.000	Réalisé
7	Construction de trois hangars au marché de Kamagema à Panzi	Panzi	RAS	4.510.500	Réalisé
8	<b>Total</b>			<b>40.612.653</b> <b>FC</b>	

Source : commune d'Ibanda

**Annexe K : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2013 de la commune d'Ibanda**

N°	Projets retenus	Location	Prévisions en FC	Coût réel en FC	Observations
1.	Achèvement du bâtiment communal en plaçant les portes, plafond, fenêtres, et quelques travaux de finissage	Maison communale	RAS	80 000 000	Réalisé
2.	Aménagement de différentes sources d'eau potable		RAS	15 000 000	Réalisé
3.	Construction petits ponts reliant les avenues		RAS	20 000 000	Réalisé
4.	Construction des toilettes publiques		RAS	16 570 178,6	Réalisé
5.	Acquisition de 2 véhicules terrestres 4 X 4	Pour la maison communale	RAS	32 154 848	Réalisé
6.	Reboisement pour lutter contre les érosions dans les sites impropres		RAS	1 882 400	Réalisé
7.	Construction du bureau du quartier ndendere	Ndendere	RAS	9 412 000	Réalisé
8.	Sécurité de la commune		RAS	14 118 000	Réalisé
9.	Evacuation des immondices et		RAS	24 145 286	Réalisé

	débouchage des caniveaux				
10.	<b>Total</b>			<b>213 282 712,6FC</b>	Appui financier extérieur

Source : commune d'Ibanda

**Annexe L : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP de 2018 de la commune d'Ibanda**

N°	Projets retenus	Location	Montant en FC	Observations
1	Réhabilitation sources d'eau	Quartier CIKERA	RAS	Projet exécuté
2	Construction d'un hangar au marché NKAFU	Quartier CIKONYI	RAS	Projet exécuté
3	Renforcement des bornes fontaines CITUKI et BUDODO	Quartier Mulwa	RAS	Projet exécuté
4	7 autres projets retenus	RAS	RAS	Projets non exécutés
5	Total	RAS	19 236 278	3 projets réalisés sur les 10 retenus

Source : commune de Bagira

**Annexe M : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP 2019 de la commune de Bagira**

N°	Projets retenus	Location	Montant en FC	Observations
1	Construction 3 ponts en bois	Avenues Munanira et Bulenga dans le quartier CIRIRI	RAS	Projet exécuté
2	Construction d'un escalier en béton	Avenue Mukoto dans le quartier Nyakavogo	RAS	Projet exécuté
3	Construction d'un Hangar	Marché Buholo, carrière dans le quartier Kasha	RAS	Projet exécuté
4	7 autres projets retenus	RAS	RAS	Projets non-exécutés
5	Total	RAS	18 313 545	3 projets réalisés sur les 10 retenus

Source : commune de Bagira

**Annexe N : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP 2020 de la commune de Bagira**

N°	Projets retenus	Location	Montant en FC	Observations
1	Construction des escaliers en béton	Avenues Makoma II et Mugaba dans le quartier LUMUMBA	RAS	Projet exécuté
2	Installation de lampadaires solaires	Quartier Mulambula	RAS	En cours d'exécution
3	Construction pont et escaliers en béton	Avenue Kaganda au quartier KANOSHE	RAS	En cours d'exécution
4	7 autres projets retenus	RAS	RAS	Projets non-réalisés
5		RAS	RAS	1 projet réalisé, 2 en cours d'exécution et 7 non-réalisés

Source : commune de Bagira

**Annexe O : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP 2017 de la commune de Selembao**

<b>N°</b>	<b>Projets retenus</b>	<b>Location</b>	<b>Coûts</b>	<b>Observations</b>
<b>1</b>	Construction de quatre bureaux de quartier	Plusieurs quartiers	Montant non-dévoilé	Construction d'un seul bureau au Quartier Ngafani
<b>2</b>	Construction poste de la police	Heradi	Montant non-dévoilé	Projet réalisé sur fonds propre de la commune
<b>3</b>	Achat d'un terrain pour le marché municipal	Maison communale	RAS	Non-réalisé
<b>4</b>	Réhabilitation de la maison communale	Maison communale	RAS	Non-réalisé
<b>5</b>	Acquisition des mobiliers de bureau	Maison communale	RAS	Non-réalisé
<b>6</b>	Acquisition d'équipements informatiques	Maison communale	RAS	Non-réalisé
<b>7</b>	Acquisition d'équipements téléphoniques	Maison communale	RAS	Non-réalisé
<b>8</b>	Total		Coûts totaux non-connus	

**Source : commune de Selembao**

**Annexe P : Tableau reprenant les projets retenus et réalisés du BP 2018 de la commune de Selembao**

N°	Projets retenus	Location	Coûts en FC	Observations
1.	Lutte contre les érosions	Quartiers Kingu et Madiata	4 420 450	Projets réalisés sur fonds propres de la commune
2.	Addiction d'eau potable		Montant non-dévoilé	Réalisé
3.	Construction bureau de quartiers Ndebe	Quartier Ndebe	Montant non-dévoilé	Réalisé
4	Construction d'un marché	À déterminer	Montant non-dévoilé	Réalisé
5	10 projets non répertoriés	-	-	10 projets non réalisés
6	Total	-	79 658 696	4 projets réalisés sur 14 retenus

Source : commune de Selembao

## Bibliographie

- Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation : Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, 26(4), 511-537.  
<https://doi.org/10.1177/0032329298026004004>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty. *Finance and Development-English Edition*, 49(1), 53.
- Allegretti, G., & Sgueo, G. (2022). Connecting the Dots of an Implicit Agenda : The Case of Participatory Budgeting as a Travelling Policy. In F. Gelli & M. Basso (Éds.), *Identifying Models of National Urban Agendas : A View to the Global Transition* (p. 357-385). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08388-4\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08388-4_14)
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt183pnr2>
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2017). *Reflexive Methodology : New Vistas for Qualitative Research*. SAGE.
- Anders Røsten Mærøe, Alexander Norta, Valentyna Tsap & Ingrid Pappel (2021). Increasing citizen participation in e-participatory budgeting processes, *Journal of Information Technology & Politics*, 18:2, 125-147, DOI: [10.1080/19331681.2020.1821421](https://doi.org/10.1080/19331681.2020.1821421)
- Arhip-Paterson, W. (2020). Les budgets participatifs sont encore partisans. (Dé-)partisanisation des budgets participatifs parisiens (2014-2020). *Participations*, 26-27(1-2), 135-164.  
<https://doi.org/10.3917/parti.026.0135>
- Arhip-Paterson, W. (2020). L'usure à la tâche. La fabrique éreintante du budget participatif de la Ville de Paris pour les agents municipaux (2014-2020). *Actes des sixièmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*.

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Avritzer, L. (2005). 10. Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique. Dans : Marie-Hélène Bacqué éd., *Gestion de proximité et démocratie participative: Une perspective comparative* (pp. 231-251). Paris: La Découverte. <https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.3917/dec.bacqu.2005.01.0231>
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Avritzer, L. (2006). New Public Spheres in Brazil : Local Democracy and Deliberative Politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 623-637. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x>
- Avritzer, L. (2009). Democracy and the Public Space in Latin America. In *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400825011>
- Azevedo, R. R. de, Cardoso, R. L., Cunha, A. S. M. da, & Wampler, B. (2022). Participatory budgeting and budget dynamics in the public sector. tiré au DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.193141>
- Bachir, M., & Lefebvre, R. (2019). La fabrique des publics de la participation : L'aléatoire et l'obligatoire dans la constitution des conseils citoyens à Amiens et Lille. *Participations*, 24(2), 167-194. <https://doi.org/10.3917/parti.024.0167>
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-952. <https://doi.org/10.2307/1952796>

- Bacqué, M.-H., & Sintomer, Y. (2011). Introduction. Le temps long de la participation. In *La démocratie participative* (p. 9-35). La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.bacqu.2011.01.0009>
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005a). Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? In *Gestion de proximité et démocratie participative* (p. 9-46). La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.bacqu.2005.01.0009>
- Badie, B. (1992). *L'État importé: essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens : The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.
- Banque mondiale (2021, consulté janvier 2021). La République Démocratique du Congo vue d'ensemble. Repéré à <https://www.banquemondiale.org/fr/country/drc/overview#1>
- Banque mondiale (2012). Le budget participatif, une expérience de la bonne gouvernance financée par la Banque mondiale dans la province du Sud-Kivu. Repéré à <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2012/09/10/participatory-budgeting-an-experience-in-good-governance>
- Barbier, R., & Larrue, C. (2011). Démocratie environnementale et territoires : Un bilan d'étape. *Participations*, 1(1), 67-104. <https://doi.org/10.3917/parti.001.0067>
- Bassoli, M. (2012). Participatory Budgeting in Italy : An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(6), 1183-1203. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01023.x>
- Batumike, P. (2014). Institutionnaliser le Budget participatif sans décentraliser : une pratique dichotomique au Sud-Kivu? [https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/2363-6262\\_2014\\_3\\_495.pdf?download\\_full\\_pdf=1](https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/2363-6262_2014_3_495.pdf?download_full_pdf=1)

- Bengtsson, Å., & Christensen, H. (2016). Ideals and Actions : Do Citizens' Patterns of Political Participation Correspond to their Conceptions of Democracy? *Government and Opposition*, 51(2), 234-260. <https://doi.org/10.1017/gov.2014.29>
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning : Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275-294. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>
- Berger, P. L. (1966). et Thomas Luckmann 1992 La construction sociale de la réalité. *Paris: Meridiens Klincksieck*. [1st ed. 1966: *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday].
- Bherer, L. (2011). Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations*, 1(1), 105-133. <https://doi.org/10.3917/parti.001.0105>
- Bherer, L., Dufour, P., & Montambeault, F. (2016). The participatory democracy turn : An introduction. *Journal of Civil Society*, 12(3), 225-230. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1216383>
- Bherer, L., Gauthier, M., & Simard, L. (2018). Quarante ans de participation publique en environnement, aménagement du territoire et urbanisme au Québec : Entre expression des conflits et gestion consensuelle. *Cahiers de géographie du Québec*, 62(175), 15-40. <https://doi.org/10.7202/1057078ar>
- Blatrix, C. (2009). La démocratie participative en représentation. *Sociétés contemporaines*, 74(2), 97-119. <https://doi.org/10.3917/soco.074.0097>
- Blondiaux, L. (2005). 4. *L'idée de démocratie participative : Enjeux, impensés et questions*
- Blondiaux, L. (2007). La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique. *Mouvements*, 50(2), 118-129. <https://doi.org/10.3917/mouv.050.0118>

- Blondiaux, L. (2008). La participation contre la démocratie. Dans Blondiaux, L. (dir), *Le nouvel esprit de la démocratie*. (63-80), Paris, France : Le Seuil.
- Blondiaux, L., & Fourniau, J.-M. (2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : Beaucoup de bruit pour rien ? *Participations*, 1(1), 8-35.  
<https://doi.org/10.3917/parti.001.0008>
- Blondiaux, L., & Manin, B. (2021). *Tournant délibératif de la démocratie*. Presses de Sciences Po.
- Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 57(1), 17-35.  
<https://doi.org/10.3406/polix.2002.1205>
- Bongeli Yeikelo ya Ato, É. (2011). La mondialisation, l'Occident et le Congo-Kinshasa. *La mondialisation, l'Occident et le Congo-Kinshasa*, 1-236.
- Bongeli Yeikelo Ya Ato, E. (2017). L'émergence par la science: Pour une recherche scientifique citoyenne au Congo-Kinshasa. *L'émergence par la science*, 1-308.
- Bongeli Yeikelo ya Ato, E. (2020). Sociologie politique: perspectives africaines. *Sociologie politique*, 1-544.
- Bonoli, G. (2001). Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation. In P. Pierson (Éd.), *The New Politics of the Welfare State* (1<sup>re</sup> éd., p. 238-264). Oxford University PressOxford. <https://doi.org/10.1093/0198297564.003.0009>
- Bouchard, N. (2016). The dark side of public participation : Participative processes that legitimize elected officials' values. *Canadian Public Administration*, 59(4), 516-537.  
<https://doi.org/10.1111/capa.12199>
- Boudon, R. (2002). Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique ? *Sociologie et sociétés*, 34(1), 9-34. <https://doi.org/10.7202/009743ar>
- Bovens, M., & 'T Hart, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 653-666. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127273>

- Bowring, B. (2004). Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity by Catherine Dupré. *King's Law Journal*, 15(1), 194-198. <https://doi.org/10.1080/09615768.2004.11423653>
- Brandeleer, C. (s. d.). *Le budget participatif: Un outil de citoyenneté active au service des communes*.
- Braud, P. (2003). La démocratie politique, Paris, seuil.
- Broussolle, Y. (2019). Les budgets participatifs. *Gestion & Finances Publiques*, 3(3), 32-38. <https://doi.org/10.3166/gfp.2019.3.004>
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (Vol. 100). University of Michigan press.
- Burgos-Vigna, D. (2019). 2. Réseaux transnationaux et transferts politiques : L'exemple de la circulation du « budget participatif » du Brésil vers la France. In D. Dumoulin Kervran & M. Pépin-Lehalleur (Éds.), *Agir-en-réseau : Modèle d'action ou catégorie d'analyse ?* (p. 61-74). Presses universitaires de Rennes. <https://doi.org/10.4000/books.pur.70716>
- Burgos, D. (2005). La circulation d'un modèle de démocratie locale en Amérique latine : L'exemple du budget participatif. *América. Cahiers du CRICCAL*, 33(1), 83-94. <https://doi.org/10.3406/ameri.2005.1709>
- Cabannes, Y. (2006). Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites. *Mouvements*, 47-48(5-6), 128-138. <https://doi.org/10.3917/mouv.047.0128>
- Cabannes, Y. 2019. The contribution of participatory budgeting to the achievement of the Sustainable Development Goals: lessons for policy in Commonwealth countries. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 21:, 1-19. <https://doi.org/10.5130/cjlg.v0i21.6707>

- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001). *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris : Seuil.
- Cammack, P. (2004). What the World Bank means by poverty reduction, and why it matters. *New Political Economy*, 9(2), 189-211. <https://doi.org/10.1080/1356346042000218069>
- Canel-Depitre, B. (2017). Le processus de construction de l'inacceptabilité sociale d'un projet de production électrique éolien en Haute Saintonge. *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 130(4), 15-31. <https://doi.org/10.3917/geco1.130.0015>
- Cantelli, F., Garon, F., & Schiffino, N. (2013). Participation et pouvoirs : Pour une lecture renouvelée. *Politique et Sociétés*, 32(1), 3-19. <https://doi.org/10.7202/1018718ar>
- Carrel, M. (2013). La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne. *Informations sociales*, 179, 144-151. <https://doi.org/10.3917/inso.179.0144>
- Cary, P. (2005). Qui participe à quoi : Le budget participatif à Recife. *Revue du MAUSS*, n<sup>o</sup>(sup>26), 211-230. <https://doi.org/10.3917/rdm.026.0211>
- Catalano, T., & Creswell, J. W. (2013). Understanding the Language of the Occupy Movement : A Cognitive Linguistic Analysis. *Qualitative Inquiry*, 19(9), 664-673. <https://doi.org/10.1177/1077800413500931>
- Célérier, L., & Cuenca Botey, L. E. (2015). Participatory budgeting at a community level in Porto Alegre: a Bourdieusian interpretation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(5), 739-772.
- Chevallier, J. (2011). De l'administration démocratique à la démocratie administrative. *Revue française d'administration publique*, 137-138(1-2), 217-227. <https://doi.org/10.3917/rfap.137.0217>

- Cheyneis, É. (2016). Les pionniers de la participation au Maroc. Espace de reclassement et constitution d'un savoir autonome. *Participations*, 14(1), 37-59. <https://doi.org/10.3917/parti.014.0037>
- Chigbu, U. E., Schopf, A., de Vries, W. T., Masum, F., Mabikke, S., Antonio, D., & Espinoza, J. (2017). Combining land-use planning and tenure security : A tenure responsive land-use planning approach for developing countries. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(9), 1622-1639. <https://doi.org/10.1080/09640568.2016.1245655>
- Colonomos, A. (1998). L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international.
- Commune d'Ibanda. (2018). *Rapport condensé de l'exécution du budget participatif de la commune d'Ibanda.*
- Commune d'Ibanda. (2019). *Rapport condensé de l'exécution du budget participatif de la commune d'Ibanda.*
- Commune d'Ibanda. (2020). *Rapport condensé de l'exécution du budget participatif de la commune d'Ibanda.*
- Commune de Bagira. (2020). *Rapport d'exécution du budget participatif de la commune de Bagira.*
- Commune de Bumbu. (2017). *Rapport d'exécution du budget participatif de la commune de Bumbu.*
- Commune de Bumbu. (2018). *Rapport d'exécution du budget participatif de la commune de Bumbu.*
- Commune de Bumbu. (2019). *Rapport d'exécution du budget participatif de la commune de Bumbu.*
- Commune de Kadutu. (2017). *Rapports d'exécution du budget participatif de la commune de Kadutu.*

Commune de Kadutu. (2018). *Rapports d'exécution du budget participatif de la commune de Kadutu.*

Commune de Kadutu. (2019). *Rapports d'exécution du budget participatif de la commune de Kadutu.*

Commune de Kadutu. (2020). *Rapports d'exécution du budget participatif de la commune de Kadutu.*

Commune de Selembao. (20120). *Rapport d'exécution du budget participatif de la commune de Selembao.*

Commune de Selembao. (2017). *Rapport d'exécution du budget participatif de la commune de Selembao.*

Commune de Selembao. (2017). *Règlement intérieur du budget participatif de la commune de Selembao.*

Commune de Selembao. (2018). *Rapport d'exécution du budget participatif de la commune de Selembao.*

Commune de Selembao. (2019). *Rapport d'exécution du budget participatif de la commune de Selembao.*

Constitution de la RDC du 18 février 2006. *Journal officiel de la RDC.*  
<http://www.leganet.cd/JO.htm>

Cooke, B. (2003). A New Continuity with Colonial Administration : Participation in Development Management. *Third World Quarterly*, 24(1), 47-61. Comité d'Orientation des Réformes des Finances publiques. (2020). Le budget participatif en RDC. <http://coref.cd/budget-participatif-exercice-2019-lheure-est-a-levaluation-du-processus/>

- Cornwall, A., & Brock, K. (2005). What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'. *Third World Quarterly*, 26(7), 1043-1060. <https://doi.org/10.1080/01436590500235603>
- Coussy, J. (2006). Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington. *L'Économie politique*, n<sup>o</sup>(sup> 32), 29-40. <https://doi.org/10.3917/leco.032.0029>
- Couture, J., & Jacob, S. (2019). *Démocratie et politiques publiques*. PUL.
- Crête, J. (2016). L'éthique en recherche sociale. Dans Gauthier et Bourgeois, *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (289-312), 6<sup>e</sup> éd., Québec, PUQ.
- Cunningham, F. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203466247>
- Curchod, C. (2003). La méthode comparative en sciences de gestion: vers une approche qualitative de la réalité managériale. *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 6(2), 155-177.
- Dalton, R. J. (2008). Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *Political Studies*, 56(1), 76-98. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x>
- Damay, L., & Schaut, C. (2007). Justifications des politiques participatives : Deux études de cas en Belgique. *Espaces et sociétés*, 128-129(1-2), 185-199. <https://doi.org/10.3917/esp.128.0185>
- Daniel Filho, B., & Cuenca Botey, L. (2009). Brésil réel: Les limites du budget Participatif local, entre légalité, informel et illégalité. *Cahiers du Brésil Contemporain*, 73, 9-69.
- De Maillard, J. (2019). Apprentissage. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 62-68). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0062>
- De Renzio, P. (2007). Aide publique, budgets et « redevabilité » : un article de synthèse. *Afrique contemporaine*, 223-224, 133-159. <https://doi.org/10.3917/afco.223.0133>

- De Sousa Santos, B. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & society*, 26(4), 461-510.
- Debonneville, J., & Diaz, P. (2013). Les processus de transfert de politiques publiques et les nouvelles techniques de gouvernance. Le rôle de la Banque mondiale dans l'adoption des programmes de conditional cash transfers aux Philippines. *Revue Tiers Monde*, 216(4), 161-178. <https://doi.org/10.3917/rtm.216.0161>
- Delori, M. (2019). Néo-institutionnalisme du choix rationnel. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 375-382). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0375>
- Delpeuch, T. (2009). Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies. *Critique internationale*, 43(2), 153-165. <https://doi.org/10.3917/cii.043.0153>
- Delpeuch, T. (2008). L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art, *Questions de recherche*, 27, Paris, Centre d'études et de recherches internationales, CERI, Sciences Po. <https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/qdr27.pdf>
- Deschenaux, F., & Bourdon, S. (2005). Introduction à l'analyse qualitative informatisée. *Les cahiers pédagogiques de l'Association pour la recherche qualitative*, Montreal: UQAM.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>

- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Duchesne, S., & Muller, P. (2003). Chapitre 1. Représentations croisées de l'état et des citoyens. In *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca* (p. 33-51). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.favre.2003.01.0033>
- Easton, D. (s. d.). "Catégories pour l'analyse systémique de la politique."
- Ebbesson, J. (2008). Public Participation. In D. Bodansky, J. Brunnée, & E. Hey (Éds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199552153.013.0029>
- Edwards, G.C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C., Texas A and M University.
- Enda ecopop. (2013, 10 avril). *Budget participatif, une réalité au Sud Kivu, auteur : PRCG/BM* [Vidéo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Qtu1xZWCoT0>
- Eliasoph, N. (1998). *Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life*. Cambridge University Press.
- Ercan, S. A., & Dryzek, J. S. (2015). The reach of deliberative democracy. *Policy Studies*, 36(3), 241-248. <https://doi.org/10.1080/01442872.2015.1065969>
- Evans, M. (2006). At the Interface Between Theory and Practice – Policy Transfer and Lesson-Drawing. *Public Administration*, 84(2), 479-489. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00013.x>
- Eyebiyi, E. P. (2009). Patrick Hassenteufel, Sociologie politique : L'action publique. *Lectures*. <https://doi.org/10.4000/lectures.795>

- Facal, J. & Mazouz, B. (2013). L'imputabilité des dirigeants publics: Éléments de théorie et observations tirées de l'expérience québécoise. *Revue française de gestion*, 237, 117-132. <https://doi.org/10.3166/RFG.237.117-132>
- Fichter, K., & Clausen, J. (2016). Diffusion Dynamics of Sustainable Innovation—Insights on Diffusion Patterns Based on the Analysis of 100 Sustainable Product and Service Innovations. *Journal of Innovation Management*, 4(2), Article 2. [https://doi.org/10.24840/2183-0606\\_004.002\\_0004](https://doi.org/10.24840/2183-0606_004.002_0004)
- Fischer, F. (2003). Reframing Public Policy : Discursive Politics and Deliberative Practices. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. [https://digitalcommons.usu.edu/unf\\_research/46](https://digitalcommons.usu.edu/unf_research/46)
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.
- Forest, P. (2013). “Citizens As Analysts” Redux : Revisiting Aaron Wildavsky on Public Participation. *Journal of Deliberative Democracy*, 9(1), Article 1. <https://doi.org/10.16997/jdd.159>
- Forester, J. (1984). Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review*, 44(1), 23-31. <https://doi.org/10.2307/975658>
- Frobert, L., & Ferraton, C. (2003). John Kenneth Galbraith : Le contrôle du pouvoir dans le capitalisme américain. *L'Économie politique*, 20(4), 80-88. <https://doi.org/10.3917/leco.020.0080>
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400835638>

- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2011). « Démocratiser le processus d'élaboration des politiques », *Télescope*, vol.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance : The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Fung, A., & Warren, M. E. (2011). The *Participedia* Project : An Introduction. *International Public Management Journal*, 14(3), 341-362. <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.618309>
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity : How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), Article 2. <https://doi.org/10.16997/jdd.142>
- Garibay, D. (2015). Vingt-cinq ans après Porto Alegre, où en est (l'étude de) la démocratie participative en Amérique latine ? *Participations*, 11(1), 7-52. <https://doi.org/10.3917/parti.011.0007>
- Garson, G. D. (2002). Case study research in public administration and public policy: Standards and strategies. *Journal of Public Affairs Education*, 209-216.
- Gaydu, C. (2016). La démocratie participative locale: l'institution du budget participatif de la ville de Paris. *La démocratie participative locale*, 1-278.
- Gow, J. I. (2009). Evolution of disciplinary approaches and paradigms in the study of public administration in Canada. *The evolving physiology of government: Canadian public administration in transition*, 2-39.
- Genro, T., & Souza, U. de. (1998). *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville : Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. ECLM.

- Gilman, H. (2016). Origins: A More Participatory Budget Approach. In *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America* (pp. 15-36). Washington, D.C.: Brookings Institution Press. Retrieved March 17, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1c2cr0t.5>
- Godbout, J. (1983). *La participation contre la démocratie*. Éditions coopératives A. Saint-Martin.
- Goehrs, M. (2017). Budgets participatifs : S'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale. *L'Année du Maghreb*, 16, Article 16. <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.3061>
- Goldfrank, B. (2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), Article 2. <https://doi.org/10.16997/jdd.143>
- Gourgues, G. (2013). Critique de la participation. In I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J.-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu, & D. Salles (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart* (1ère édition). GIS Démocratie et Participation. <https://www.dicopart.fr/critique-de-la-participation-2013>.
- Gouvernement provincial de Kinshasa. (2016). Édit n°003/2016 du 09 juin 2016 instituant le budget participatif dans la ville de Kinshasa.
- Gouvernement provincial du Sud-Kivu. (2012). Arrêté provincial numéro 12/031 du 5 octobre 2012 rendant obligatoire le budget participatif dans les entités territoriales décentralisées du Sud-Kivu.
- Grant, W. (2009). Intractable Policy Failure : The Case of Bovine TB and Badgers. *The British Journal of Politics and International Relations*, 11(4), 557-573. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2009.00387.x>
- Gret, M., & Sintomer, Y. (2002). *Porto Alegre : L'espoir d'une autre démocratie*. Découverte.

- Gret, M., & Sintomer, Y. (2005). *The Porto Alegre Experiment : Learning Lessons for Better Democracy*. Zed Books.
- Haas, P. M. (1992). Introduction : Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hall, P. A., Taylor, R. C. R., & Baillon, J.-F. (1997). La Science Politique Et Les Trois Néo-Institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3/4), 469-496.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques. In *L'instrumentation de l'action publique* (p. 15-62). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01.0015>
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2019). Instrument. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 321-330). Presses de Sciences Po; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0321>
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 55(1), 113-132. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0113>
- Hayat, S. (2011). 5. Démocratie participative et impératif délibératif : Enjeux d'une confrontation. In *La démocratie participative* (p. 102-112). La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.bacqu.2011.01.0102>
- Henry, N. (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, 35(4), 378-386.
- Hermet, G. (2000). *La démocratie* (nouvelle édition revue et augmentée). Flammarion.

- Hernández-Medina, E. (2007). Globalizing Participation: « Exporting » the Participatory Budgeting Model from Brazil to the Dominican Republic. *Berkeley Journal of Sociology*, 51, 69-118.
- Hill, M. (2014). *Policy Process : A Reader*. Routledge.
- Hirschman, A. O. (1972). *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Hoberg, G. (1991). Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation. *Journal of Public Policy*, 11(1), 107-131.  
<https://doi.org/10.1017/S0143814X00004955>
- Hood, C. (2010). The blame game. In *The Blame Game*. Princeton University Press.
- Hood, C. C. (1983). Exploring Government's Toolshed. In C. C. Hood (Éd.), *The Tools of Government* (p. 1-15). Macmillan Education UK. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9_1)
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21.  
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878.x>
- Howlett, M. (2000). Managing the “hollow state”: Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43(4), 412-431.
- Howlett, M. (2014). Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making. *Global Environmental Change*, 29, 395-403. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.12.009>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1993). Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. *Review of Policy Research*, 12(1-2), 3-24.

- Hrabanski, M., & Bidaud, C. (2014). Circulation d'une norme internationale d'action publique et recomposition de l'État : Analyse comparée des « services écosystémiques » à Madagascar et en France. *Revue internationale de politique comparée*, 21(3), 87-109. <https://doi.org/10.3917/ripc.213.0087>
- Huré, M. (2014). La différenciation des modèles standards urbains. Le cas de la réception d'un système de vélos en libre-service à Barcelone. *Gouvernement et action publique*, VOL. 3(4), 115-143. <https://doi.org/10.3917/gap.144.0115>
- Huxley, K., Andrews, R., Downe, J., & Guarneros-Meza, V. (2016). Administrative traditions and citizen participation in public policy : A comparative study of France, Germany, the UK and Norway. *Policy & Politics*, 44(3), 383-402. <https://doi.org/10.1332/030557315X14298700857974>
- Hyden, G. (2015). Culture, Administration, and Reform in Africa. In *Administrative Culture in Developing and Transitional Countries*. Routledge.
- Jackson, J. T. (2005). *The Globalizers : Development Workers in Action*. JHU Press.
- James, O., & Lodge, M. (2003a). The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 1(2), 179-193. <https://doi.org/10.1111/1478-9299.t01-1-00003>
- James, O., & Lodge, M. (2003b). The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 1(2), 179-193. <https://doi.org/10.1111/1478-9299.t01-1-00003>
- Jena, F., Ndemera, F., Mago, D., & Hickonicko, B. (2021). *Causes of poor participatory budgeting system in Zimbabwe's local authorities. The case of Gutu Rural District Council*. <http://ir.gzu.ac.zw:8080/xmlui/handle/123456789/476>

Kanouté, B. (2016). *Guide méthodologique pour la mise en œuvre du BP dans les ETD en RDC.*

Ministère des Finances. Comité d'orientation des Réformes des Finances publiques.

Kanyurhi, L. (2018). *Processus participatif au Sud-Kivu : Entre pratique démocratique et slogan idéologique.* Paris, France : Harmattan.

Kelly, W. W. (1989). Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan.

Kim, J. G., & Regalbuto, J. R. (1993). The Effect of Calcination on H<sub>2</sub> Spillover in Pt/MoO<sub>3</sub> : II. Kinetic Modeling. *Journal of Catalysis*, 139(1), 175-190.  
<https://doi.org/10.1006/jcat.1993.1016>

Kim, S., & Lee, J. (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72(6), 819-828.

King, A. (1985). John W. Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston: Little, Brown, 1984, xi 240 pp., \$9.95. *Journal of Public Policy*, 5(2), 281-283.  
doi:10.1017/S0143814X00003068

Lang, S. (2002). Local Political Communication And Citizen Participation. In *Political Communication in a New Era.* Routledge.

Laperrière, A. (1997). Les critères de scientificité des méthodes qualitatives. *La recherche qualitative: enjeux épistémologiques et méthodologiques*, 4, 365-387.

Lartigot-Hervier, L. (2019). Néo-institutionnalisme sociologique. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 5<sup>e</sup> édition entièrement revue et corrigée* (pp. 390-398). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0390>

- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In *Gouverner par les instruments* (p. 11-44). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011>
- Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction. *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- Lavigne Delville, P. (2013). « Déclaration de Paris » et dépendance à l'aide : Éclairages nigériens. *Politique africaine*, 129(1), 135-155. <https://doi.org/10.3917/polaf.129.0135>
- Lavigne Delville, P. (2015). Un projet de développement qui n'aurait jamais dû réussir ? *Anthropologie & développement*, 42-43, Article 42-43. <https://doi.org/10.4000/anthropodev.366>
- Lavigne Delville, P. (2020). Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées. *Revue internationale de politique comparée*, 27(2-3), 61-86. <https://doi.org/10.3917/ripc.272.0061>
- Lavigne Delville, P., & Schlimmer, S. (2020). Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos. *Revue internationale de politique comparée*, 27(2-3), 9-32. <https://doi.org/10.3917/ripc.272.0009>
- Lazzeri, C., & Caillé, A. (2004). La reconnaissance aujourd'hui. Enjeux théoriques, éthiques et politiques du concept. *Revue du MAUSS*, 23(1), 88-115. <https://doi.org/10.3917/rdm.023.0088>
- Le Bourhis, J.-P., & Lascoumes, P. (2014). En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. In *L'instrumentation de l'action publique* (p. 493-520). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01.0493>

- Lecours, A. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique : Unité ou diversité? *Politique et Sociétés*, 21(3), 3-19. <https://doi.org/10.7202/000494ar>
- Lee, C. W., & McQuarrie, M. (2015). *Democratizing Inequalities : Dilemmas of the New Public Participation*. NYU Press.
- Lehtonen, P. (2022). Policy on the move : The enabling settings of participation in participatory budgeting. *Policy Studies*, 43(5), 1036-1054. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1895981>
- Lerner, J. (2014). *Everyone counts: could " Participatory Budgeting" change democracy?*. Cornell University Press.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*. Presses Université Laval.
- Levitsky, S. R., & Way, L. A. (2012). Beyond Patronage : Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability. *Perspectives on Politics*, 10(4), 869-889. <https://doi.org/10.1017/S1537592712002861>
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of Government : Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007960>
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner Publishers.
- Mærøe, A. R., Norta, A., Tsap, V., & Pappel, I. (2021). Increasing citizen participation in e-participatory budgeting processes. *Journal of Information Technology & Politics*, 18(2), 125-147.
- Majone, G., & Baillon, J.-F. (1994). Décisions Publiques Et Délibération. *Revue française de science politique*, 44(4), 579-598.
- Mamoudou, G., & Jenson, J. (2015). *La politique comparée : Deuxième édition revue et mise à jour*. Les Presses de l'Université de Montréal.

- Manduna, K., & Zinyama, T. (s. d.). Local Government Participatory Budget System in Zimbabwe : The Case of Harare City Council, 1995-2013. *Open Access*.
- Marie-Hélène, B., & Sintomer, Y. (2011). *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. <https://doi.org/10.3917/dec.bacqu.2011.01>
- Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288. <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>
- Mathieu, M., & Lavigne Delville, P. (2020). L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'État et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base). *Revue internationale de politique comparée*, 27(2-3), 137-163. <https://doi.org/10.3917/ripc.272.0137>
- Matininfos.net, R. (2020, juillet 18). Kinshasa : Evaluation de la mise en œuvre du Budget participatif exercice 2019. *MATININFOS.NET - Information de la RDC en toute impartialité*. <https://www.matininfos.net/kinshasa-evaluation-de-la-mise-en-oeuvre-du-budget-participatif-exercice-2019/77794/>
- Mayer, C. L. (s. d.). *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*.
- Mayer, R., & Deslauriers, J. P. (2000). Quelques éléments d'analyse qualitative: l'analyse de contenu, l'analyse ancrée, l'induction analytique et le récit de vie. *Méthodes de recherche en intervention sociale*, 159-189.
- Mayntz, R., & Scharpf, F. (2001). L'institutionnalisme centré sur les acteurs. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 14(55), 95-123. <https://doi.org/10.3406/polix.2001.1174>
- Mazeaud, A., & Talpin, J. (2010). Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs. *Sociologie*, 1(3), 357-374. <https://doi.org/10.3917/socio.003.0357>

- Mazeaud, A., Boas, M. H. S. V., & Berthome, K. G. E. (2012). Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Post-Print*, Article hal-00978953. <https://ideas.repec.org/p/hal/journal/hal-00978953.html>
- Mazeaud, A., Gourgues, G., & Nonjon, M. (2022). Du tournant participatif des administrations à la bureaucratisation de la démocratie participative. Étude à partir du cas français. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88(4), 921-936. <https://doi.org/10.3917/risa.884.0921>
- Mazeaud, A., Nonjon, M., & Parizet, R. (2016). Les circulations transnationales de l'ingénierie participative. *Participations*, 14(1), 5-35. <https://doi.org/10.3917/parti.014.0005>
- Mazeaud, A., Sa Vilas Boas, M.-H., & Berthomé, G.-E.-K. (2012). Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Participations*, 2(1), 5-29. <https://doi.org/10.3917/parti.002.0005>
- Mbaya, K. (2000). *Marabouts ou marchands du développement en Afrique?*. Editions L'Harmattan.
- Mbera, E. (2009). *Étude de faisabilité du Budget participatif dans la province du Sud-Kivu*, Université d'Auvergne, Institut de la Banque Mondiale, Gouvernance et Innovation, octobre 2009.
- Mbera, E., & Allegretti, G. (2014). PB and the budget process in the south Kivu Province. *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, 107-125. <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/42326>
- McConnell, A. (2010). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362.
- Mégie, A. (2019). Mise en œuvre. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 345-351). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0345>

- Mény, Y. (1992). Les politiques de mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet. *Les politiques de mimétisme institutionnel*, 1-286.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Minfegue, C. (2017). TIC et démocratie locale. Considérations empiriques issues de la pratique du budget participatif dans des communes camerounaises. *Tic&société*, 10(2-3).
- Ministère de la fonction publique de la RDC. (2013). *Vision, politique et stratégie de la réforme de l'administration*.
- Ministère des Finances de la RDC. (2015). Profit Congo : Participation citoyenne aux finances publiques locales. *Comité d'orientation des Réformes des Finances publiques*.
- Ministère des Finances. (2010). Plan stratégique de la réforme des finances publiques en RDC. Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques.
- Ministère des Finances. (2014). *Projet de renforcement de la redevabilité et de la gestion des finances publiques*. Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques.
- Ministère des Finances. (2021). Plan stratégique révisé de la réforme des finances publiques en RDC. Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques.
- Ministère du Plan et du Budget. (2011). *Circulaire n° 02/MINIPLAN et BUDGET/2011 : instructions relatives à l'élaboration des prévisions budgétaires des Entités territoriales décentralisées de la Province du Sud-Kivu pour l'exercice 2012*.
- Mogalakwe, M. (2009). The Documentary Research Method – Using Documentary Sources in Social Research. *Eastern Africa Social Science Research Review*, 25(1), 43-58.  
<https://doi.org/10.1353/eas.0.0006>
- Morse, J. M., & Field, P.-A. (1995). *Nursing Research: The Application of Qualitative Approaches*. Nelson Thornes.

- Moynihan, D. P. (2007). Citizen participation in budgeting: Prospects for developing countries. *Participatory budgeting*, 55-87.
- Moyson, S., Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change : Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161-177. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>
- Nachi, M. (2011). Deux concepts de compromis : commun vs analogique. *Négociations*, 16, 95-108. <https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.3917/neg.016.0095>
- Neveu, C. (2011). 1. Habitants, citoyens : Interroger les catégories. In *La démocratie participative* (p. 39-50). La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.bacqu.2011.01.0039>
- Nonjon, M. (2005). Professionnels de la participation : Savoir gérer son image militante. *Politix*, 70(2), 89-112. <https://doi.org/10.3917/pox.070.0089>
- Nye, J. S., Zelikow, P. D., & King, D. C. (1997). *Why People Don't Trust Government*. Harvard University Press.
- O'Donnell, G. (2001). Repenser la théorie démocratique : perspectives latino-américaines. *Revue internationale de politique comparée*, 8, 199-224. <https://doi.org/10.3917/ripc.082.0199>
- O'Miel, J. (2016). Modèle ou mirage ? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane. *Participations*, 14(1), 177-206. <https://doi.org/10.3917/parti.014.0177>
- O'Miel, J. & Mongy, A. (2014). Réformer par l'expérimentation : la réception du budget participatif des lycées en Région Nord-Pas-de-Calais. *Participations*, 9(2), 207-237. doi:10.3917/parti.009.0207.
- Onaindia, M., Ballesteros, F., Alonso, G., Monge-Ganuzas, M., & Peña, L. (2013). Participatory process to prioritize actions for a sustainable management in a biosphere reserve. *Environmental Science & Policy*, 33, 283-294.

- <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.05.012> Osmont, A. (2005). L'état de la réflexion sur la gouvernance. *Villes en développement*, 67-68.
- Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>
- Parizet, R. (2016). Le « pauvre d'abord ». Une analyse des dynamiques circulatoires de la participation populaire au développement. *Participations*, 14(1), 61-90. <https://doi.org/10.3917/parti.014.0061>
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pateman, C. (2016). 71. Participation and Democratic Theory. In 71. *Participation and Democratic Theory* (p. 397-402). Columbia University Press. <https://doi.org/10.7312/blau17412-086>
- Perri 6. (1996). Mark Bovens and Paul t'Hart, Understanding Policy Fiascoes, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 1996. *Journal of Public Policy*, 16(1), 111-112. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007923>
- Petrova, G. V., & Stupakov, V. I. (2022). Value principles constitutional law : Budgetary protection interests state and society: 042. *Dela Press Conference Series: Economics, Business and Management*, 003, Article 003.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? : Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Poirier, B. (2021). Comprendre le succès et l'échec de l'innovation policière : Une analyse du déploiement de caméras portatives dans un service policier. *Criminologie*, 54(1), 69-96. <https://doi.org/10.7202/1076694ar>
- Porto de Oliveira, O. (2016). La diffusion globale du budget participatif : Le rôle des « ambassadeurs » de la participation et des institutions internationales. *Participations*, 14(1), 91-120. <https://doi.org/10.3917/parti.014.0091>

- Porto de Oliveira, O. (2017a). Participatory budgeting transfers in Southern Africa: global players, regional organizations and local actors. *HADJISSKY, Magdalena; PAL, Leslie; WALKER, Christopher. Public policy transfer: micro dynamics and macro-effects. Cheltenham: Edward Elgar*, 195-221.
- Porto de Oliveira, O. (2017b). Sowing Democratic Seeds in the Desert : The Diffusion of PB in Sub-Saharan Africa. In O. Porto de Oliveira (Éd.), *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting : Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks* (p. 199-227). Springer International Publishing.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-319-43337-0\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-43337-0_7)
- Poupart, J. (1993). Discours et débats autour de la scientificité des entretiens de recherche. *Sociologie et sociétés*, 25(2), 93-110. <https://doi.org/10.7202/001573ar>
- Pourtois, H. (2013). Mini-publics et démocratie délibérative. *Politique et Sociétés*, 32(1), 21-41.  
<https://doi.org/10.7202/1018719ar>
- Prieur, M. (1988). Le droit à l'environnement et les citoyens : La participation. *Revue juridique de l'Environnement*, 13(4), 397-417. <https://doi.org/10.3406/rjenv.1988.2390>
- Rabouin, L. (2006). Démocratie participative et justice sociale : Le cas du budget participatif de Porto Alegre. *Nouvelles pratiques sociales*, 19(1), 164-175.  
<https://doi.org/10.7202/014792ar>
- Revillard, A. (2018). Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants: La réception de l'action publique. *Revue française de science politique*, 68, 469-491. <https://doi.org/10.3917/rfsp.683.0469>
- Riccucci, N. M. (2010). *Public administration: Traditions of inquiry and philosophies of knowledge*. Georgetown University Press.
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30.  
<https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>

- Roy, S. (2016). L'étude des cas. Dans Gauthier et Bourgeois, *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (p. 195-221), 6<sup>e</sup> éd., Québec, PUQ.
- Rückert, A. (2007). Producing Neoliberal Hegemony? A Neo-Gramscian Analysis of the Poverty Reduction Strategy Paper (Prsp) in Nicaragua. *Studies in Political Economy*, 79(1), 91-118. <https://doi.org/10.1080/19187033.2007.11675093>
- Russeil, S. (2019). Transfert. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 650-658). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0650>
- Sabatier, P. A. (1995). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Edited by Frank Fischer and John Forester. Durham : Duke University Press, 1993. 327p. 19.95 paper. *American Political Science Review*, 89(1), 201-203. <https://doi.org/10.2307/2083102>
- Sainty, J. (2020). La démocratie participative au secours du paternalisme des élus. À propos des usages politiques d'un budget participatif. *Participations*, 26-27(1-2), 77-103. <https://doi.org/10.3917/parti.026.0077>
- Sall, L. (2019). Les politiques publiques d'immigration francophone en Acadie du Nouveau-Brunswick : Entre incomplétude institutionnelle et succès symbolique. *Lien social et Politiques*, 83, 272-294. <https://doi.org/10.7202/1066094ar>
- Sanders, L. M. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25(3), 347-376.
- Saurugger, S., & Terpan, F. (2013). Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes: une étude des instruments d'action publique. *Quaderni*, 80, 5-24.
- Savoie-Zajc, L. (2016). L'entrevue semi-dirigée. Dans Gauthier et Bourgeois, *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, 6<sup>e</sup> éd., Québec, PUQ, p. 337-362.
- Schiffino, N., Garon, F., & Cantelli, F. (2013). Visages de la participation et capacités critiques des citoyens. *Politique et Sociétés*, 32(1), 129-142. <https://doi.org/10.7202/1018724ar>
- Sedmíhradská, L., Kukučková, S., & Bakoš, E. (2022).

- Project-oriented participatory budgeting in the Czech Republic. *International trends in participatory budgeting: Between trivial pursuits and best practices*, 131-147.
- Schneider, S. H., & Busse, S. (2019). Participatory Budgeting in Germany – A Review of Empirical Findings. *International Journal of Public Administration*, 42(3), 259-273. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1426601>
- Schön, D., & Argyris, C. (1996). Organizational learning II: Theory, method and practice. *Reading: Addison Wesley*, 305(2), 107-120.
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511. <https://doi.org/10.2307/2392880>
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1994). *Institutional Environments and Organizations : Structural Complexity and Individualism*. SAGE.
- Sebastian H. Schneider & Stefan Busse (2019). Participatory Budgeting in Germany – A Review of Empirical Findings, *International Journal of Public Administration*, 42:3, 259-273, DOI: 10.1080/01900692.2018.1426601
- Shadary, E. (2018). *Les institutions provinciales face au défi du développement de la RDC*. L'Harmattan RDC Congo.
- Simard, L. (2021a). L'acceptabilité sociale au Québec : Nouvel instrument normatif d'action publique. *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, XXVII(69), 17-44. <https://doi.org/10.3917/rips1.069.0017>
- Simard, L. (2021b). L'acceptabilité sociale : Trajectoire d'une nouvelle norme d'action publique. *Politique et Sociétés*, 40(3), 29-62. <https://doi.org/10.7202/1083023ar>
- Sintomer, Y., Herzberg, C. et Allegretti, G. (2014). Les budgets participatifs dans le monde. *ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH - Service pour les initiatives de développement*.

[https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYO9qxj5LhP6vbo8lrLkiEO/asset/files/herzberg\\_01.pdf](https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYO9qxj5LhP6vbo8lrLkiEO/asset/files/herzberg_01.pdf)

- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe : Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Smouts, M. C. (1997). La construction équivoque d'une «opinion» mondiale. *Revue Tiers Monde*, 677-693.
- Soparnot, R. (2013). Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus. *Recherches en Sciences de Gestion*, 97(4), 23-43.  
<https://doi.org/10.3917/resg.097.0023>
- Soriat, C. (2016). Diffusion et réception des valeurs néolibérales de responsabilisation dans le cadre d'un projet de microcrédit au Bénin : Une entreprise inachevée de gouvernement des corps. *Revue Tiers Monde*, 228, 165-187.
- Soriat, C. (2020). Bureaucratisation par le haut, bureaucratisation par le bas. Diffusion et réception d'un instrument managérial dans le contexte de la santé au Bénin. *Revue internationale de politique comparée*, 27(2-3), 111-136. <https://doi.org/10.3917/ripc.272.0111>
- Soukop, M., Šaradín, P., & Zapletalová, M. (2021). Participatory budgeting: case study of possible causes of failures. *Slovak Journal of Political Sciences*, 21(2), 139-160.
- Stake, R. E. (s. d.). *Multiple Case Study Analysis : Robert E. Stake*. Consulté 17 septembre 2023, à l'adresse <https://www.book2look.com/book/QUsK74rBX1>
- Stokes, S. C. (1999). Political Parties and Democracy. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 243-267. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.243>
- Stokkink, D. (2014). Le budget participatif: un outil de citoyenneté active au service des communes. *Participation citoyenne–Collection cahiers pour la solidarité*, (33).

- Stone, A. (1992). Le «néo-institutionnalisme». Défis conceptuels et méthodologiques. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 5(20), 156-168.
- Stortone, S., & De Cindio, F. (2015). Hybrid participatory budgeting: Local democratic practices in the digital era. *Citizen's right to the digital city: Urban interfaces, activism, and placemaking*, 177-197.
- Tai, K. T., Porumbescu, G., & Shon, J. (2020). Can e-participation stimulate offline citizen participation: an empirical test with practical implications. *Public Management Review*, 22(2), 278-296.
- Tarso Genro Ubiratan de Souza (1998). Quand les habitants gèrent vraiment leur ville le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil, traduit du brésilien par Eliana Costa Guerra, Jean-Blaise Picheral et Martine Toulotte, [https://docs.eclm.fr/pdf\\_livre/255QuandLesHabitantsGerentVraimentLeurVille.pdf](https://docs.eclm.fr/pdf_livre/255QuandLesHabitantsGerentVraimentLeurVille.pdf)
- Theuer, D. (2010). Democratic participation and the management of scarce resources. The convergence of leftist and neoliberal approaches in times of discontent with the social contract.
- Tholen, B. (2015). La participation citoyenne et la bureaucratisation. Le virage participatif vu à travers le prisme wébérien. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(3), 621-640. <https://doi.org/10.3917/risa.813.0621>
- Union européenne. (2019). *Document d'action concernant la contribution au Fonds fiduciaire multi-bailleurs pour le renforcement de la gestion des finances publiques et de la redevabilité en République démocratique du Congo*. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/FR/C-2020-865-F1-FR-ANNEX-2-PART-1.PDF>

- Varone, F. (2000). Le choix des instruments de l'action publique: analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et en Amérique du Nord. *Revue internationale de politique comparée*, 7(1), 167-202.
- Waintrop, F., & Chol, C. (2003). Gestion publique et mondialisation: contraintes et opportunités. *Politiques et management public*, 21(2), 119-137.
- Wampler, B. (2007). A guide to participatory budgeting in "public sector governance and accountability series : participatory budgeting. In Shah, A. (Édit), *Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability* (21-54). Washington, DC : World Bank. From <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6640>
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2004). Participatory Publics : Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, 36(3), 291-312. <https://doi.org/10.2307/4150132>
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2005). The Spread of Participatory Democracy in Brazil : From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal of Latin American Urban Studies*. [https://scholarworks.boisestate.edu/polsci\\_facpubs/135](https://scholarworks.boisestate.edu/polsci_facpubs/135)
- Wampler, B., McNulty, S., & Touchton, and M. (2021). *Participatory Budgeting in Global Perspective*. Oxford University Press.
- Weir, M., Orloff, A. S., & Skocpol, T. (1988). *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton University Press.
- Weiss, T. & Gordenker, L. (1996). *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685855987>
- Yates, S. (2012). Les relations du citoyen avec l'État : de la représentation à la participation. Dans Tremblay, P. (dir.). *L'administration contemporaine de l'État : une perspective*
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research : Design and Methods*. SAGE.

Yin, R. K. (2014). *Case study research : Design and methods* (Fifth edition). SAGE

Zacharie, A. (2003). La stratégie DSRP-PPTE en RD Congo. *Centre national de coopération au développement (CNCD), Bruxelles, 27p.*

Zepic, R., Dapp, M., & Krcmar, H. (2017, May). Participatory budgeting without participants: Identifying barriers on accessibility and usage of German participatory budgeting. In *2017 Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM)* (pp. 26-35). IEEE.