

*Acteurs et enjeux de la décentralisation
et du développement local
Expériences d'une commune du Burkina Faso*

Pamphile Sebahara

Document de réflexion ECDPM n° 21

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est une fondation indépendante créée en 1986.

L'ECDPM vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). À cette fin, le Centre favorise le renforcement des capacités requises pour gérer les politiques de développement, encourage le dialogue entre les pays ACP et l'Europe, fournit des informations et procure des structures permettant d'échanger les connaissances.

Le Centre s'est fixé un objectif double :

- renforcer les capacités institutionnelles des acteurs publics et privés des pays ACP pour gérer les politiques de développement et la coopération internationale ;
- améliorer la coopération entre partenaires du développement en Europe et dans le Sud.

Disposant d'un effectif limité, le Centre coopère avec d'autres organismes, des institutions partenaires et des personnes de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre de ses activités.

Les documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont distribués parmi des personnes de terrain, des chercheurs et des décideurs politiques dont les commentaires sont les bienvenus. Les documents de travail ne sont pas officiellement publiés ; leur distribution est limitée. Pour tout commentaire, suggestion et demande d'exemplaires supplémentaires, prière de s'adresser à l'auteur, à l'adresse indiquée au dos de la couverture. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et non nécessairement l'ECDPM ou ses partenaires.

**Information: Jacquie Dias, Onze Lieve Vrouweplein 21, NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas,
E-mail: info@ecdpm.org, Fax: (31)-(0)43.350 29 02, <http://ecdpm.org>**

**Acteurs et enjeux de la décentralisation
et du développement local
Expériences d'une commune du Burkina Faso**

Pamphile Sebahara

Cette étude a été financée par la Direction générale de la coopération internationale de la Belgique.

novembre 2000

Résumé

La décentralisation est à l'ordre du jour dans beaucoup de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Pour la plupart des Etats et des agences de coopération, l'instauration d'un système de représentation proche des populations est sensée favoriser à la fois le développement local et la démocratisation.

La présente étude souhaite apporter une contribution à la compréhension des aspects institutionnels de la décentralisation. Basée sur la méthode de recherche – action, elle a eu lieu au Burkina Faso, en particulier dans la commune de Ziniaré, entre les mois d'octobre 1999 et février 2000. Elle s'est focalisée sur les questions qui préoccupent les promoteurs des programmes de décentralisation (par exemple, dans quelle mesure la décentralisation facilite-t-elle une nouvelle division de rôles entre les différents acteurs du développement au niveau local ?) et sur les modes d'intervention des bailleurs de fonds en matière d'appui à la décentralisation et au développement local.

Dans un premier temps, le rapport met en évidence le cadre juridique de la décentralisation au Burkina Faso. Un passage en revue des compétences attribuées aux communes témoigne de l'importance de la réforme institutionnelle en cours et des défis qu'il faudra relever pour traduire les principes réglementaires adoptés en actions sur l'ensemble du territoire national.

Ensuite l'étude montre que les acteurs du développement à l'échelle locale sont très hétérogènes : le maire et les conseillers municipaux, les services déconcentrés de l'Etat, le gouvernement central, les composantes de la société civile (ONG locales, associations, organisations religieuses, organisations paysannes, chefs coutumiers) et les agences de coopération (agences bilatérales et multilatérales, ONG internationales). La description des missions qu'ils remplissent et des stratégies qu'ils mettent en oeuvre permet de rendre compte des contraintes et des potentialités des uns et des autres. Les rôles qu'ils jouent n'exigent pas les mêmes compétences. Ainsi ils bénéficient chacun d'une certaine légitimité. Dans ce contexte, les populations sont prises dans plusieurs cadres normatifs qu'elles utilisent de façon complémentaire en fonction de leurs objectifs. Par ailleurs, l'existence de multiples partenariats (informels) fait penser que la mise en place d'un cadre de concertation entre les divers intervenants renforcerait non seulement leurs capacités institutionnelles mais aussi la cohérence et la complémentarité des actions.

L'analyse des modes d'intervention des agences de coopération en matière d'appui à la décentralisation au niveau national révèle une approche innovatrice qui pourrait servir d'exemple pour le soutien aux programmes sectoriels. Il s'agit de la démarche suivie par le Collectif des bailleurs de fonds de la Commission Nationale de la Décentralisation. Par contre, les pratiques à l'échelle communale (à travers les projets ou la coopération décentralisée) illustre une certaine dispersion d'initiatives liée notamment à l'absence de mécanisme de coordination et à la rigidité des procédures ; ce qui ne facilite pas l'appropriation des programmes par les acteurs locaux.

L'étude se conclut par une série de propositions susceptibles d'améliorer l'efficacité des politiques de décentralisation et de développement local : renforcer les capacités des nouvelles structures institutionnelles ; assurer la cohérence et la complémentarité des initiatives ; assurer le suivi et évaluer l'effectivité des mesures adoptées au niveau national ; favoriser l'émergence de l'économie locale ; adapter les modes d'intervention des bailleurs de fonds (par une décentralisation de la coopération par exemple), etc. Dans le même ordre d'idées, des pistes pour la mise en oeuvre du nouvel Accord de partenariat entre l'Union européenne et les Etats ACP (l'Accord de Cotonou) sont énoncées.

Introduction¹

La décentralisation est à l'ordre du jour dans beaucoup de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'instauration d'un système de représentation proche des populations est censée favoriser à la fois le développement local et la démocratisation. Autrement dit, les acteurs du développement, en particulier les agences de la coopération internationale, considèrent la décentralisation comme un processus permettant de faire participer les populations dans l'élaboration et la gestion des politiques qui concernent leur territoire. Cette idée repose sur le postulat selon lequel la décentralisation favorise la démocratisation et le développement à l'échelon local.

Le présent document cherche à rendre compte de l'expérience et des leçons du processus de décentralisation dans la commune burkinabé de Ziniaré. Les informations contenues dans ce rapport ont été récoltées au cours d'une mission de quatre mois effectuée au Burkina Faso entre les mois d'octobre 1999 et mars 2000. L'étude s'est focalisée sur les questions suivantes :

- dans quelle mesure la décentralisation facilite-t-elle une nouvelle division des rôles entre les différents acteurs du développement au niveau local ?
- dans quelle mesure la décentralisation permet-elle la construction de nouveaux partenariats public-privé dans la gestion du développement local ?
- quels nouveaux mécanismes de reddition de compte, permettant un réel contrôle des populations sur les communes, se mettent en place suite au processus de décentralisation ?
- quel rôle jouent les bailleurs de fonds en matière d'appui à la décentralisation ?

La production de ce *Document de réflexion* vise à mettre les résultats de cette recherche à la disposition de la coopération ACP-UE. Aussi notre propos insiste-t-il sur les aspects susceptibles de guider ou de renforcer l'action des acteurs des processus de décentralisation et de développement local aussi bien au Burkina Faso que dans d'autres pays ACP.

La méthodologie suivie dans cette recherche-action était basée sur l'observation, les entretiens avec différents acteurs des processus de décentralisation et de développement local et l'analyse des stratégies de mise en œuvre des politiques au niveau communal. Ainsi, en effectuant une description des acteurs, des enjeux et des logiques d'action à l'œuvre sur l'échelle observable d'une commune, on peut arriver à rendre compte des expériences pertinentes des réformes institutionnelles du Burkina et à dégager des pistes pratiques en matière de gestion et de création des collectivités décentralisées.

Contexte de l'étude : la commune de Ziniaré

La commune de Ziniaré où a eu lieu l'étude est une des trente-trois communes burkinabé de plein exercice qui ont connu les premières élections des conseillers municipaux et du maire en février 1995, et ce, dans le cadre du processus de décentralisation. Elle est le chef-lieu de la province d'Ouhritenga - une des quarante-cinq que compte le pays - et du département de Ziniaré (qui compte 43 villages), un des douze qui composent la province d'Ouhritenga. De par son statut de carrefour administratif au

¹ Les informations contenues dans ce *Document de réflexion* ont été récoltées au cours d'une mission de quatre mois effectuée au Burkina Faso en 1999-2000. L'étude a eu lieu dans le cadre du programme de recherche pluridisciplinaire intitulé « Modernités contemporaines et collectivités locales » et émanant de l'Université catholique de Louvain (Belgique) et de l'Université de Ouagadougou - Projet PLURI-CIUF- (Burkina Faso). L'ECDPM y a participé pour étudier les aspects institutionnels du processus de décentralisation. Je saisis l'occasion pour remercier les professeurs Felice Dassetto et Pierre-Joseph Laurent de l'UCL et André Nyamba et Boureima Ouedraogo de l'Université de Ouagadougou, responsables dudit programme respectivement en Belgique et au Burkina Faso. Mes remerciements s'adressent également à toutes les personnes qui, à Ziniaré et à Ouagadougou notamment, ont contribué d'une façon ou d'une autre à la réalisation de cette étude. Je pense entre autres aux quarante personnes qui m'ont accordé des entretiens et qui m'ont parlé de leurs expériences dans les domaines de la décentralisation et du développement local.

niveau provincial, la commune abrite un grand nombre de directions et services administratifs de l'État et des organisations non gouvernementales. Comme nous le verrons plus loin, cela constitue un atout pour les nouvelles structures communales qui peuvent bénéficier d'une assistance technique dans différents domaines de leurs compétences.

Sur le plan géographique, Ziniaré est une petite ville située dans le centre du pays, à environ 35 km au nord de Ouagadougou, la capitale, à laquelle elle est reliée par une voie goudronnée. Elle s'étend sur près de 7 km de rayon et couvre une superficie de 153,86 km². Sur le plan démographique, la commune est à prédominance mossi, ethnie qui représente près de 90 % de sa population. Cependant d'autres ethnies y habitent également : les peuls, les Samos et les Bobos. Elle a connu une croissance démographique importante ces dernières années. De 3 500 habitants en 1987, sa population a quadruplé en treize ans et compte aujourd'hui près de 15 000 habitants (ils étaient 13 802 au recensement général de la population de septembre 1995). Les principales activités exercées par ces derniers sont l'agriculture et l'élevage, mais aussi le commerce (grossistes et détaillants), l'exploitation des restaurations (bars, restaurants, buvettes), des services bancaires (caisses d'épargne, caisse populaire, etc.).

Enfin, Ziniaré a connu beaucoup de changements ces dix dernières années, en particulier depuis 1995. Du village qu'elle était dans les années quatre-vingt, Ziniaré est aujourd'hui un centre en voie d'urbanisation rapide. Plusieurs facteurs jouent un rôle important dans les mutations en cours. L'électricité, le téléphone, une route goudronnée ont été installés au début des années 90 ; plusieurs services administratifs et de nombreuses petites entreprises privées ont ouvert leurs portes. Un plan cadastral couvrant le territoire communal et l'attribution de plus de 7 000 parcelles ont été réalisés par la mairie. L'existence d'un barrage (construit dans les années 70) qui permet des cultures maraîchères et le fait que Ziniaré soit la commune d'origine et de résidence du chef de l'État constituent également des éléments qui contribuent aux changements de la ville. On peut dire que c'est une ville émergente. Parmi les préoccupations importantes de la population et des autorités communales figure le problème de l'eau. En effet, la ville ne bénéficie pas encore d'une adduction en eau potable ; quelques pompes automatiques et forages sont utilisés à titre palliatif en attendant le raccordement avec le barrage du projet de Ziga qui vise à alimenter la ville de Ouagadougou en eau potable.

Structure du document

Ce *Document* est construit autour de cinq axes principaux liés entre eux. En premier lieu, nous traiterons le concept de décentralisation. Nous identifions les différents aspects que la décentralisation recouvre dans le contexte burkinabé à l'aide des *Textes d'orientations de la décentralisation*, d'une part, et en fonction des pratiques concrètes observées sur le terrain, d'autre part. En deuxième lieu, nous parlerons des difficultés relatives à la conception de la notion de développement local. En troisième lieu, nous mettrons l'accent sur les acteurs de la décentralisation essayant de rendre compte de leurs rôles et, par là, de leurs logiques d'action. En quatrième lieu, il sera question des multiples partenariats, souvent ponctuels et informels, entre les acteurs du développement local. Nous réfléchirons sur cette question en nous situant entre les expériences du terrain et les postulats développés aujourd'hui par la plupart des agences de coopération qui soutiennent les programmes de décentralisation. En dernier lieu, nous mettrons l'accent sur les politiques et les modes d'intervention des bailleurs de fonds en matière d'appui à la décentralisation et au développement local. Nous fondant sur les enseignements de ce qui précède, nous pourrions alors conclure en ouvrant des pistes d'action susceptibles de guider les acteurs impliqués dans la gestion des processus de décentralisation et de développement local tant au Burkina qu'ailleurs en Afrique.

La décentralisation en questions

La décentralisation fait l'objet d'un intérêt majeur de la part de la plupart des États africains et des agences de la coopération internationale². Dans ce contexte, on constate que le terme de décentralisation est souvent utilisé de manière générique pour désigner une série de processus qui, selon les lieux, présentent des traits relativement différents (déconcentration, territorialisation, dévolution, communalisation, décentralisation, municipalisation, etc.). Il est par ailleurs admis que « les processus de décentralisation sont très différents d'un pays à l'autre, non seulement parce qu'ils s'inscrivent dans des histoires différentes, mais également parce qu'ils édictent des dispositions formelles variées »³. Autrement dit, il n'existe pas de modèle de décentralisation qui pourrait être appliqué partout, par simple transposition. Les pays qui s'engagent dans la décentralisation ont une histoire, une culture, des institutions et des pratiques qui leur sont propres. Les réformes qu'ils conduisent ne pourront être appliquées jusqu'au bout que si elles sont susceptibles d'une appropriation par leur population, c'est-à-dire si elles s'intègrent harmonieusement, par leurs modalités concrètes, dans le contexte politique et culturel, local et national.⁴

Aussi convient-il de commencer notre propos par une définition générale du concept, d'une part, et par une mise en évidence du cadre politico-juridique qui régit le processus de décentralisation au Burkina Faso, d'autre part. Cela permettra de mieux saisir la portée de la réforme en cours et d'apprécier les pratiques concrètes en connaissance de cause.

Ce que décentralisation veut dire

La *décentralisation* est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer par des organes délibérants élus les affaires propres d'une collectivité territoriale ou locale.⁵ Par le principe de la personnalité morale, c'est-à-dire la reconnaissance d'une personnalité juridique propre, des pouvoirs de décisions, justifiés par l'existence de ces affaires propres, sont reconnus à ces entités administratives autres que l'État et non situés par rapport à lui dans une relation hiérarchique.⁶ Le processus de décentralisation concerne ainsi les aspects administratifs, financiers et politiques.

La décentralisation se distingue de la *déconcentration* qui est une technique administrative de délocalisation de la gestion consistant à transférer aux représentants locaux de l'État, demeurant soumis à l'autorité hiérarchique centrale, le pouvoir de prendre certaines décisions. Néanmoins, la décentralisation va souvent de pair avec la déconcentration.

² Pour une réflexion générale autour de l'état des lieux de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, voir Bako-rifari N. et Laurent P.-J. (éds), *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara*, Bulletin APAD, n° 5, 1998.

³ Leclerc-Olive M., *Décentraliser : enjeux théoriques et politiques*, dans *Les actes de la Conférence générale de l'EADI*, Karthala, Paris, 2000 (à paraître).

⁴ Groupe de réflexion sur la décentralisation, *La décentralisation en Afrique subsaharienne*, secrétariat d'État à la coopération (France), rapporteur : Françoise Brunet, Paris, 1997, p. 9.

⁵ Par collectivité locale ou territoriale, nous entendons « une communauté sociale infraétatique, qui, ayant pour assise une fraction du territoire national et pour lien une identité collective locale, est reconnue dotée de la personnalité morale (c'est-à-dire une reconnaissance à un groupement, un établissement, une association, d'une personnalité juridique propre) lui permettant de gérer ses propres affaires », dans Groupe de réflexion sur la décentralisation, *op.cit.*, p. 11.

⁶ Ibidem.

Cadre politico-juridique de la décentralisation au Burkina Faso

Depuis 1991, le Burkina Faso s'est lancé dans une importante réforme institutionnelle par la mise en œuvre progressive de collectivités locales et la déconcentration administrative de services étatiques. En août 1998, un texte rassemblant quatre lois-cadres⁷ a été adopté ; il précise les lois d'orientation de la décentralisation prises en 1993, dans le sillage de la constitution de la quatrième république adoptée en 1991.

Le processus de décentralisation a été concrètement engagé en février 1995 par l'instauration, via des élections locales, de trente-trois communes urbaines dotées d'organes délibérants. À terme, le pays étendra la communalisation à l'ensemble du territoire, par la mise en place progressive et négociée d'un maximum de cinq cents communes urbaines et rurales, chacune ayant ses spécificités.

La décentralisation au Burkina Faso a tenu compte des spécificités du pays. La rédaction des textes d'orientation de la décentralisation (TOD) a nécessité quatre années d'étude et de négociation. Les TOD comprennent quatre lois : 1) 040/98/AN : orientation de la décentralisation au Burkina Faso, 2) 041/98/AN : organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso, 3) 042/98/AN : organisation et fonctionnement des collectivités locales, 4) 043/98/AN : programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

La loi n° 040/98/AN portant orientation de la décentralisation précise les objectifs assignés à cette dernière : l'article 2 stipule que la décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales ou collectivités locales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et la gouvernance locale. Pour ce faire, la décentralisation doit être accompagnée d'une déconcentration adéquate des services de l'État dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités locales (article 3).

Sur le plan de l'organisation du territoire, le Burkina Faso est organisé, d'une part, en collectivités locales (à savoir la province et la commune) dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et, d'autre part, en circonscriptions administratives (la province, le département et le village) qui sont des cadres de représentation de l'État et de coordination des activités de ses services déconcentrés (loi n° 040/98/AN, articles 4, 5, 6, 9, 10).

Les TOD, notamment la loi n° 040/98/AN, prévoient trois principes directeurs pour la décentralisation au Burkina Faso :

- la règle de la progressivité dans la mise en œuvre de la réforme institutionnelle (art. 14).
- le principe de subsidiarité⁸ dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales (art. 15).
- le principe du transfert concomitant aux collectivités locales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans le cadre des transferts de compétences de l'État aux collectivités locales (art. 16).

La loi n° 041/98/AN précise les domaines de compétences attribuées à la commune dans le cadre de la décentralisation. D'une façon générale, les collectivités locales concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection, à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie (article 57).

⁷ Voir Commission nationale de la décentralisation, *Les textes d'orientations de la décentralisation (TOD) du Burkina Faso*, Ouagadougou, avril 1999.

⁸ Le principe de subsidiarité est « un principe selon lequel les compétences sont attribuées à l'instance administrative, élue ou nommée, la plus proche de ce que ces compétences concernent et la mieux à même de les exercer », Groupe de réflexion sur la décentralisation en Afrique, *op.cit.*, p. 11.

Pour mieux saisir les enjeux et les défis à relever pour que la réforme institutionnelle engagée au Burkina Faso soit une réussite, nous allons passer en revue la liste des compétences qui seront transférées aux communes en les comparant avec les réalisations de la commune de Ziniaré en la matière, et ce, cinq ans après la mise en place du premier conseil municipal élu.

Encadré 1 – Des compétences attribuées aux communes

Domaines	Compétences ⁹	Réalisations à Ziniaré ¹⁰
Aménagement du territoire, gestion du domaine foncier et de l'urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> - avis sur le schéma d'aménagement urbain avant son approbation par l'État ; - établissement et exécution de plans de lotissement, après approbation de l'autorité de tutelle ; - attribution des parcelles et délivrance des titres d'occupation. - délivrance des autorisations de construire ; - adressage et dénomination des rues ; - participation à la gestion des terres du domaine foncier national situées dans son ressort territorial ; - délivrance des autorisations d'occupation du domaine public ; - réglementation et police de la circulation ; - création, réhabilitation et entretien des rues et des signalisations ; - désignation des sites des gares et des aires de stationnement ; - construction et entretien des caniveaux, des gares et aires de stationnement ; - initiative et soutien en matière de transport en commun ; - initiative et soutien en matière de ramassage scolaire (loi n° 041/98, art. 73). 	<ul style="list-style-type: none"> - plan de lotissement d'une grande partie du territoire communal ; - attribution des parcelles et délivrance des titres d'occupation en collaboration avec les services déconcentrés de l'État ; - délivrance des autorisations d'occupation du domaine public ; - création et entretien des rues et des signalisations ; - désignation des sites des gares et des aires de stationnement ;
Environnement et gestion des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> - élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement ; - participation à la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles et des ressources halieutiques ; - assainissement ; - lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances ; - opérations de reboisement et création d'espaces verts et de forêts ; - lutte contre la divagation des animaux et réglementation de l'élevage en milieu urbain ; - enlèvement et élimination des déchets ménagers ; - délivrance d'autorisation préalable de coupe à l'intérieur du périmètre communal ; - avis sur l'installation des industries polluantes de 1ère et 2ème catégories conformément au code de l'environnement (art. 75). 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'une commission qui étudie les questions liées à la gestion des déchets.

⁹ Les informations contenues dans les colonnes relatives aux domaines et aux compétences sont tirées des *Textes d'orientation de la décentralisation (TOD) du Burkina Faso*, notamment de la loi n° 041/98 portant sur l'organisation de l'administration du territoire.

¹⁰ Les données relatives aux réalisations dans la commune de Ziniaré viennent des entretiens que j'ai eus pendant mon séjour avec les personnes suivantes : le maire, trois conseillers municipaux, deux enseignants, trois responsables d'associations locales, deux religieux et six responsables des services déconcentrés de l'État.

Développement économique et planification	<ul style="list-style-type: none"> - les collectivités locales élaborent et exécutent leurs politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'État. À cet effet, elles bénéficient de l'appui des services compétents de l'État (art. 76). - elles peuvent passer avec l'État ou avec d'autres personnes morales, des contrats pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, culturel, sanitaire ou scientifique (art. 77). 	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration d'un plan de développement communal ; - Réalisation de projets tels que : aménagement du marché, construction d'une maison des jeunes et de la culture ; - Appuis des agences de coopération ; - Jumelage-coopération avec 4 collectivités locales occidentales et 6 communes burkinabé.
Santé et hygiène	<ul style="list-style-type: none"> - construction et formations sanitaires de base et intermédiaires ; - organisation de l'approvisionnement pharmaceutique le cas échéant, et prise de mesures relatives à la réglementation et à la prévention des maladies ; - mesures de prévention de la maladie, mesures d'hygiène et de salubrité dans la commune ; - contrôle de l'application des règlements sanitaires ; - participation à l'établissement de la tranche communale de la carte sanitaire nationale ; - contrôle de la qualité de l'eau (art. 79). 	<ul style="list-style-type: none"> - la mairie prend en charge certains infirmiers du centre médical ; - mise en place d'une commission chargée de l'hygiène publique.
Éducation, formation professionnelle et alphabétisation	<ul style="list-style-type: none"> - prise en charge du développement de l'enseignement préscolaire ; à ce titre, elle acquiert, construit et gère des établissements préscolaires ; - prise en charge du développement de l'enseignement primaire dans le périmètre de la commune ; elle construit ou acquiert et gère des écoles primaires ; - contribution au développement de l'enseignement secondaire ; elle construit et gère des établissements secondaires ; - prise en charge avec l'appui de l'État du développement de la formation professionnelle et de l'alphabétisation ; - participation à l'établissement de la tranche communale de la carte scolaire nationale (art. 81). 	<ul style="list-style-type: none"> - construction d'une garderie communale ; - construction des écoles primaires avec l'appui des ONG locales et internationales ; - appui au centre d'alphabétisation.
Culture, sports et loisirs	<ul style="list-style-type: none"> - construction et gestion des infrastructures sociales, culturelles, sportives et de jeunesse ; - construction et gestion des bibliothèques et musées communaux ; - promotion du tourisme et de l'artisanat ; - valorisation des potentiels culturels et artistiques de la commune ; - gestion et conservation des archives communales ; - création et gestion des sites et monuments (art. 83). 	<ul style="list-style-type: none"> - construction d'une maison des jeunes et de la culture ; - gestion d'une bibliothèque communale.

Protection civile, assistance et secours	<ul style="list-style-type: none"> - participation à la promotion sociale des groupes et des individus ; - participation à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie ; à ce titre, elle peut créer et gérer des unités de sapeurs-pompiers ; - appui aux projets productifs au profit des franges déshéritées de la population (art. 85). 	<ul style="list-style-type: none"> - une commission examine les possibilités de venir en aide aux cas sociaux.
Pompes funèbres et cimetières	<ul style="list-style-type: none"> - pouvoir réglementaire dans le périmètre communal ; - aménagement et gestion des cimetières ; - délivrance des permis d'inhumer ou d'autorisation de transfert des restes mortels ; - contrôle du respect de la réglementation en matière d'opérations funéraires et de transfert des restes mortels ; - création et gestion des pompes funèbres (art. 87). 	<ul style="list-style-type: none"> - un cimetière communal.
Eau et électricité	<ul style="list-style-type: none"> - avis sur le schéma directeur d'adduction d'eau ; - participation à la production et/ou distribution de l'eau potable ; - réalisation de puits et forages et de bornes-fontaines ; - avis sur le plan d'électrification ; - réalisation et gestion de l'éclairage public (art. 89). 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place et gestion de l'éclairage public sur les grands axes de la ville.
Marchés, abattoirs et foires	<ul style="list-style-type: none"> - création, aménagement et gestion des marchés ; - construction et gestion des abattoirs (art. 91). 	<ul style="list-style-type: none"> - modernisation et gestion du marché communal.

En ce qui concerne les moyens financiers, les TOD stipulent que les ressources nécessaires aux collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation ou par les deux à la fois (loi n° 041/98, art. 62). En tout cas, les collectivités locales disposent de budgets et de ressources propres (loi n° 041/98, art. 92). Elles peuvent recourir à l'emprunt pour la réalisation de leurs investissements de développement. Ces emprunts peuvent bénéficier de la garantie de l'État (loi 041/98, art. 103).

Comme on peut le constater à la lecture du tableau ci-dessus et des *Textes d'orientation de la décentralisation (TOD)* d'août 1998, le Burkina Faso s'est engagé dans une réforme institutionnelle en profondeur. Le cadre juridique est en place. Le défi réside maintenant dans la mise en œuvre concrète des principes énoncés, c'est-à-dire dans la création et le renforcement des collectivités décentralisées sur l'ensemble du territoire national. En effet, la décentralisation concerne aujourd'hui quarante-sept communes, parmi lesquelles trente-trois communes urbaines qui ont élu leurs premiers conseils municipaux en février 1995 et quatorze communes nouvelles qui ont connu les premières élections communales en septembre 2000. Or, la communalisation du monde rural devrait conduire à la création d'environ cinq cents communes rurales.

Au-delà des principes réglementaires : quelques innovations institutionnelles

La Commission nationale de la décentralisation qui pilote le processus ne s'est pas limitée à l'élaboration du cadre juridique de la décentralisation. Elle a permis également certaines innovations institutionnelles au niveau national afin d'accompagner la mise en place des collectivités locales. Ainsi deux structures d'appui aux communes ont été créées en avril 1996, à savoir le Fonds de démarrage des communes (FODECOM) et le Service d'appui à la gestion et au développement communal (SAGEDECOM)¹¹.

Le FODECOM a été lancé avec la mission, d'une part, de mettre à la disposition des communes les fonds nécessaires à leur fonctionnement par le financement des infrastructures et des équipements (locaux, machines, matériel de bureau, moyens logistiques, etc.), et, d'autre part, de contribuer à rendre l'environnement global plus favorable au développement et à la gestion des communes de plein exercice¹². Financé par un collectif de bailleurs de fonds (Danemark, Pays-Bas, Suisse), le FODECOM a permis aux trente-trois premières communes de faire face à leurs besoins prioritaires et d'être réellement opérationnelles. Pour bénéficier des aides du FODECOM, chaque commune contribue à la hauteur d'au moins 5 % du coût total de l'intervention. Un comité de gestion composé de la CND, de cinq communes, de deux ministères et d'un représentant du collectif des bailleurs de fonds constitue l'organe de décision du fonds alors qu'un secrétariat exécutif placé sous la responsabilité du comité de pilotage assure la gestion opérationnelle du projet.

Le but du SAGEDECOM est d'appuyer les autorités communales dans leurs tâches de gestion et de promotion du développement socioéconomique de leur municipalité avec les populations. Un comité de pilotage joue le rôle d'instance dirigeante du service et une équipe d'appui assure la gestion quotidienne et opérationnelle des activités. Le SAGEDECOM finance entre autres la formation des élus communaux ainsi que la réalisation d'études relatives au développement économique et à la valorisation du potentiel fiscal local. Dans le cadre de la responsabilisation des communes, la participation qui leur est demandée pour toutes les activités initiées par le SAGEDECOM est d'au moins 13 %.

Enfin les réalisations du FODECOM et du SAGEDECOM constituent des exemples concrets de l'engagement du gouvernement burkinabé et de ses partenaires au développement à appuyer l'autonomie et le développement des collectivités locales. Cependant les obstacles à surmonter restent nombreux. D'une part, la communalisation du monde rural est encore en chantiers alors que la majorité de la population vit dans les zones rurales. Même si l'approche progressive suivie par la CND jusqu'ici porte ses fruits, il conviendra d'étendre la communalisation à l'ensemble du territoire dans un horizon proche pour ne pas accentuer des évolutions radicalement différentes entre les centres urbains et les campagnes. Ceci pourrait avoir comme effet un exode rural massif vers les villes. D'autre part, les transferts de compétences et de ressources entre l'État central et les collectivités locales, notamment dans les secteurs de base (éducation, santé, fiscalité) restent à concrétiser. Beaucoup de moyens seront nécessaires pour traduire les principes inscrits dans les TOD en actions concrètes.

Après cet aperçu du cadre de la décentralisation et de quelques réalisations au niveau national, nous allons identifier les acteurs qui interviennent dans la gestion du processus et leurs logiques d'action à partir de la commune de Ziniaré. Nous nous interrogeons aussi sur l'impact de leurs stratégies en matière de développement local. Néanmoins, une définition de ce dernier concept constitue un préalable.

¹¹ Voir Commission nationale de la décentralisation, Synthèse des actions engagées, dans *Action Collective*, Bulletin de liaison de la CND, décembre 1996 ; idem, Décentralisation au Burkina Faso : acquis et perspectives, dans *Action Collective*, Bulletin de liaison de la CND, juin 1998.

¹² Commission nationale de la décentralisation, Décentralisation au Burkina Faso : acquis et perspectives, *op.cit.*, p. 32.

Le développement local : définition et problèmes

Dans ce *Document de réflexion*, « développement local » désigne un processus consistant à mobiliser les énergies de tous les acteurs locaux en vue de la promotion économique, sociale et culturelle d'un territoire. Autrement dit, c'est un processus qui vise à la participation des acteurs avec pour finalité l'amélioration des conditions de vie des habitants d'une zone déterminée.

Cependant il faut noter que le terme de développement local est une notion polysémique. Même s'il est très usité aujourd'hui dans le domaine de la coopération internationale, à l'instar des termes de « société civile », de « décentralisation » ou de « coopération décentralisée », sa signification ne va pas de soi. Elle est parfois problématique. En effet, le terme peut désigner soit le processus d'amélioration des conditions de vie des habitants d'un territoire (c'est l'acceptation que nous avons retenue ci-dessus), soit le résultat de ce processus, ou encore les deux à la fois. Cette dualité sémantique peut avoir des effets pervers au niveau de la gestion des projets sur le terrain, notamment en matière de mobilisation de certains acteurs locaux. Prenons l'exemple de la commune de Ziniaré.

Deux conceptions dominantes du développement local se dégagent des discours de différents acteurs rencontrés dans la commune qui a fait l'objet de notre recherche.

La première conception, tenue en particulier par les responsables communaux et certains bailleurs de fonds, voit le développement local en termes de mise en place des infrastructures communales et d'aménagement des lieux publics. Dans cette perspective, ils mettent l'accent sur la construction d'un bureau de la mairie, d'une maison des jeunes et de la culture, des écoles, l'aménagement des voies routières et d'un marché, le lotissement, etc. Le critère d'évaluation peut être dans ce cadre le nombre de bâtiments publics construits ou de routes aménagées. C'est une vision plutôt quantitative et matérielle du développement.

La seconde conception se lit surtout dans les discours des paysans et de jeunes chômeurs pour qui le développement serait un processus qui conduirait à l'amélioration des conditions de vie de tous les habitants de la commune. C'est une vision plutôt qualitative du développement qui peut se mesurer par des critères tels que la diminution du chômage ou les capacités des familles à se nourrir et à satisfaire les besoins des enfants en âge de scolarité.

Il me semble que les deux conceptions ne sont pas incompatibles. Elles constituent même les deux faces d'un même processus. En fait, les promoteurs des programmes de développement et les représentants de l'État ont mis l'accent depuis longtemps sur l'aspect technique de celui-ci à tel point que les bénéficiaires, en particulier les couches les plus vulnérables de la population, semblent résignés et n'attendent rien qui puisse améliorer leurs conditions de vie. Pour résoudre cette contradiction apparente, il faudrait arriver à faire en sorte que les projets et programmes de développement mis en œuvre dans la commune aient des effets concrets sur les conditions de vie des gens au-delà des infrastructures qui sont construites. Cela pose la question non seulement du choix des priorités du développement communal mais aussi celle du changement des mentalités de la population et de ses capacités à s'approprier la gestion des affaires locales. C'est un exemple de défis à relever pour que le processus de décentralisation aboutisse aux résultats attendus.

Des acteurs et de leurs rôles dans le développement local

Les processus de décentralisation et de développement à l'échelon communal mobilisent une série d'acteurs qui interviennent à des degrés divers et selon des logiques et des stratégies propres. Ils jouent des rôles différents. Il n'est pas question de les énumérer ici car ils ne sont pas toujours organisés de façon formelle. Cette rubrique consiste en une description, fondée sur l'expérience de Ziniaré, des principales catégories de ces acteurs, de leurs logiques d'actions et des missions qu'ils remplissent

dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation et pour le développement local. Plus précisément, il s'agit d'identifier, de façon générale et non exhaustive, des dynamiques et des pratiques afin de voir en quoi celles-ci pourraient servir de leçons à ceux qui interviennent dans ce domaine.

Cela permettra de voir dans quelle mesure la décentralisation pourrait favoriser une division des rôles plus efficace au niveau communal. Nous nous interrogeons aussi sur les sources de légitimité que les différents acteurs mettent en œuvre. En tout cas, les mutations politiques, économiques et culturelles résultant du processus de décentralisation impliquent des changements et des adaptations au niveau des modes de faire des acteurs du développement.

Le maire et le conseil municipal

La commune de Ziniaré est divisée en cinq secteurs. Le conseil municipal mis en place à l'occasion des élections du 12 février 1995 compte 30 membres, soit six élus par secteur. Il a élu son bureau composé d'un président, en l'occurrence le maire, et de cinq conseillers chargés respectivement des domaines suivants : finances et économie ; coopération décentralisée ; affaires générales et institutionnelles ; affaires sociales, culturelles et sportives ; sécurité et environnement.

Selon la Loi n° 042/98/AN du 6 août 1998 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales, le maire est l'organe exécutif de la commune et le conseil municipal en est l'organe délibérant (art. 80). Le conseil municipal définit les grandes orientations en matière de développement communal, notamment par l'adoption du plan de développement communal et le contrôle de son exécution (art. 83). Il est consulté sur toutes les décisions à prendre par d'autres organes et autorités sur des questions intéressant la commune ou engageant sa responsabilité (art. 84). Il contrôle aussi l'action du maire (art. 86). Le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation du maire (art. 92) et ses séances sont publiques (art. 100). Il peut toutefois se réunir en session extraordinaire (art. 93) ou siéger à huis clos sur tout ou partie de son ordre du jour (art. 100).

La loi n° 042/98 précise également les attributions du maire (articles 118 à 127). Celui-ci est responsable, sous le contrôle du conseil municipal, de l'exercice des compétences attribuées à la commune (voir chap. 2). Il est ordonnateur du budget communal, officier d'état civil, représentant de la commune dans les conseils, commissions et organismes dans lesquels cette représentation est prévue par les lois et règlements. Il est aussi le représentant de l'État dans la commune (art. 122). Autrement dit, il est le chef de l'administration communale (art. 143).

De cette description du cadre juridique régissant les élus locaux apparaît leur double mission : celle de représenter la population qui les a élus et de gérer les affaires communales, d'une part, et celle de représenter l'État en tant que garant de l'intérêt général ou public, d'autre part. Ainsi jouissent-ils des compétences essentielles pour l'amélioration des conditions de vie des habitants de leur commune.

Selon les témoignages du maire, de deux conseillers municipaux, d'un enseignant et d'un responsable d'une coopérative, les élus communaux rencontrent beaucoup de difficultés dans l'exercice de leurs missions. Ces obstacles sont de différents ordres : insuffisance voire absence de ressources financières et humaines (peu de techniciens au service des élus, qualification très faible de certains membres du conseil municipal), absence d'infrastructures de base telles que le bureau de la mairie ou des écoles, etc. Malgré des efforts consentis en cinq ans d'existence de la commune, notamment en matière de formation des élus en gestion et en planification communale ainsi qu'en mobilisation des taxes et impôts locaux, les autorités de la mairie n'ont pas encore gagné totalement la légitimité et la crédibilité face à l'ensemble de la population, des composantes de la société civile et des bailleurs de fonds.

D'après les membres du conseil municipal rencontrés, un autre handicap dans l'exercice de leurs missions est lié au statut de bénévolat de leurs fonctions (loi n° 042/98, art. 161). En d'autres termes,

les élus municipaux ne peuvent pas se consacrer à temps plein à leurs mandats parce qu'ils poursuivent leurs activités professionnelles d'avant les élections. Ainsi, par exemple, le maire a une activité, à temps plein, d'instituteur au lycée local. Même si « les employeurs sont tenus, au vu de la convocation régulière, de libérer leurs salariés membres du conseil municipal, le temps nécessaire pour participer aux sessions du conseil ou aux réunions des commissions » (loi n° 042/98, art. 96), cela pose quelques difficultés car la commune ne dispose pas encore du personnel qualifié.

Eu égard à ce qui précède, les élus communaux ont un double défi à relever. Ils doivent, d'une part, mettre en place des structures de base pour le fonctionnement de leur commune et, d'autre part, faire preuve d'efficacité afin de gagner non seulement l'adhésion de la population mais aussi la crédibilité et les compétences nécessaires pour assumer leurs attributions. À Ziniaré, les élus disposent d'un atout : la possibilité de compter sur l'assistance technique des services déconcentrés de l'État qui jouent un rôle important dans l'appui au développement communal.

Les services déconcentrés de l'État

La commune de Ziniaré qui a fait l'objet de l'étude étant un chef-lieu de province, elle bénéficie de la présence de plusieurs directions et services déconcentrés de l'État dont les compétences s'étendent sur l'ensemble de la province. On peut citer, à titre d'illustrations, les directions provinciales des secteurs suivants : enseignement de base et alphabétisation (DPEBA) ; action sociale ; agriculture (Centre régional pour la promotion de l'agriculture) ; santé (le centre médical avec antenne chirurgicale) ; police nationale (direction et commissariat avec 35 éléments). Divers services provinciaux sont aussi présents : perception ; domaines, enregistrement des timbres et des impôts ; Office national des postes (SPONP) ; Office national des télécommunications (SPONATEL) ; Société nationale d'électricité (SPSONABEL) ; environnement, eaux et forêts ; ressources animales ; sports et loisirs ainsi que le service de la brigade territoriale de gendarmerie nationale. D'autres services publics y ont également leurs sièges : le Haut Commissariat de la province et la préfecture ; deux institutions bancaires : la Caisse populaire et la Caisse nationale d'épargne ; ainsi qu'un lycée provincial.

Ces différents services appuient les élus locaux dans la gestion des affaires communales. La Loi n° 041/98 du 6 août 1998 portant organisation de l'administration du territoire au Burkina précise le cadre de leurs interventions : « Les services déconcentrés de l'État concourent par leur appui à la réalisation des projets de développement économique, social et culturel des collectivités locales. Cet appui est fourni dans les conditions définies par convention passée entre l'État et la collectivité locale par l'intermédiaire de leurs représentants » (art. 56).

En pratique, d'après les personnes avec lesquelles j'ai eu des entretiens, la collaboration entre les services déconcentrés de l'État et les élus locaux pendant leur premier mandat (1995-2000) s'est bien déroulée. Elle a permis au maire et à ses conseillers de réaliser une série de projets concrets alors que la commune ne disposait ni des services ni du personnel compétents en la matière. Ainsi par exemple le projet de lotissement du territoire communal est géré par le service provincial des domaines et des impôts. Ce projet a permis de tripler le budget municipal en cinq ans (de 14 millions de francs CFA en 1995 à 50 millions FCFA en 2000) grâce à l'attribution de sept mille parcelles. Le service provincial de la perception s'occupe quant à lui de la collecte des taxes du secteur informel. La police et la gendarmerie nationales assurent le maintien de l'ordre parce que la mairie ne dispose pas encore de police municipale. Ces exemples témoignent du rôle clé que jouent les services déconcentrés de l'État. Toutefois les difficultés ne manquent pas.

Même si les services déconcentrés de l'État arrivent à appuyer la commune, ils souffrent, à l'instar de la fonction publique de la plupart des États ACP, des effets liés aux politiques d'ajustement structurel. Le manque de ressources humaines et financières, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé, en témoigne. On peut dire que Ziniaré profite du fait qu'elle est à ce stade la seule commune de la province. À moyen terme et dans la perspective de la création des communes rurales à l'échelle

nationale, les services déconcentrés risquent de ne pas pouvoir satisfaire aux demandes d'appui qui vont s'accroître au fur et à mesure que la mise en œuvre de la décentralisation et le transfert de certaines compétences de l'État aux collectivités locales progressent.

Ce qui précède conduit logiquement aux principaux enjeux qui détermineront la réussite ou l'échec des processus de décentralisation et de déconcentration en cours. Autrement dit, nous touchons à ce niveau aux défis que les différents acteurs devront relever s'ils veulent atteindre les objectifs de la décentralisation, notamment légitimer les institutions publiques (locales et nationales) et contribuer à l'amélioration des conditions de vie des citoyens. Pour ce faire, il faudra y mettre à la fois de la volonté et des moyens à la hauteur des défis à relever.

L'État central (gouvernement et départements ministériels)

L'État, à travers le gouvernement et les différents départements ministériels, joue un rôle de premier plan dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de la décentralisation à l'échelle nationale. L'ensemble du processus est piloté par la Commission nationale de la décentralisation (CND) en collaboration avec le ministère de l'administration territoriale. Attachée à la Primature et appuyée par un collectif de bailleurs de fonds, la CND réalise un travail de qualité en matière d'impulsion de la décentralisation à travers, entre autres, des recherches et des séminaires où les différentes catégories d'acteurs concernés par le processus participent. Cela lui permet de soumettre au gouvernement et au Parlement, des propositions pertinentes, c'est-à-dire tenant compte des dynamiques locales¹³, en vue de l'élaboration ou de l'adaptation du cadre juridique et réglementaire de la décentralisation.

Le rôle de l'État ne se limite pas à légiférer. La loi n° 041/98/AN du 6 août 1998 (articles 126 à 146) précise le cadre formel des rapports entre l'État et les collectivités locales. Ainsi l'article 126 stipule que « l'État entretient avec les collectivités locales, dans le domaine de leurs compétences, des relations contractuelles, d'assistance et de contrôle ». Le devoir d'assistance de l'État envers les collectivités locales s'exerce sous forme de subventions, de dotations spéciales, de mise à la disposition de ressources humaines ou matérielles ; d'appui technique et financier (art. 128). Par ailleurs l'État central régit l'action de ses services déconcentrés.

En ce qui concerne les réalisations concrètes en matière d'appui à la décentralisation et au développement local, l'action de l'État central apparaît limitée par deux principaux handicaps. Primo, le problème des ressources humaines et financières. En effet, quand on examine attentivement les objectifs affichés dans la réforme institutionnelle en rapport au contexte de restriction budgétaire et de suspension de recrutement dans la fonction publique imposée par les programmes d'ajustement structurel, on peut se demander si l'État pourra conduire jusqu'au bout la politique de déconcentration de ses services.

Secundo, l'État doit gérer des demandes qui semblent *a priori* contradictoires. D'un côté, on lui demande de se désengager au profit des collectivités locales, et de l'autre, on lui demande beaucoup d'investissements au profit de ces collectivités afin de leur assurer une base de départ en termes d'infrastructures administratives et sociales et de personnel. Or, il est admis aujourd'hui que l'État ne pourra pas relever ces défis tout seul. Ce qui est sûr, c'est que ses missions changent. Il doit surtout assurer la tutelle des collectivités ainsi que la coordination et la cohérence des politiques nationales. Ses agents sont appelés à s'adapter aux mutations contemporaines, notamment à la reconnaissance d'autres acteurs nationaux (composantes de la société civile, partis politiques, etc.) dans le débat sur les politiques de développement national.

¹³ Sur les dynamiques locales et la décentralisation en milieu rural, voir Laurent P.-J., *Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au Burkina Faso*. Cahiers du CIDEP, n° 26, Academia Bruylant/L'Harmattan, Louvain-la-Neuve/Paris, 1995, 172 p.

Les composantes de la société civile

Le terme de « société civile » est souvent utilisé de façon polysémique par les acteurs de la coopération internationale. Dans ce *Document de réflexion*, « société civile » désigne l'ensemble des groupements, des associations et des organisations non étatiques. Les investigations menées à Ziniaré témoignent de l'hétérogénéité de ses composantes : des organisations non gouvernementales locales, des associations religieuses, des associations de femmes, de jeunes, de commerçants, de propriétaires de télé-centres privés, des comités de gestion des forages, des coopératives, des syndicats, etc. Ces multiples organisations diffèrent par leurs origines et leurs objectifs, par les moyens humains (membres, personnel) et matériels (ressources financières) qu'elles peuvent mobiliser pour mener leurs actions, par leur expérience et leurs capacités de gestion des projets, par leur statut juridique¹⁴, etc. Elle inclut donc l'ensemble des structures et des organisations intermédiaires entre l'individu et l'État¹⁵.

Toutes les composantes de la société civile ne jouent pas un rôle d'acteurs du développement (au sens moderne du terme), ni ne reflètent une vie associative véritable. Certaines d'entre elles manquent en effet d'objectifs clairs. Elles sont généralement peu structurées et reposent souvent sur des individualités fortes. En outre, la société civile est non seulement un lieu où s'expriment des solidarités multiples mais aussi un espace où peuvent survenir la concurrence et les conflits entre les acteurs. Ainsi reconnaître et entretenir les potentialités des organisations de la société civile, tout en faisant preuve de sélectivité parmi celles-ci, constitue un défi majeur auquel sont confrontées les agences de coopération qui interviennent dans le développement local.

Comment les acteurs de la société civile de Ziniaré perçoivent-ils le processus de décentralisation ? Comment se positionnent-ils par rapport à la création de la mairie et à son rôle dans le développement local ? Deux tendances se dégagent des réponses reçues pendant les entretiens que j'ai eus avec la plupart de ces acteurs.

Un premier axe concerne les aspects sur lesquels les personnes interrogées semblent d'accord. Pour ces dernières, la décentralisation est une réforme de l'État parmi d'autres que le pays a déjà connues, telles que la création des départements et des provinces. L'initiative vient de l'État et c'est lui qui la met en œuvre. Ainsi elles ne conçoivent pas la décentralisation comme un champ politique à investir. Toutefois ces composantes de la société civile reconnaissent les effets positifs de l'avènement de la mairie : la facilité des démarches administratives liée à la proximité de la commune et à la disponibilité de ses agents ainsi que les réalisations du conseil municipal en matière de développement, notamment l'aménagement de routes, la construction d'écoles, le lotissement et l'électrification de la ville.

Un second axe de réponses concerne le point de vue des composantes de la société civile quant au rôle qu'elles ont à jouer dans le processus de décentralisation. Dans ce cadre, deux positions apparaissent : d'un côté les acteurs qui témoignent d'une certaine « indifférence » par rapport à la réforme institutionnelle en cours, et, d'un autre, ceux qui collaborent avec les nouvelles autorités communales, par exemple en participant à des réunions et aux commissions techniques de la mairie.

¹⁴ Au niveau du statut juridique, j'ai constaté une diversité de situations : certaines associations ont un statut d'ONG au niveau national ; d'autres ont un acte de reconnaissance en tant qu'association délivré par la province ; d'autres sont des associations de fait qui ne sont pas reconnues juridiquement faute de moyens financiers pour remplir les formalités administratives nécessaires. Cette différence de statut joue un rôle central dans les rapports que les associations entretiennent avec les pouvoirs publics. En effet une association ne peut pas avoir de subventions si elle n'est pas enregistrée à la Province. Or, pour avoir l'acte de reconnaissance, il faut payer des timbres fiscaux ; ce que certaines associations, telle une association de jeunes de Ziniaré, ne sont pas en mesure de faire. D'où un cercle vicieux : une association sans capital de départ ne peut pas avoir un acte de reconnaissance juridique et, par là, n'a pas accès aux subventions de l'État ou des bailleurs de fonds. Sur un autre plan, cet exemple pose la question du choix des acteurs de la société civile qui pourront participer au débat national sur la programmation de l'accord de Cotonou entre l'Union européenne et les États ACP où l'accent est mis sur une coopération pluriacteurs. Nous y reviendrons au dernier chapitre.

¹⁵ SEBAHARA P., Réflexions sur la société civile, dans *Le Courrier ACP-UE*, n° 170, juillet - août 1998.

Dans le premier cas, il s'agit surtout d'associations nouvellement créées et qui tentent de se structurer et d'élaborer leurs programmes. Elles ne perçoivent pas, selon leurs dires, en quoi elles peuvent intervenir dans la gestion municipale. Dans le second cas, il s'agit des organisations religieuses et coutumières ainsi que des ONG locales de développement. Celles-ci disent qu'elles collaborent avec la mairie chaque fois que le conseil municipal le leur demande. Cependant cette collaboration a des limites. En effet chaque acteur continue de mener ses propres projets sans passer nécessairement par une concertation avec les autres. Autrement dit, il existe des partenariats ponctuels mais pas encore une coordination des projets des uns et des autres en matière de développement communal. Dans cette perspective, certains acteurs de la société civile s'interrogent même sur les avantages comparatifs de la décentralisation en matière de développement. Ainsi un responsable d'une ONG locale me disait au cours d'un entretien que « si l'État décrète la décentralisation aujourd'hui, il ne faudrait pas oublier que les ONG pratiquent la décentralisation informelle depuis des années ». Enfin, cet exemple témoigne de la nécessité de renforcer la participation des différents acteurs de développement à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de décentralisation.

Une diversité d'acteurs de la coopération (les bailleurs de fonds)

Les acteurs de la coopération internationale jouent un rôle de plus en plus important dans le développement local ; la tendance s'accroît par suite des processus de décentralisation en cours et à la volonté d'appuyer les composantes de la société civile en Afrique. Nous avons tenté d'identifier les principaux groupes d'acteurs de la coopération, leurs rôles et leurs logiques d'action à partir de la commune de Ziniaré. Une description des pratiques des acteurs reposant sur une observation participante d'un territoire bien délimité permet en effet de dégager des enseignements susceptibles de servir de leçons pour les autres communes et les autres pays engagés dans les mêmes réformes institutionnelles.

Ainsi les observations et les entretiens menés à Ziniaré pendant quatre mois me permettent d'identifier quatre éléments en la matière.

Le premier élément concerne **la diversité des acteurs de la coopération** et des missions qu'ils remplissent. Les bailleurs de fonds, pour utiliser le terme communément admis, qui ont financé un projet ou un programme à Ziniaré entre 1990 et 2000 diffèrent sur au moins cinq points.

Au niveau du statut juridique : on distingue des agences bilatérales (telles que la coopération belge ou suisse), multilatérales (telles l'UNESCO ou la Banque mondiale), et des organisations non gouvernementales (par exemple les ONG italienne LVIA ou française Burkina 87).

Au niveau des missions qu'ils remplissent : on peut citer, entre autres, l'appui matériel (par exemple des fournitures aux écoles et au centre médical), l'appui financier (pour la construction du bureau de la mairie et l'aménagement du marché), l'appui technique (un médecin belge est affecté au centre médical, par exemple), l'appui aux initiatives locales (soutien aux organisations à la base : ONG, groupements paysans, association de femmes, etc.).

Au niveau des zones d'intervention : certains acteurs interviennent dans les limites du territoire communal, d'autres dans la commune et dans les départements avoisinants, et d'autres encore dans la commune et dans plusieurs provinces ou départements, voire dans les deux à la fois. Cet aspect du territoire d'intervention est capital parce qu'il conditionne le nombre d'interlocuteurs représentant les circonscriptions administratives ou les collectivités locales.

Les domaines d'interventions diffèrent également d'un acteur à l'autre. Ils varient du développement rural à la mise en place des infrastructures administratives locales en passant par l'appui aux secteurs de la santé, de l'éducation, de l'économie sociale, de l'hydraulique ou des aménagements routiers. Il faut souligner que certains acteurs développent des programmes similaires sur une même zone sans qu'il y ait une concertation entre eux.

Enfin les acteurs de la coopération diffèrent aussi en fonction de *la taille du projet ou du programme* à exécuter, et, par là, en fonction des ressources financières qu'ils mobilisent. Cela détermine en effet l'existence ou non d'une structure de gestion du projet sur place ; ce qui influence à son tour le processus de mise en œuvre du projet.

Le deuxième constat important est **l'absence de mécanisme de coordination et de concertation entre les divers acteurs de la coopération**. Il n'existe pas non plus de lieu de capitalisation des expériences en matière d'intervention des bailleurs de fonds, ni à la commune, ni à la province. Cela est lié en partie aux faibles capacités de la fonction publique soumise aux politiques d'ajustement structurel mais aussi aux interventions des agences de coopération qui ne correspondent pas aux circonscriptions administratives homogènes. Il en résulte une méconnaissance entre acteurs intervenant dans les mêmes zones et parfois des initiatives qui font double emploi. L'exemple du collectif des bailleurs de fonds de la Commission nationale de la décentralisation du Burkina pourrait servir d'exemple en matière de coordination des initiatives des agences de coopération¹⁶.

Le troisième constat à souligner est **la lenteur et la rigidité des procédures d'intervention des bailleurs de fonds**. La plupart des agences de coopération ont des procédures de fonctionnement et de gestion des projets spécifiques. Autrement dit, chaque agence développe généralement des pratiques propres et, par là, dispose d'exigences particulières à l'égard des catégories d'acteurs locaux. Ainsi, par exemple, les formulaires de demande de financement pour les ONG locales ou les communes sont différents selon qu'il s'agit des coopérations belge, française, européenne ou suisse.

Par ailleurs, le pouvoir de décision de ces agences de coopération, à quelques exceptions près, se situent dans les capitales occidentales. Les délégations dans les pays partenaires n'ont qu'un rôle d'exécutant. Cela conduit à une lenteur de mise en œuvre des programmes financés. Nous avons constaté que, pour beaucoup de projets, il faut une période allant d'un an et demi à quatre ans entre la période d'identification et le début de leur mise en œuvre. Or il est évident qu'après une période de trois ou quatre ans, les données de terrain peuvent avoir changé. Comme les représentants des agences de coopération n'ont pas le pouvoir de modifier ou d'adapter les programmes, ils les exécutent tel quels. D'où l'échec de certains projets résultant du décalage entre les problèmes qui se posent à un moment donné et les solutions qu'on y apporte.

Le quatrième constat concerne **les effets néfastes** des trois aspects décrits ci-dessus en matière de développement local.

Premièrement, *une absence de synergies entre les agences de coopération sur le terrain*. Chaque intervenant met en œuvre ses projets sans tenir compte de ce que les autres acteurs ont fait ou envisagent de faire, soit faute d'informations, soit à cause de la rigidité des procédures qui ne prévoient pas la concertation avec les autres agences.

Deuxièmement, la rigidité des procédures des agences et l'absence de leur coordination. Cette lacune donne lieu à *une augmentation considérable des charges administratives* qui pèsent sur les autorités municipales et sur les responsables des associations et des organisations locales. Ainsi les élus locaux, en particulier le maire, doivent investir beaucoup de temps dans l'élaboration des projets de demande de financement à soumettre aux agences d'aide ou à participer aux réunions avec celles qui ont des projets sur le territoire de sa commune. Or les nouvelles communes, telle celle de Ziniaré, n'ont pas de personnel qualifié pour élaborer les projets. Le maire nous a dit qu'il recourt souvent aux bureaux d'études pour la rédaction des demandes de financement à soumettre aux bailleurs de fonds, ce qui occasionne des dépenses financières importantes. Les responsables de deux ONG locales interviewés m'ont parlé de pratiques similaires.

¹⁶ Voir le développement de ce volet au point 6 : modes d'intervention des bailleurs de fonds.

Ils consacrent de plus en plus de temps à l'élaboration des projets de demande de financement et aux multiples réunions avec les bailleurs de fonds. Or, me semble-t-il, une homogénéisation des procédures des agences de coopération contribuerait à la réduction des procédures bureaucratiques et permettrait aux acteurs précités de s'investir davantage dans la gestion des actions concrètes sur le terrain.

Troisièmement, *la concurrence entre certaines organisations* à la base, soit pour avoir des financements des agences de coopération, soit pour gagner les marchés dans leurs domaines d'activités (menuiserie, ateliers de soudure, etc.). Il en résulte une série de pratiques telles que des projets qui font double emploi ou une création d'organisations opportunistes, c'est-à-dire créées en fonction des financements extérieurs disponibles et non en fonction des besoins réels des bénéficiaires. Ces pratiques ne favorisent pas un renforcement des capacités institutionnelles des composantes de la société civile.

Quatrièmement enfin, *la multiplication des institutions* liées à la mise en place des structures des projets. En effet, les agences qui ont des projets à mettre en œuvre ont tendance à créer des structures propres (avec un personnel qualifié, mieux payé et mieux équipé) chargées de leur exécution tant au niveau local que national au lieu de trouver une articulation avec les instances publiques (mairie, département ou province) existantes. Or ces structures de projets disparaissent une fois le programme terminé et avec elles toutes les expériences acquises pendant la durée de leur existence. D'où l'impossibilité d'une appropriation des initiatives par les acteurs locaux et un échec en matière de renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des pouvoirs publics décentralisés.

Encadré 2 - Le double statut des collectivités locales¹⁷

Pour certains acteurs de la coopération internationale, les collectivités locales ou territoriales sont un élément parmi d'autres de la société civile. Pour d'autres, en revanche, elles font partie des acteurs étatiques à part entière. Pour notre part, nous partageons l'avis de ceux pour qui les collectivités locales font partie des composantes de la société civile dans ce sens qu'elles sont non gouvernementales et qu'elles contribuent à la formation de l'État dans la mesure où elles exercent des pouvoirs « publics ». Elles ont un double statut, pourrait-on dire.

D'une part, les collectivités locales font partie de l'État en quelque sorte : elles ne relèvent pas de l'adhésion volontaire comme les divers regroupements de la société civile, mais plutôt *de l'appartenance*. Le citoyen ne verse pas de cotisation, mais il est soumis à l'obligation de l'impôt. Ainsi il faudrait considérer les collectivités territoriales comme des *pouvoirs publics spécifiques*, dotés à la fois d'autorité (contrairement aux autres acteurs de la société civile), et d'autonomie (par rapport à l'État central). En fait, l'autonomie financière, la personnalité juridique et la désignation des conseils municipaux par voie électorale traduisent leur spécificité par rapport à l'État.

D'autre part, les collectivités territoriales, dès lors qu'elles sont animées par des responsables élus par l'ensemble de la population, ont une mission qui les différencie radicalement des autres composantes de la société civile. Leurs logiques d'action diffèrent. En effet, « les logiques propres aux collectivités territoriales ne découlent pas naturellement de celles qui prévalent chez les acteurs associatifs de la société civile. Rendre des comptes à ses seuls mandants, être le porte-parole de catégories sociales dominées, ne relève pas de la même logique que celle qui doit prévaloir chez un élu d'une collectivité territoriale. Exercer une fonction électorale au niveau d'une institution publique, fut-elle décentralisée, ne se confond pas avec une mission de représentation catégorielle, fut-elle d'intérêt collectif »¹⁸.

¹⁷ Sur ce thème, voir Leclerc-Olive M. : Les citoyens du développement : un exemple malien, dans GEMDEV, *La Convention de Lomé en questions*. Karthala, Paris, 1998, p.425-443 ; Décentraliser : enjeux théoriques et politiques, dans *Les actes de la Conférence générale de l'EADI*, Karthala, Paris, 2000 (à paraître).

¹⁸ Leclerc-Olive M., Les citoyens du développement : un exemple malien, dans GEMDEV, *op.cit.*, p. 433.

En guise de conclusion sur les acteurs du développement local

Les acteurs du développement à l'échelon local sont très hétérogènes : la mairie (le maire et les conseillers municipaux), les services déconcentrés de l'État, le gouvernement central et les départements ministériels, les composantes de la société civile (ONG locales, associations, organisations religieuses, organisations paysannes, chefs coutumiers) et les agences de coopération (agences bilatérales et multilatérales, ONG internationales). Ils mettent en œuvre des stratégies différentes parce qu'ils poursuivent des objectifs différents. Par ailleurs, il convient de constater que la création de la commune, et donc la mise en place du pouvoir politique municipal, a lieu dans un environnement plutôt saturé par de multiples sources de pouvoirs, à savoir la chefferie, l'État central (le haut commissaire de la province est le représentant du gouvernement) et les autorités religieuses (l'église catholique, les pentecôtismes, les assemblées de Dieu, les musulmans). Autrement dit, nous sommes en présence d'une pluralité de sources normatives qui renvoient chacune à des instances de pouvoirs qui, historiquement, voire aujourd'hui même, ont joué chacun un rôle. Dès lors, on serait face à un empilement de pouvoirs¹⁹.

Dans ce contexte, la question des sources de légitimité que chaque pouvoir met en œuvre ne se pose pas. En effet, les rôles qu'ils jouent n'exigent pas les mêmes compétences. A priori, peut-on dire, tous les pouvoirs locaux en présence sont légitimes²⁰. Les populations naviguent entre différentes sources d'identification : citoyennes, coutumières (ethniques ou locales), religieuses, etc. En fait, elles sont prises dans plusieurs cadres juridiques et normatifs qu'elles utilisent de façon complémentaire pour atteindre leurs objectifs.

Des partenariats multiples : espaces de concertation à structurer

Nous entendons ici partenariat au sens large du terme. Toute opération de développement qui implique deux ou plusieurs partenaires, de façon formelle ou informelle, est considérée comme un exemple de partenariat. Par exemple le projet de lotissement réalisé par la mairie de Ziniaré a nécessité l'intervention d'acteurs très divers aux logiques propres : le conseil municipal, les services déconcentrés de l'État (les services des domaines et des impôts notamment), les chefs coutumiers, les ministères de tutelle, les ONG locales, les églises, la population. D'autres projets peuvent mobiliser beaucoup plus d'acteurs, notamment des partenaires extérieurs tels que des ONG, des assistants techniques, des bureaux d'étude, des bailleurs de fonds. Ces différents acteurs ont des logiques d'action spécifiques.

Eu égard aux pratiques observées sur le terrain et aux témoignages recueillis auprès de différents acteurs du développement local pendant mon séjour, je propose de distinguer trois types de partenariats. Le critère de base est la distinction entre le public et le privé.

Partenariats entre pouvoirs publics local et national

Le partenariat entre les collectivités locales et l'État est sans doute le plus visible à ce jour à cause du rôle important des services déconcentrés de l'État dans l'appui au conseil municipal en matière de gestion technique des affaires locales (lotissement, collecte de taxes). Ce type de partenariat est par ailleurs formalisé à travers la Loi n° 048/98 portant organisation de l'administration du territoire qui stipule que l'État a un devoir d'assistance vis-à-vis des collectivités décentralisées. Enfin, ces

¹⁹ Sur cette notion, voir Bierschenk Th. et Olivier de Sardan J.-P., (éds), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala, Paris, 1998.

²⁰ Pour une analyse de l'ajustement des pouvoirs locaux, voir par exemple : Laurent P.-J., *Entre ville et campagne : le big man local ou la « la gestion coup d'État » de l'espace public*, dans *Politique Africaine*, décembre 2000 (à paraître).

dernières sont aussi appelées à collaborer à l'élaboration du plan de développement national.

Les partenariats entre les niveaux local et national des pouvoirs publics semblent donner des résultats dans la plupart des communes. Néanmoins, on peut se demander si les agents des services déconcentrés de l'État seront à même de répondre aux demandes des autorités communales lorsque la communalisation sera élargie à l'ensemble du pays, soit d'ici 2003. En effet, la fonction publique est touchée par des mesures des politiques d'ajustement structurel qui imposent une réduction drastique de ses agents. D'où la nécessité de renforcer d'autres types de partenariats.

Partenariats entre les secteurs public et privé

Un constat s'impose d'abord. Les secteurs public et privé sont récents dans la commune de Ziniaré. Ils ne constituent pas des sphères autonomes avec des logiques propres à l'instar de ce qui se passe dans les pays industrialisés. Il y a quinze ans la localité était un village. Le secteur public s'est développé avec l'avènement des services déconcentrés de l'État dans le sillage de la création de la province d'Ouhimbira en 1984 et progresse avec la décentralisation. Quant au secteur privé, il en est aussi à ses débuts. Même s'il y a maintenant de grands commerçants et des entrepreneurs dans la ville, la plupart des activités commerciales et artisanales restent du domaine du secteur informel.

Si l'on considère les ONG comme relevant du secteur privé, des exemples de partenariats entre le public et le privé existent : deux ONG locales ont construit des écoles en partenariat avec la mairie ; une ONG française - Burkina 87 - soutient le centre médical qui bénéficie par ailleurs des appuis occasionnels d'ONG locales. À ces partenariats ponctuels liés à des interventions matérielles ou financières, il convient d'ajouter des formes de collaboration entre le public et le privé à travers les comités de gestion des services de base tels que le centre de santé, les écoles, les forages ou les moulins. Les comités s'occupent du fonctionnement de ces services et de leur viabilité financière à travers des cotisations de membres ou de bénéficiaires.

La participation de la population aux travaux collectifs organisés de temps en temps par la mairie ou le paiement de taxes communales peut être considéré comme un exemple de partenariat entre les acteurs individuels et les acteurs publics. Toutefois, la participation de la population souvent mise en évidence par les agences de coopération comme but ultime de la décentralisation reste, dans un sens, problématique. Beaucoup d'obstacles sont encore à franchir : la pauvreté, le changement des mentalités en ce qui concerne la conception de l'État et son rôle dans le développement, ainsi que les modalités de participation de la population au processus décisionnel.

Partenariats entre les acteurs du secteur privé

Des exemples de ce type de partenariats parmi les opérations de développement à Ziniaré sont rares. Deux raisons principales : d'une part, la relative distinction des secteurs public et privé que nous avons déjà évoquée, d'autre part, les logiques d'action des ONG et des associations locales qui dépendent souvent de l'aide des agences extérieures. Or l'action de ces agences est souvent régie par des procédures rigides et contraignantes. Ainsi rares sont les acteurs du monde associatif local qui peuvent construire une école ou réaliser un projet d'adduction d'eau sur la base d'un partenariat entre eux. En fait, à Ziniaré comme ailleurs en Afrique, la plupart des projets à l'échelle locale s'inscrivent dans des schémas de développement centrés sur les interventions extérieures.

Les observations empiriques mettent en évidence l'existence de multiples partenariats au niveau communal. Chaque projet mis en œuvre implique en effet l'intervention d'une série d'acteurs aux logiques et stratégies propres. Toutefois, ces partenariats ne sont le plus souvent pas structurés ; ce sont des formes de collaboration ponctuelle. Il en résulte une absence à la fois de synergies entre les acteurs du développement local et de capitalisation d'expériences acquises et susceptibles de servir de leçons pour le futur. Il faudrait se demander en quoi l'existence d'un cadre de concertation et de dialogue – avec un leadership communal par exemple – favoriserait un développement local participatif et une meilleure utilisation du peu de ressources (par rapport aux besoins à satisfaire) dont disposent les acteurs.

En tout cas, le cadre juridique de la décentralisation du Burkina Faso autorise la création des structures de concertation et de coopération sur des questions d'intérêt local.²¹ Toutefois, la mise en œuvre concrète de ce principe exige une volonté de changement et d'adaptation des pratiques de la part des divers acteurs (agences de coopération, élus, composantes de la société civile) au niveau local. Si le premier mandat des élus locaux a été l'occasion d'élaborer le cadre juridique et de jeter les bases des nouvelles structures communales, le deuxième mandat devrait permettre d'évaluer l'impact réel de la décentralisation sur le développement local. Dans cette perspective, la commune devrait s'affirmer comme le point de coordination des synergies entre les divers intervenants grâce à la création de structures de concertation et de coopération entre ces derniers²². Pour ce faire, il faudra à la fois poursuivre le renforcement des compétences des élus et les doter des ressources nécessaires pour relever ce défi.

Encadré 3 - Un bilan succinct de la décentralisation dans la commune de Ziniaré

La décentralisation présente trois aspects principaux :

- *La décentralisation politique*, c'est-à-dire la mise en place d'organes délibérants au niveau communal. Ceci a été fait en février 1995 à l'occasion des élections des conseillers au niveau de tous les secteurs. Ces conseillers constituent le conseil municipal qui dispose, sous la direction d'un maire élu par ses pairs, d'une autonomie politique et juridique dans la gestion des affaires locales. Toutefois le haut commissaire de la province assure la tutelle de l'État sur le conseil communal. Par ailleurs, il est admis que la démocratie ne se limite pas aux élections. Ainsi il faudrait étudier le processus de construction de la citoyenneté communale et les modalités de participation de la population aux processus décisionnels.
- *La décentralisation administrative*, c'est-à-dire l'autonomie de gestion des affaires administratives au niveau de la commune. Celle-ci dispose par exemple d'un service de l'état civil et d'une comptabilité. Sur ce point, un consensus existe pour reconnaître la proximité de l'administration comme un des avantages de la décentralisation. En effet, la création de la commune facilite les démarches administratives (obtention de la carte d'identité, acte de naissance, mariage civil) pour ses habitants qui ne doivent plus se rendre à la préfecture. Ceci est d'autant plus important que les gens savent que plus leur localité s'urbanise, plus il devient nécessaire d'être en règle administrativement.
- *décentralisation financière*, c'est-à-dire l'octroi d'une autonomie de gestion pour certaines formes de fiscalité et la collecte des taxes communales. L'autonomie dont dispose la commune dans ce domaine depuis cinq ans a donné des résultats tangibles. Son budget est passé de 14 millions FCFA en 1995 à plus de 60 millions FCFA en 1999, grâce à la collecte des taxes et à la politique de lotissement notamment. Les affaires financières sont gérées avec l'assistance des services déconcentrés de l'État qui sont compétents en la matière : le service de la perception qui s'occupe des taxes du secteur informel, d'une part, et la division fiscale de la province qui assure la gestion technique du projet de lotissement et la vente de timbres fiscaux, d'autre part. Cet exemple illustre le rôle central que jouent les services déconcentrés de l'État dans l'appui aux nouvelles structures communales.

²¹ Loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, art. 119 : « Les collectivités locales burkinabé peuvent instituer entre elles et des personnes morales de droit public ou privé, nationales ou étrangères, des structures de concertation et de coopération sur des questions d'intérêt local. Ces structures (...) ne sont pas dotées de la personnalité morale. »

²² Comme le souligne M. Leclerc-Olive à partir de l'expérience du Mali, « Cet espace de concertation, (...), est en même temps un espace de formation de capacités, d'expérimentation, de transferts de compétences, de définition interactive des rôles et des prérogatives de chacun, un lieu de formation d'une volonté et d'une capacité d'agir ensemble », dans GEMDEV, *La Convention de Lomé en questions, op. cit.*, p. 437.

Pratiques et modes d'intervention des bailleurs de fonds

Des bailleurs de fonds (agences bilatérale et multilatérale, ONG, etc.) interviennent aux niveaux local et national et selon plusieurs approches dans l'appui aux processus de décentralisation et de développement local au Burkina Faso. La présente étude a mis l'accent sur les modes d'intervention au niveau communal, et, dans une moindre mesure, au niveau de l'appui à la Commission nationale de la décentralisation.

Appui au processus de décentralisation au niveau national

La Commission nationale de la décentralisation (CND) du Burkina est l'organe qui pilote la politique gouvernementale en matière de décentralisation. Elle bénéficie des appuis des agences de coopération dans l'exécution de son travail. Il existe en effet un collectif des bailleurs de fonds de la CND constitué du Canada, du Danemark, des Pays-Bas et de la Suisse. La CND soumet au collectif un programme triennal qui est discuté par tous les partenaires. Une fois le programme adopté, chaque membre du collectif contribue au fonds.

Cette approche paraît intéressante et pourrait servir d'exemple à d'autres intervenants dans d'autres domaines. Elle permet une cohérence des actions à mener dans la mesure où c'est la CND qui assure le pilotage de tout le processus. Elle garantit aussi la prévisibilité des moyens financiers, ce qui favorise une meilleure articulation des actions à mener. Par ailleurs, l'existence du collectif permet à la CND d'avoir un seul interlocuteur tant pour des réunions de concertation que pour la transmission des rapports ; ce qui favorise une diminution des charges administratives et bureaucratiques et permet ainsi de mettre l'accent sur le pilotage des actions. Autrement dit, il s'agit d'une piste pour rationaliser les moyens disponibles et renforcer la professionnalisation des agents.

Modes d'intervention des agences de coopération au niveau local

Plusieurs types d'interventions des bailleurs de fonds existent à l'échelon local : des projets d'assistance technique, des programmes d'accompagnement institutionnels et ceux qui visent à appuyer les initiatives locales²³. Ces diverses actions n'ont pas nécessairement pour but le soutien aux collectivités décentralisées. Ainsi il n'est pas pertinent d'énumérer des actions portant l'étiquette « décentralisation » ou pas. Par contre, nous avons classé les interventions recensées dans la commune de Ziniaré en trois catégories (non exclusives) :

- Des interventions de type *projet* : ce sont des apports (financiers, matériels, appui technique) ponctuels visant un objectif bien défini au départ. Elles consistent la plupart du temps en la mise en place d'infrastructures au profit des institutions publiques. La construction du bureau de la mairie et des écoles, l'aménagement du marché et des routes constituent des exemples de ce type d'intervention à Ziniaré.
- Des interventions de type *programme* : celles-ci visent soit au *renforcement des capacités institutionnelles*, soit à *l'appui aux initiatives locales*. Dans le premier cas, les notions de partenariat et de développement institutionnel sont au centre de la démarche. On peut citer à titre d'exemple la formation des élus municipaux en gestion et en planification communale par l'Association des maires du Burkina Faso en partenariat avec certaines agences de coopération ainsi que les séminaires organisés par des bailleurs de fonds au profit des associations paysannes

²³ Voir Freudiger P., Jacob J.-P. et Naudet J.-D., *Stratégies et instruments de développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabé*. Transverses n° 4, éd. du groupe Initiatives & GRET, Lyon/Paris, février 1999, 24 p.

ou des ONG locales. Dans le second cas, l'intervention a pour but de permettre la réalisation des projets définis et sélectionnés par les acteurs eux-mêmes. L'appui de l'UNESCO à l'association Femmes 2000 de Ziniaré pour la fabrication de l'huile de karité illustre bien cette démarche.

- *La coopération décentralisée.* On doit distinguer variantes de la coopération :
 - *La coopération décentralisée (CD) version Union européenne :* elle comprend toute forme de coopération entre différentes familles d'acteurs, basée sur la recherche de dialogue et d'action commune. Elle met l'accent sur la construction de nouveaux partenariats public-privé, sur la responsabilisation des acteurs locaux et sur la décentralisation de la gestion de programmes de développement. Elle invite les acteurs du Nord (par exemple les ONG européennes) à revoir fondamentalement leurs modes de faire et de se transformer en « facilitateur » de processus de développement local. Son application reste toutefois limitée pour le moment.
 - *La coopération décentralisée (CD) version française :* celle-ci désigne strictement les relations nouées entre des collectivités territoriales ou décentralisées (villes, départements et régions) du Nord avec leurs homologues du Sud. Elle est plus connue sous l'appellation de *jumelage-coopération*.

Le jumelage-coopération, très présent au Burkina, est spécifique par rapport aux formes classiques de la coopération internationale. Il a deux particularités : il est conclu pour une durée indéterminée et il ne vise pas à la réalisation d'un projet défini au préalable. Dans un premier temps, deux collectivités se mettent d'accord et signent les principes du jumelage-coopération. Dans un deuxième temps, elles élaborent des projets en fonction de ce que les partenaires sont en mesure de faire. Ainsi la commune de Ziniaré a reçu par exemple des fournitures scolaires et des médicaments pour son centre médical dans le cadre de son jumelage avec quatre collectivités européennes. D'après un responsable du Comité national de jumelage du Burkina Faso, l'intérêt de cette forme de coopération ne réside pas principalement dans les fonds que le partenaire peut mobiliser mais plutôt dans la coopération entre les peuples. Par ailleurs, le jumelage-coopération existe entre les communes burkinabé. Ziniaré est jumelé avec sept autres communes du Burkina.

Encadré 4 - Un exemple de viabilité d'un programme : l'ONG LVIA à Ziniaré²⁴

Le mode d'appui au développement de l'ONG italienne LVIA dans la province d'Oubritenga dont Ziniaré est le chef-lieu est exemplaire en tant que projet élaboré et exécuté dans une vision à long terme. LVIA s'est installée non loin de Ziniaré en 1973 et a mis en œuvre un projet d'aménagement hydraulique avec le cofinancement du gouvernement italien. Entre 1984 et 1994, elle a exécuté un programme (de 5 milliards de FCFA) financé par le gouvernement italien dans le domaine du développement rural : aménagement de routes, construction de forages hydrauliques et de dépôts pharmaceutiques, appui aux artisans et aux agriculteurs éleveurs, alphabétisation, etc. Dans tous ces projets, les populations bénéficiaires devaient apporter leur contribution : main-d'œuvre, transport de matériel, petites participations financières, constitution de comités de gestion.

Lorsqu'en 1994 le projet est arrivé à son terme, LVIA a choisi de « donner une chance » aux différents artisans et agents qui avaient été formés dans le cadre de son programme. Ainsi elle a créé, en accord avec la coopération italienne et les autorités burkinabé, deux coopératives et une association de groupements paysans qui fonctionnent aujourd'hui de façon autonome. Il s'agit des coopératives COBRAD (coopérative de barrages routiers et d'aménagements divers) et COOPSA (coopérative de soudure artisanale) et de l'association A.S.K. Elle a continué toutefois à leur accorder une assistance technique. Dans ce cadre, d'une part, tous les agents de LVIA qui le désiraient ont fait partie de ces nouvelles organisations en fonction de leur domaine de compétences et, d'autre part, LVIA a appuyé ces coopératives dans la création d'un fonds de départ par l'octroi du matériel. Enfin, l'action de LVIA en matière de développement des infrastructures (construction d'un dépôt pharmaceutique, aménagement de routes) et d'amélioration des conditions de vie des habitants par la création d'emplois rémunérés reste visible six ans après la clôture de son programme à Ziniaré.

Options pour l'appui à la décentralisation et au développement local

Nous avons identifié ci-dessus les différents acteurs des processus de décentralisation et de développement à l'échelon local ainsi que leurs logiques d'action. Nous avons progressivement tenté de mettre en évidence les enjeux importants des processus de réforme institutionnelle en cours. À partir de l'expérience de la commune de Ziniaré, nous allons proposer quelques pistes susceptibles de guider les actions en matière d'accompagnement des collectivités décentralisées, tant au Burkina qu'ailleurs en Afrique.

Réfléchir sur les postulats de la décentralisation et la participation de la population

La décentralisation est souvent considérée comme un système permettant une meilleure participation de l'ensemble de la population à la gestion des affaires locales. Sans remettre en cause l'objectif visé, il convient de savoir que le modèle de la démocratie électorale sur lequel est basée la décentralisation n'est pas un système de participation optimum ; c'est plutôt un modèle de délégation de la gestion des affaires publiques. Ce n'est pas un modèle qui permet un rapprochement entre la population et les élus locaux.²⁵ Autrement dit, les postulats de la décentralisation qui mettent l'accent sur la participation ne correspondent pas tout à fait à la réalité.

²⁴ Les informations de ce tableau viennent, d'une part, des entretiens avec le responsable et un coopérant de LVIA au Burkina et, d'autre part, de témoignages de trois agents des organisations A.S.K., Cobrad et Coopsa.

²⁵ Sur ce thème, voir notamment Jacob J.-P. : La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain, dans *Politique africaine*, n° 71, 1998, p. 133-147 ; L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes, dans *Bulletin APAD*, n° 15, mai 1998, p. 119-136.

En effet, à partir du moment où la décentralisation est fondée sur le modèle de la démocratie représentative, elle ne permet pas d'office un rapprochement. Avec les élections, la population délègue le pouvoir de gestion des affaires communales aux élus qui seront sanctionnés ou non à la fin de leur mandat en fonction de leurs réalisations. Par conséquent, la question fondamentale consiste non seulement à mettre en place des mécanismes permettant à la population d'exercer un contrôle sur ses élus, mais aussi à renforcer les capacités des conseils municipaux pour qu'ils puissent gérer efficacement les affaires communales.

Consolider l'approche progressive et négociée dans la création des communes

L'intérêt de la décentralisation au Burkina Faso réside dans l'approche suivie dans la gestion de ce processus : l'État ne décrète pas du jour au lendemain la mise en place des communes. La communalisation est en effet le résultat d'un débat national animé à partir de la Commission nationale de la décentralisation et dans lequel les différents acteurs de la société interviennent et expriment leurs opinions. Cette démarche permet de prendre en compte les dynamiques économiques, politiques et culturelles des populations concernées. C'est une piste dans la recherche d'un système d'organisation qui assure une articulation entre les besoins de l'État et ceux de la population. Un des résultats de cette démarche est la distinction de statuts entre les communes rurales et urbaines qui est inscrite dans les *Textes d'orientation de la décentralisation (TOD)* d'août 1998.

Par ailleurs, les TOD reconnaissent deux autres principes qui vont de pair avec la progressivité : le principe de subsidiarité et la concomitance entre le transfert des compétences et des ressources. Toutefois, les principaux défis restent encore à relever. Ils consistent à mettre en oeuvre ces principes sur l'ensemble du territoire national.

Poursuivre le renforcement des capacités des nouvelles structures institutionnelles

Plusieurs actions en matière de renforcement des capacités des nouvelles communes ont été menées depuis 1995. Elles sont l'œuvre de la Commission nationale de la décentralisation, du Service d'appui à la gestion et au développement des communes (SAGEDECOM), de l'association des maires du Burkina Faso et de leurs partenaires de la coopération. Malgré les résultats positifs obtenus pendant cinq ans dans ce domaine, les besoins restent considérables. Ceux-ci exigent des stratégies cohérentes et une concertation plus accrue des différents intervenants afin de rationaliser les moyens disponibles. Deux axes semblent prioritaires.

- Le premier axe concerne *la formation des élus* notamment en gestion et en planification communale. En effet, un des problèmes que rencontrent les communes réside dans l'absence de qualification de certains conseillers municipaux.²⁶ Or la gestion communale va de pair avec l'augmentation des procédures administratives qui exigent la maîtrise de l'écriture. C'est dans ces conditions que les formations organisées à l'intention des élus pendant leur premier mandat (1995-2000) se sont révélées efficaces. Elles ont renforcé leurs compétences. Elles méritent donc d'être poursuivies au cours des prochains mandats.

²⁶ D'après le Bulletin de liaison de la CND, « les élections municipales (de février 1995) ont porté aux affaires locales 1698 élus parmi lesquels 600 (32% des élus) ne savent ni lire ni écrire dans aucune langue », *Action collective*, Ouagadougou, décembre 1996, p. 14.

- Le deuxième axe est relatif à *l'alphabétisation de l'ensemble de la population*. Il est difficile d'imaginer l'émergence d'une citoyenneté communale si la majorité de la population reste analphabète. En outre, on sait que les candidats aux postes de conseillers municipaux et les agents de ces nouvelles institutions viennent des habitants de la commune. Leur formation est indispensable. L'expérience des programmes d'alphabétisation menés au Burkina indique l'importance de ce type d'actions.²⁷

Les formations pour les élus et pour la population pourraient mettre l'accent sur le civisme et la citoyenneté. Elles favoriseraient ainsi la prise de conscience des notions de bien public - inaliénable et imprescriptible - qui est différente de la notion de bien commun - propriété partagée²⁸. Sur un autre plan, il serait opportun de réfléchir à des programmes de formations techniques (électricité, plomberie, menuiserie, maçonnerie) pour les jeunes non scolarisés et à des modules de formation en gestion de petites et moyennes entreprises pour les artisans et les responsables des organisations locales.

Adapter les modes d'appui des bailleurs de fonds au développement local

La mise en place des collectivités décentralisées multiplie le nombre des interlocuteurs des bailleurs de fonds qui interviennent dans les projets et les programmes réalisés au plan local. Les agences de coopération doivent donc s'adapter au nouveau contexte. Plusieurs axes sont impliqués dans les mutations en cours. Quelques actions concrètes peuvent être menées :

- *Une décentralisation de la coopération*. Celle-ci impliquerait un accroissement des pouvoirs de décision des délégations des différents bailleurs de fonds dans les pays bénéficiaires de l'aide. En effet, si l'on veut réduire les retards qui caractérisent l'élaboration et l'exécution des projets et programmes de coopération et rendre les procédures plus flexibles, une décentralisation des moyens et des pouvoirs de décision est indispensable. Cela pourrait faciliter en outre la concertation et la coordination entre les agences de coopération dans les pays partenaires.

Elle permettrait d'assurer la cohérence, la continuité et sans doute la souplesse dans la gestion des programmes et la rapidité des interventions. À ce propos, j'ai constaté qu'une des causes de l'inefficacité voire de l'échec de certains projets mis en œuvre sur le terrain est lié, du moins en partie, au temps qui passe entre la réalisation des études de faisabilité et le moment de la mise en œuvre du projet. En effet, si le lancement d'un projet sur le terrain a lieu trois ou quatre ans après la phase d'identification, beaucoup de facteurs auront changé entre-temps. Dans ces conditions, certains diagnostics posés au départ ne correspondront plus au contexte socioéconomique ou environnemental.

- *Une coordination et une concertation des bailleurs de fonds au niveau national et local*. L'expérience du collectif des bailleurs de fonds de la Commission nationale de la décentralisation du Burkina est intéressante et mérite de servir d'exemple pour d'autres domaines. Des représentants des agences de coopération rencontrés à Ouagadougou nous ont dit qu'il existe des réunions régulières entre les bailleurs de fonds, notamment ceux des États de l'Union européenne. Cependant ces réunions se limitent souvent à l'échange d'informations et non à la coordination des programmes à mettre en œuvre. Des améliorations sont donc souhaitables à ce niveau. Ce système aurait pour avantages non seulement d'harmoniser les pratiques des bailleurs en matière, par exemple, de dossiers de demande de financement que doivent remplir les collectivités décentralisées et les composantes de la société civile, mais aussi de créer des synergies entre des

²⁷ Coopération suisse, *Rapport général de l'atelier de restitution du " Regard critique sur les pratiques des partenaires et du programme ALPHA de la coopération suisse en matière d'Alpha/Formation au sein des organisations paysannes "*, Ouagadougou, 2 octobre 1996.

²⁸ Leclerc-Olive M., *Décentraliser : enjeux théoriques et politiques, op.cit.*

agences ayant les mêmes projets dans les mêmes zones.

- *La poursuite des programmes de renforcement des capacités institutionnelles et d'appui aux initiatives locales.* L'expérience des actions réalisées dans ce domaine au Burkina Faso au cours du premier mandat des élus locaux témoigne de leur pertinence. Il convient de les poursuivre tout en procédant à des évaluations afin de pouvoir les adapter en fonction des besoins. Dans ce cadre, il apparaît souhaitable de reconnaître la commune comme le centre de coordination des actions menées dans sa zone afin de favoriser des synergies entre les acteurs et d'éviter la multiplication des institutions parfois concurrentes.
- *Privilégier la main-d'œuvre locale dans l'octroi des marchés lancés dans le cadre des projets et programmes d'appui aux collectivités décentralisées.* Cela pourrait renforcer les structures d'artisans (menuisiers, maçons, soudeurs) ou les coopératives existant dans les nouvelles communes. Autrement dit, il s'agirait par exemple de demander aux entreprises qui gagnent les marchés publics de construction des bâtiments de recourir en priorité aux maçons de la localité. Cette piste aurait pour effet la création d'emplois rémunérés. Ceux-ci contribueraient à leur tour non seulement à l'amélioration des conditions de vie des artisans (ils pourraient se nourrir, se soigner et payer les frais scolaires de leurs enfants), mais aussi au développement des activités commerciales de la localité et par conséquent à l'augmentation des recettes fiscales de la commune.

Cet exemple montre qu'il est possible d'identifier des stratégies d'actions concrètes en matière de politiques de lutte contre la pauvreté, à condition de le vouloir et de prendre le temps d'écouter et de dialoguer avec les bénéficiaires et les acteurs des programmes de coopération sur le terrain. C'est aussi un défi à relever.

Assurer la cohérence et la complémentarité des initiatives à l'échelle communale

Dans le cadre du partage des rôles entre les acteurs du développement au niveau communal, il est indispensable de créer un espace de concertation et de coordination entre ceux-ci. Cet espace servirait par exemple de cadre de dialogue pour l'élaboration d'un plan de développement communal ou pour l'échange d'informations sur les initiatives des uns et des autres. Les avantages comparatifs seraient notamment d'assurer la cohérence des actions à mener et de favoriser la complémentarité des interventions.

L'existence d'un espace de concertation entre tous les acteurs du développement communal (élus locaux, services déconcentrés de l'État, composantes de la société civile, agences de coopération intervenant dans la zone) favoriserait le renforcement des capacités institutionnelles des uns et des autres à travers la capitalisation des expériences et l'amélioration des capacités de négociation et de travail en commun.

Toutefois, les acteurs du développement à l'échelon communal doivent avoir des structures d'appui au niveau provincial et national. Autrement dit, une cohérence des actions au niveau local n'est possible que si le même processus est mené au plan national. Pour ce faire, il est nécessaire de trouver des articulations entre les niveaux communal, régional et national si l'on veut inscrire les actions dans la durée.

Assurer le suivi et évaluer l'effectivité des mesures adoptées au niveau national

L'examen du cadre juridique de la décentralisation au Burkina Faso témoigne de la volonté de l'État de réformer fondamentalement le système institutionnel national. Le défi réside toutefois dans la mise en œuvre concrète des mesures adoptées, en matière de transfert de compétences et de ressources notamment. Tous les domaines (éducation, santé, aménagement du territoire, etc.) sont concernés. La réforme étant progressive, l'ensemble des mesures ne sera pas effectif à court voire à moyen terme. Il existe donc des risques de confusion en matière de responsabilités et de compétences des différents niveaux administratifs (commune, province, région, État central) en cette période de transition. C'est pourquoi il convient d'assurer le suivi et une évaluation régulière de l'état d'avancement du processus de transfert de compétences. Ceci permettrait de renforcer la cohérence des actions menées par l'ensemble des structures de gestion des affaires publiques et de susciter des synergies entre elles. Dans ce cadre, les agences de coopération pourraient jouer un rôle en appuyant les services centraux chargés d'assurer le suivi et l'évaluation du processus.

Favoriser l'émergence d'une économie locale

Cette piste découle d'un constat sur la situation actuelle de l'économie et du marché du travail dans la plupart des États africains au sud du Sahara. D'une part, l'économie de ces pays repose sur une agriculture de subsistance qui a de plus en plus de difficulté à satisfaire les besoins de base de la population à cause notamment de l'évolution démographique et des facteurs environnementaux. La crise des cultures commerciales (café et cacao notamment) provoquée par l'effondrement des prix des matières premières accentue les problèmes du secteur primaire. L'exode rural devient alors la solution pour une partie des jeunes des campagnes qui espèrent trouver du travail en ville. Or le secteur secondaire est quasi inexistant. Ainsi ces jeunes désœuvrés tombent souvent dans la délinquance. D'autre part, l'État n'est plus le principal pourvoyeur d'emplois comme ce fut le cas depuis les indépendances jusque dans les années 80. En effet la fonction publique est soumise aux politiques d'ajustement structurel. Il en résulte un chômage important même pour les personnes qualifiées. D'où la nécessité, me semble-t-il, d'élaborer des stratégies et des actions susceptibles de favoriser l'émergence d'une économie locale tant dans les centres urbains que dans les campagnes. Quels en seraient les avantages ?

Dans le contexte actuel de la décentralisation, l'émergence d'un tissu économique solide contribuerait à renforcer les collectivités décentralisées à travers la collecte des taxes et des impôts locaux. On pourrait même dire que c'est une condition indispensable pour que les collectivités assument réellement les compétences qui leur sont attribuées dans les réformes institutionnelles en cours dans de nombreux pays africains. Par ailleurs, la mise en place des structures de production et la création d'activités rémunératrices de revenus qui s'ensuivrait rencontre l'objectif de lutte contre la pauvreté – une priorité de la coopération internationale. Cet objectif s'inscrit à son tour dans la perspective de prévention des conflits dans la mesure où la crise économique accentue souvent les conflits fonciers et l'éclatement des violences pouvant conduire aux guerres civiles. Enfin, l'existence de pôles économiques faciliterait les programmes d'intégration régionale.

Les actions à mener dans ce domaine exigent une évaluation des potentialités et des contraintes de chaque localité ainsi qu'une concertation entre les acteurs du développement à l'échelon local et national. Nous pouvons néanmoins dégager quelques pistes :

- Privilégier les ressources locales (main-d'œuvre et matériaux) dans les travaux d'infrastructures. Le but serait d'optimiser les effets positifs de l'investissement sur l'économie locale et l'emploi. En effet, une telle mesure permettrait non seulement de créer des emplois rémunérés pour les

ouvriers ou les maçons mais aussi de renforcer les structures de productions locales (ateliers et coopératives de menuiserie ou de soudure, par exemple).

- Favoriser la formation sur le tas de la main-d'œuvre non qualifiée dans le cadre des projets financés par des pouvoirs publics.
- Renforcer la formation des artisans, des commerçants et des responsables de coopératives locales en matière de gestion de petites et moyennes entreprises.
- Mettre en place des fonds d'appui aux entrepreneurs locaux : ceux-ci auraient pour but d'octroyer des crédits aux porteurs de projets jugés viables.
- Création, aux niveaux régional et national, de structures d'appui-conseil aux opérateurs locaux. Elles joueraient le rôle de conseillers auprès des opérateurs en assurant régulièrement le suivi et le contrôle de leur gestion, en les informant des opportunités qui se présentent au plan national ou supranational dans le cadre des zones de libre-échange, par exemple.

Toutefois la mise en œuvre des pistes énoncées ci-dessus ne peut donner des résultats que si certaines politiques sont parallèlement menées sur d'autres niveaux de pouvoirs. Il s'agit entre autres du renforcement des programmes d'alphabétisation, des politiques macroéconomiques tenant compte du contexte socioéconomique du pays, d'une bonne gestion des affaires publiques aux niveaux local et national, d'un cadre juridique transparent et d'un système judiciaire accessible à tous ainsi que d'une réforme du secteur primaire (l'agriculture et l'élevage notamment) permettant de dégager des surplus pour la commercialisation et la transformation.

L'exemple des artisans et des coopératives de Ziniaré est révélateur des obstacles qu'il faudra surmonter. Leurs structures de production sont de petite taille et leurs ressources financières très limitées. Quand la mairie ou les bailleurs de fonds lancent un appel d'offres pour l'achat de matériel, ce sont souvent de grandes entreprises qui remportent les marchés. Ainsi les projets initiés par les autorités locales ne contribuent pas au développement des artisans (menuisiers ou maçons) qui pourraient à leur tour payer des taxes à la commune. Il convient peut-être d'étudier comment inclure une clause dans les appels d'offres lancés par les communes stipulant que les entrepreneurs qui gagnent les marchés doivent privilégier la main-d'œuvre et les matières premières locales.

Pistes pour la mise en œuvre de l'accord de Cotonou²⁹

Le nouvel accord de partenariat entre l'Union européenne et ses 15 États membres, d'une part, et les 71 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'autre part, a été signé le 23 juin 2000 à Cotonou au Bénin. Il a été conclu pour une durée de vingt ans, avec une clause de révision et un protocole financier de cinq ans.

L'accord de Cotonou se fonde sur les acquis de vingt-cinq années de coopération ACP-UE dans le cadre des 4 conventions de Lomé³⁰. D'une part, la prévisibilité et le caractère contractuel de Lomé ont été préservés, d'autre part des innovations ont été adoptées afin de s'adapter aux changements intervenus à l'intérieur des États ACP et aux niveaux international et régional. Il s'agissait aussi de tirer les leçons des résultats modestes de la Convention de Lomé. En effet, malgré l'aide au développement octroyée, notamment par le biais du Fonds européen de développement (FED), et les préférences commerciales non réciproques accordées aux ACP, la pauvreté s'est accrue dans de nombreux pays et la part des pays ACP sur le marché européen a diminué, passant de 6,7 % en 1976 à

²⁹ *Le courrier ACP-UE*. Édition spéciale : accord de Cotonou. Bruxelles, septembre 2000.

³⁰ SEBAHARA P., *La coopération politique entre l'UE et les États ACP. Bilan des politiques et des pratiques sous les 4 conventions de Lomé (1975-1998)*. Document de réflexion ECDPM, n° 7, Maastricht, juin 1999.

2,8 % en 1999³¹. Par ailleurs, la méconnaissance de la Convention de Lomé par la plupart des acteurs de développement dans les ACP, en particulier les opérateurs privés et les composantes de la société civile, témoigne de l'échec relatif de Lomé.

L'accord de Cotonou se veut innovateur. Il définit une perspective qui combine la politique, le commerce et le développement. Il se fonde sur cinq piliers interdépendants : une dimension politique globale, la promotion des approches participatives, une concentration sur l'objectif de la réduction de la pauvreté, un nouveau cadre de coopération économique et commerciale ainsi qu'une réforme de la coopération financière. Le nouveau partenariat ACP-UE vise particulièrement à promouvoir une participation plus étroite des composantes de la société civile et du secteur privé. Ainsi les acteurs non étatiques « sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement, ainsi que sur le dialogue politique »³². Même si l'objectif est louable, les modalités de sa mise en œuvre restent encore à définir. Quatre pistes opérationnelles peuvent être explorées :

- Identification des acteurs non étatiques (composantes de la société civile, secteur privé, opérateurs économiques et sociaux) en fonction de leurs domaines et de leurs zones d'activité. Au niveau des acteurs de la société civile par exemple, il existe des organisations paysannes, des ONG et des coopératives ayant des activités au niveau communal, régional ou national. Ce travail peut être réalisé par l'ordonnateur national en collaboration avec la délégation de l'U.E. dans le pays partenaire. Il aurait pour avantages d'identifier les acteurs potentiels du partenariat, leurs besoins et leurs attentes, et permettrait de réduire les risques de pratiques clientélistes dans le choix des organisations participant au dialogue politique ou bénéficiaires des aides financières.
- Informer et sensibiliser les autorités publiques (locales et nationales) et les acteurs non étatiques sur les objectifs, le fonctionnement et les instruments de l'accord de Cotonou. Plusieurs actions peuvent être menées : l'édition de brochures d'information, la publication des articles dans la presse locale, le recours aux médias audiovisuels, les réunions d'information avec les regroupements des organisations et des ONG, etc.
- Établir des critères de participation de différents acteurs au dialogue politique et aux consultations sur les politiques et les stratégies de coopération. Dans ce cadre, on pourrait demander par exemple aux associations et aux ONG de constituer des cadres de concertation au niveau national ou régional en fonction de leurs domaines d'activité : développement rural, développement urbain, droits de l'homme, promotion de la femme. Ainsi elles pourraient être représentées par leur bureau qui les tiendrait informées et les consulterait en cas de besoin. La même chose peut être demandée aux pouvoirs publics locaux et aux opérateurs économiques. La mise en place de ces cadres de concertation se ferait à l'instar de ceux qui existent pour certains domaines dans plusieurs pays. Les collectifs des organisations de défense des droits de l'homme ou les associations des gouvernements locaux peuvent servir de modèle (à adapter sans doute) pour d'autres secteurs.
- Responsabiliser les acteurs nationaux et mettre l'accent sur le contrôle et l'évaluation des résultats obtenus aussi bien pour les programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics que pour ceux qui sont exécutés par les acteurs non gouvernementaux. L'évaluation devrait s'inscrire dans une perspective de développement global et tenir compte à la fois des facteurs qualitatifs et quantitatifs, de l'impact au niveau de l'économie locale, de l'emploi et du renforcement des capacités institutionnelles.

³¹ *Le Courrier ACP-UE*, septembre 2000, p. 6.

³² Accord de Cotonou, titre I, chap.2, article 4.

Bibliographie

ACT-Consults. 2000. *Comment mieux articuler les appuis aux initiatives de développement à la base et les appuis à la décentralisation ?* Paris: Ministère des Affaires étrangères.

Bako-Arifari, N., et P.-J. Laurent (dir.). 1998. Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara. *Bulletin APAD*, (15).

Bierschenk, T., et J.-P. Olivier de Sardan (dir.). 1998. *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris: Karthala.

Bijl, J., J. Bossuyt, et T. Land. 1998. *Quel cadre institutionnel pour le développement local? L'expérience du Mali et du Burkina Faso*. (Document de travail ECDPM, 58). Maastricht: ECDPM. http://www.oneworld.org/ecdpmpubs/wp58_fr.htm

Brunet, F. 1997. *La décentralisation en Afrique subsaharienne*. Paris: Secrétariat d'État à la Coopération.

Calame, P. 1999. *Mettre la coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement*. Paris: Fondation Charles Léopold Mayer. <http://www.ue-acp.org/fr/documents/references.html#docref>

Commission européenne. 2000. Accord de Cotonou. *Le Courrier ACP-UE*, (septembre).

Commission nationale de la décentralisation. 1996. Synthèse des actions engagées. *Action collective, bulletin de liaison de la CND*, (décembre).

Commission nationale de la décentralisation. 1998. Décentralisation au Burkina Faso: acquis et perspectives. *Action collective, bulletin de liaison de la CND*, (juin).

Commission nationale de la décentralisation. 1999. Les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) du Burkina Faso. *Action collective, bulletin de liaison de la CND*, (avril).

Commune de Ziniaré. 1995. *Monographie de Ziniaré*. S.l.: S.n.

Coopération suisse. 1996. *Rapport général de l'atelier de restitution du « Regard critique sur les pratiques des partenaires et du programme ALPHA de la coopération suisse en matière d'Alpha/Formation au sein des O.P. »*, Ouagadougou, Burkina Faso, 2 octobre 1996. S.l.: S.n.

Freudiger, P., J.-P. Jacob, et J.-D. Naudet. 2000. *Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale*. (Transverses, 4). Paris: GRET. <http://www.gret.org/publications/zip/transverses4.zip>

Jacob, J.-P. 1998. La décentralisation comme distance: réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain. *Politique africaine*, (71).

Jacob, J.-P. 1998. L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain: la difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes. *Bulletin APAD*, (15).

Laurent, P.-J. 1995. *Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au Burkina Faso*. (Cahiers du CIDEP, 26). Louvain-la-Neuve / Paris: Academia Bruylant / L'Harmattan.

Laurent, P.-J. 1998. *Une association de développement en pays mossi: le don comme ruse*. Paris: Karthala.

Laurent, P.-J. 2000. Entre ville et campagne: le big man local ou la « la gestion coup d'État » de l'espace public. *Politique Africaine*, (80).

Le Bris, E. 1999. La construction municipale en Afrique. *Politique Africaine*, (74).

Leclerc-Olive, M. 1998. Les citoyens du développement: un exemple malien. Dans, *La Convention de Lomé en questions*, GEMDEV. Paris: Karthala.

Leclerc-Olive, M. 2000. Décentraliser: enjeux théoriques et politiques. Dans, *Les actes de la Conférence générale de l'EADI*. Paris: Karthala.

Sawadogo, K. 1997. *La pauvreté au Burkina Faso: une analyse critique des politiques et des stratégies d'interventions locales*. (Document de travail ECDPM, 51). Maastricht: ECDPM. http://www.oneworld.org/ecdpm/pubs/wp51_fr.htm

Sebahara, P. 1998. Réflexions sur la société civile. *Le Courrier ACP-UE*, (170).

Sebahara, P. 1999. *La coopération politique entre l'UE et les États ACP. Bilan des politiques et des pratiques sous les 4 conventions de Lomé (1975-1998)*. (Document de réflexion ECDPM, 7). Maastricht: ECDPM. http://www.oneworld.org/ecdpm/pubs/dp7_fr.htm