



**HAL**  
open science

## Enjeux des actions de coopération décentralisée en Afrique de l'Ouest, dans une perspective de bonne gouvernance. L'exemple burkinabè.

Grégory Enée

### ► To cite this version:

Grégory Enée. Enjeux des actions de coopération décentralisée en Afrique de l'Ouest, dans une perspective de bonne gouvernance. L'exemple burkinabè.. Colloque international "Développement local: mécanismes, stratégies et gouvernance", Feb 2011, Agadir, Maroc. halshs-00610567

**HAL Id: halshs-00610567**

**<https://shs.hal.science/halshs-00610567>**

Submitted on 22 Jul 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ENEE GREGORY

---

Docteur en géographie du développement

Chercheur associé à l'UMR ESO 6590

Université de Caen et de Nantes

AXE n°3 : LA GOUVERNANCE

**Enjeux des actions de coopération décentralisée en Afrique de l'Ouest, dans une perspective de bonne gouvernance. L'exemple burkinabè.**

## **INTRODUCTION**

La décentralisation territoriale apparaît dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest au début des années 1990. Elle se matérialise par la création de nouvelles collectivités dirigées par des élus (Marie, Idelman, 2010). Si la décentralisation est apparue très tôt au sein des discours des chefs d'Etat africains, elle ne fut pas réalisée, faute de réelle volonté politique : « *Jusqu'en 1991, la politique de décentralisation fonctionne comme une coquille vide* » (Bertrand, 1999). A l'instar des autres pays sub-sahariens, elle tire justification de la carence étatique et demeure tributaire des incitations des bailleurs de fonds. Etudier le champ du développement international, c'est d'abord l'occasion de mettre en lumière la complexité des modes d'intervention de différents acteurs dans des configurations d'actions singulières.

Aujourd'hui, face aux évolutions majeures du contexte et certaines orientations prises par l'Etat burkinabè, notamment la poursuite de la décentralisation avec la communalisation intégrale du territoire, des interrogations majeures sont posées quant au rôle de la coopération décentralisée dans l'accompagnement des collectivités territoriales (Communes urbaines et rurales et Régions), porteuses de bonne gouvernance.

L'un des objectifs de cette étude est de mesurer, à travers l'exemple burkinabè, l'articulation des actions de coopération décentralisée des collectivités françaises par rapport aux orientations politiques de l'Etat burkinabè, en particulier l'apport de la coopération décentralisée à la mise en œuvre de la décentralisation. Aussi, après une présentation de la genèse de ce travail, nous verrons comment le processus de décentralisation s'est mis en œuvre au Burkina puis, au travers de l'exemple d'une collectivité française, nous aborderons

les actions de coopération décentralisée et enfin nous verrons comment la société civile peut modifier les rapports de force et les modes de gouvernance à l'échelon local.

## **DEMARCHES METHODOLOGIQUES**

Cette contribution se base sur des recherches de terrain conduites au Burkina Faso entre 2005 et 2008. Après une thèse de doctorat en géographie sociale portant sur la dynamique des ONG au Burkina, je me suis intéressé aux questions relatives à la coopération décentralisée. Mon engagement dans cette problématique est parti d'un étonnement. Malgré de nombreuses tentatives de la part des organisations d'appui à la coopération décentralisée il n'existe pas d'information centralisée sur l'état de la coopération décentralisée franco-burkinabè. Les différentes sources d'information sont parcellaires et portent sur des champs qui correspondent rarement d'un répertoire à l'autre (MCD, AMBF...). Aujourd'hui, face aux évolutions majeures du contexte et certaines orientations prises par l'Etat burkinabè, notamment la poursuite de la décentralisation avec la communalisation intégrale du territoire, des interrogations majeures sont posées quant au rôle de la coopération décentralisée dans l'accompagnement des collectivités territoriales (Communes urbaines et rurales et Régions), porteuses de bonne gouvernance. Les actions de coopération décentralisée au Burkina remontent aux années 60 ; ces interventions engagées sur le territoire et aujourd'hui foisonnantes, concernent principalement des collectivités burkinabè, françaises mais aussi allemandes. Les observations empiriques ont été menées à Ouagadougou ainsi que dans plusieurs provinces ciblées (Mouhoun, Ioba, Oudalan). Par « observations empiriques » nous incluons les visites aux organisations étudiées (ONG locales, associations, syndicats, mutuelles, coopératives...), mais aussi les études des projets appliqués et les publics cibles rencontrés. Enfin, plusieurs dizaines d'entretiens ont été pratiqués à l'occasion de nos différents séjours auprès de trois groupes d'acteurs sociaux : les responsables et chargés de programme d'ONG, les responsables d'associations locales et enfin, les observateurs locaux (experts, universitaires, journalistes, hommes politiques...). Depuis la fin des recherches doctorales, le contact fut maintenu avec le terrain burkinabè par de multiples missions qui nous ont permis d'actualiser régulièrement nos données.

La méthodologie de l'étude a été marquée par une première phase de cadrage et d'analyse bibliographique, avec un travail d'enquête (compilation des informations existantes au sein des collectivités locales) et de traitement des données auprès de l'ensemble des coopérations décentralisées recensées et un travail d'analyse bibliographique de l'essentiel de la

documentation disponible. La phase s'est déroulée essentiellement dans le cadre d'une mission que j'ai effectuée au sein de la Maison de la Coopération Décentralisée (MCD) à Ouagadougou. La MCD est une structure accompagnant les collectivités locales dans la mise en œuvre des partenariats de coopération décentralisée et qui renforce l'efficacité et la cohérence de leurs interventions facilitant ainsi leur articulation dans le processus de décentralisation<sup>1</sup>. Cette position m'a permis de capitaliser et d'analyser l'ensemble des données relatives aux actions de coopération décentralisée entre la France et le Burkina. Concrètement, elle a consisté à réaliser des entretiens avec les différentes catégories d'acteurs impliqués dans les relations de coopération décentralisée au Burkina Faso (élus et techniciens des collectivités territoriales, Comités de jumelage, Opérateurs techniques...).

## **PREMIERE PARTIE : COMMENT LA DECENTRALISATION A-T-ELLE ETE MISE EN ŒUVRE AU BURKINA ?**

L'expérience burkinabè en matière de décentralisation semble avoir trouvé une voie originale. Elle tire justification de la carence étatique mais est aussi tributaire des incitations des bailleurs de fonds internationaux (IDEA, 1998). En dépit de ces déficiences, le processus tient compte des réalités sociopolitiques et économiques nationales et locales. On constate notamment un foisonnement de formes d'expression et des organisations très diverses à différentes échelles (des ententes, des comités de gestion, des groupements villageois, des ensembles religieux...) dont la trame dessine un réseau relationnel d'une grande densité sur lequel le processus en cours prend appui. A l'origine des décentralisations, il y a donc rencontre entre des aspirations internes et des idéologies externes (Marie, Idelman, 2010). La recherche d'une meilleure gestion des administrations locales ajoutée à la volonté de mieux répondre aux besoins des populations ont conduit le Burkina à engager ce processus.

Pour autant, le Burkina Faso n'est pas un pays homogène et connaît d'importantes disparités spatiales et sociales (densités de population, diversité ethnique,...). À cause de celles-ci, depuis les indépendances, la recherche d'un développement équilibré a été un souci récurrent des autorités et s'est traduit par plusieurs tentatives de découpages selon des critères divers (Zonon, 2006). Ces actions visaient à la fois une gestion administrative efficiente et une prise en compte des spécificités régionales dans les programmes de développement. Depuis l'indépendance, on compte une douzaine de découpages de l'espace national. Dans

---

<sup>1</sup> Cf. [www.mcdburkina.bf](http://www.mcdburkina.bf)

tous ces cas, il semble que l'absence de responsabilisation des populations à la base et l'absence de transfert véritable de pouvoir aux communautés n'a pas donné l'élan nécessaire à la viabilité ou à la pérennisation de ces découpages comme entités de développement.

La période actuelle est donc marquée au Burkina Faso par une dynamique d'approfondissement de la décentralisation qui expose les collectivités territoriales burkinabé à de nouveaux enjeux. Les actions de coopération décentralisée cristallisent ces évolutions et les relations des collectivités burkinabé avec leurs partenaires sont un des facteurs clefs dans la construction de leur capacité à assumer ces nouvelles responsabilités et à construire de nouvelles relations avec l'Etat (Mestre, Banaon, 2009).

La mise en place de la décentralisation intégrale s'accéléra grâce à deux événements : d'une part, l'adoption en 2004 de la loi portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso et d'autre part, la tenue des élections municipales de 2006 et des élections régionales. On assista alors à une véritable communalisation intégrale du territoire national, qui se traduit dans l'espace par la création de 302 communes rurales correspondant aux territoires des départements avec la mise en place dans chaque village d'un Conseil Villageois de Développement (CVD) placé sous l'autorité du conseil municipal. De plus, le territoire des communes urbaines s'étend désormais pour épouser celui du département. S'ajoute la mise en place des 13 régions (à la fois collectivités territoriales et circonscription administrative), la collectivité régionale ayant « vocation à être un espace économique et un cadre d'aménagement, de planification et de coordination du développement » tout en maintenant l'échelon provincial (45 en tout) comme échelon de déconcentration, sans mise en place de collectivité locale de même niveau. Enfin, un transfert progressif des compétences aux collectivités se voit fortement accéléré par les décrets de février 2009.

La décentralisation urbaine est inégale et ne touche que 16% du territoire national. 84% du territoire en est exclu<sup>2</sup>. Véritable défi au vu des problèmes qu'elle pose (formation des élus locaux, fiscalité, répartition de compétences), la décentralisation tente d'éviter une césure entre le pays légal et le pays réel (Yaméogo, 2007). Elle exige que des acteurs tout aussi multiples que divers se mettent en relation au plan local pour atteindre un but commun (développement des territoires et démocratie locale) à partir d'objectifs variés et propres à chacun. La réussite de ce projet collectif semble dépendre fortement de la compréhension des enjeux, de l'articulation entre les acteurs et de la qualité des hommes. Or, les relations entre les acteurs ne sont pas toujours de nature à permettre un projet local cohérent et collectif. Par

---

<sup>2</sup> Source : Ministère de l'Administration Territoriale, février 2007

ailleurs, les conditions d'avènement de la décentralisation au Burkina n'ont pas toujours permis un choix d'acteurs porteurs d'enjeux et suffisamment préparés à jouer leur partition. Au contraire, on a assisté à une pratique politicienne peu regardante vis à vis de l'éthique et de la compétence des acteurs ; les élus locaux sont majoritairement analphabètes et sans grande expérience de gestion (environ la moitié des conseillers municipaux des communes rurales sont actuellement analphabètes) ; la mise en place d'administrations locales compétentes et républicaines s'est avérée difficile (recrutement, statut, gestion de carrière, compétences) ; des initiatives et des alternatives portées par les populations locales ont été tentées mais sont souvent de qualité douteuse (Abdoul Daff, Mbaye, 2007).

L'expression de chaque acteur rencontré, la lecture croisée et l'analyse transversale des expériences recueillies dans tous les milieux socioprofessionnels livrent un diagnostic contrasté. Certes, des progrès indéniables ont été réalisés dans l'affirmation du principe de décentralisation et la mise en place de dispositif institutionnel. Toutefois, les réformes semblent connaître certaines réticences et quelques difficultés s'agissant de la définition de mécanismes et de cadres de nature à permettre l'achèvement des objectifs de la décentralisation.

Le processus de décentralisation engagé donne aujourd'hui un sens particulier à la coopération décentralisée au Burkina, les relations s'établissant entre collectivités de même niveau (de communes à communes, de régions à régions) ou de niveau différent (de départements à communes...).

## **DEUXIEME PARTIE : LA COOPERATION DECENTRALISEE DANS CE PROCESSUS DE DECENTRALISATION**

### **1- Une coopération inégale et essentiellement communale**

Au fil du temps, avec l'apparition de nouveaux enjeux (décentralisation, expérimentation d'approche de type développement local), l'accent est mis sur quelques axes forts dont l'accompagnement de la mise en œuvre de la décentralisation sur le terrain, le soutien aux processus de développement social et économique des nouvelles communes urbaines et des territoires ruraux au Burkina, le renforcement des capacités des acteurs locaux, l'amélioration de la gouvernance locale.

La coopération décentralisée franco-burkinabé s'enracine dans les relations de solidarité entre citoyens, entre paroisses ou diocèses français et burkinabé. Ces relations ont débouché il

Il y a plus de 40 ans sur la mise en place des premiers jumelages-coopération de l'histoire des jumelages. Alors que jusqu'à ce jour ce sont sans doute plus de 200 relations de jumelage formelles ou non qui se sont nouées (dont certaines sont à ce jour inactives), de nouvelles relations naissent chaque année, faisant de la coopération décentralisée franco-burkinabè une relation à la fois ancrée dans l'histoire et profondément contemporaine.

Ces partenariats concernent, en France comme au Burkina, avant tout des communes, et plutôt des communes moyennes et de petites tailles en France et des communes rurales au Burkina Faso. Il s'agit d'une coopération « de proximité » dans laquelle un tissu de citoyens, d'organisations locales (comités de jumelage, associations, établissements scolaires, structures de santé...) développent des modalités d'échanges favorisant les relations interpersonnelles.

Le processus de décentralisation burkinabè se concrétisa par une communalisation intégrale consistant en la mise en place en 2006 de 302 communes rurales en plus des 49 communes urbaines déjà existantes, et de 13 régions. Les relations de jumelage qui existaient dans leur immense majorité évoluèrent vers des relations de coopération décentralisée dans le cadre d'une relation conventionnelle entre les collectivités françaises et burkinabè comme cela est prévu par les textes en France comme au Burkina Faso.

En croisant les sources d'information existantes, 171 partenariats<sup>3</sup> déclarés ou recensés comme coopération décentralisée ont été identifiés. Une analyse de ces partenariats permet d'identifier que certains d'entre eux appelés jumelages recouvrent des actions menées de manière autonome par des acteurs du territoire de la collectivité française, d'autres des actions menées par des associations du territoire de la collectivité française qui sont partiellement subventionnées par la collectivité française. Par exemple, le jumelage Marvejols/Siby, n'a pas existé comme tel. Il a existé par contre une relation entre le lycée agricole de Marvejols et le Centre de formation des jeunes agriculteurs de Siby. Pourtant ce partenariat est parfois recensé comme jumelage ou coopération décentralisée.

Nombreuses sont les relations de partenariat qui restent informelles pendant plusieurs années sans s'inscrire dans un cadre conventionnel. Certaines de ces relations de partenariat, totalement portées par des associations, utilisent le « chapeau » des collectivités pour légitimer leur action. Les partenariats se construisent, se formalisent, se développent, parfois s'étiolent mais ne sont quasiment jamais dissous. Il est donc difficile d'identifier les coquilles vides, ceux qui sont simplement dans une phase de sommeil et pourront redémarrer. Pour

---

<sup>3</sup>Nous utilisons ce terme générique de « partenariat » pour différencier l'ensemble des relations recensées de celles qui correspondent à des relations de coopération décentralisée.

repandre le rapport sur la coopération de 2009, des partenariats peuvent s'être interrompus pendant plusieurs années (Tremblay-Loropeni...) puis repandre (Vendôme-Boulsa)<sup>4</sup>.

Pour certains (jumelage Contrières-Zingan), l'accès aux informations est impossible, soit parce que les porteurs de la relation ne souhaitent pas la diffuser, soit parce qu'il est impossible d'identifier qui est porteur. Ainsi, dans certaines communes recensées comme ayant un partenariat, il a été impossible de trouver un interlocuteur qui puisse renseigner sur ce partenariat, tous les services sollicités ne possédant aucune information.

D'un point de vue spatial, la comparaison entre la proportion de partenariat par région et le poids démographique de celles-ci, montre que le « grand centre » (dont le poids démographique est pourtant renforcé par la capitale) concentre les coopérations décentralisées (près des deux tiers) bien au-delà de ce que peut expliquer son poids démographique (moins de 50 % de la population nationale). Sous cet angle, la région Sahel ne comptabilise que 3 coopérations contre 50 actuellement pour la région centre (Site MCD). L'accessibilité accentue cette inégalité. Ainsi, la position centrale de Ouagadougou implique un engagement plus aisé dans les communes et villages proches. Sa situation et son rang de capitale offrent un accès important aux divers services, communications et limitent les coûts de transports<sup>5</sup>. On peut toutefois imaginer que les facteurs liés à l'éducation de base (possibilité pour les collectivités et comités de jumelage français d'avoir assez d'interlocuteurs parlant français dans les villages), aux réseaux nationaux et internationaux (localités ayant des ressortissants dans la capitale et/ou en contact avec l'étranger et pouvant nouer des relations) et enfin le fait religieux (plus grande proximité avec les zones où la religion catholique est présente), sont aussi des facteurs importants. Cette situation crée une inégalité entre les régions qui est fortement ressentie par les élus burkinabè. Enfin, ces relations se sont mises en place indépendamment des pouvoirs publics français et qui se développent de manière autonome. Rares sont les coopérations décentralisées qui s'inscrivent dans une recherche régulière de financement public, la grande majorité des relations de coopération décentralisée se développant sur les ressources propres des collectivités et sur la mobilisation du tissu associatif local.

Si globalement, on constate une bonne cohérence entre les actions des collectivités territoriales et les orientations des politiques burkinabè, françaises et internationales, cela se traduit malgré tout par une hétérogénéité des interventions. La coopération décentralisée continue très majoritairement à intervenir de manière isolée, sans lien fort avec les

---

<sup>4</sup> Mestre, Banaon, 2009, Rapport sur l'évaluation de la coopération décentralisée au Burkina, p.20.

<sup>5</sup> Enée G, 2007, La dynamique des ONG au Burkina Faso, une efficacité en question, 653p.

instruments des politiques nationales, bilatérales et internationales. Ainsi, on peut se demander si l'effet levier des financements français et européens aux actions de coopération décentralisée n'est pas avant tout une aide en direction des collectivités françaises elles-mêmes et des nouvelles opportunités de financement, notamment la loi Oudin Santini.

L'effet levier sur des fonds bilatéraux (AFD, DANIDA...) et internationaux (ONU Habitat, BAD, UE) existe mais d'une part concerne un petit nombre de collectivités burkinabé et d'autre part est beaucoup plus le fait de la capacité des collectivités burkinabé elles-mêmes qu'un effet levier de la coopération décentralisée. Pour les collectivités françaises, les orientations et le dispositif institutionnel d'appui à la coopération décentralisée sont maintenant clairement identifiés, ce qui n'est par contre pas le cas pour les collectivités burkinabé qui ont une très faible connaissance des orientations françaises.

Eu égard aux orientations en termes d'approche et de contenu des projets de coopération (mutualisation, appui institutionnel), à ce jour les résultats au Burkina sont encore timides et varient entre une tendance à « habiller » les projets pour qu'ils soient conformes aux critères du financeur et la conviction partagée du bien-fondé de ces orientations. La forme semble également l'emporter sur le fond, l'aspect vitrine de la coopération décentralisée pour les collectivités françaises reléguant au second plan les actions de terrain.

Le manque de capacités de suivi des relations et des actions de coopération décentralisée sur le terrain en lien avec les orientations de la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités, rend difficile d'apprécier les résultats de la politique et de pouvoir l'infléchir. Un seul volontaire international est chargé de suivre ces actions. Le dernier en poste estimait avoir pu suivre que la moitié des projets. Les animateurs des démarches d'appui au développement local reprochent souvent à ces systèmes de pouvoirs de ne pas prendre en compte « l'intérêt public ». Ils ont donc souvent la tentation d'ignorer ou de contourner ces autorités locales, traditionnelles, élues ou administratives, pour travailler directement et exclusivement « à la base ». Mais cette posture permet rarement d'initier des dynamiques locales durables, ou d'intervenir sur des espaces géographiques significatifs (Neu, 2003, p.4).

## **2- Coopération décentralisée et communalisation intégrale au Burkina : Quels enjeux et quels défis ?**

S'il existe des coopérations entre quelques collectivités européennes et burkinabé (notamment allemandes), la grande majorité des partenariats s'opère entre acteurs français et burkinabé. Les initiatives engagées par les acteurs français et burkinabé étaient

principalement motivées par le souci d'accompagner des actions concrètes de solidarité permettant d'améliorer les conditions de vie des populations pauvres. Au fil du temps, avec l'apparition de nouveaux enjeux (décentralisation, expérimentation d'approche de type développement local), l'accent est mis sur quelques axes forts : L'accompagnement de la mise en œuvre de la décentralisation sur le terrain, le soutien aux processus de développement social et économique des nouvelles communes urbaines et des territoires ruraux au Burkina Faso, le renforcement des capacités des acteurs locaux (collectivités locales et autres acteurs) et enfin l'amélioration de la gouvernance locale.

Les partenariats de coopération décentralisée entre collectivités françaises et burkinabè se caractérisent par des pratiques diversifiées et multiformes qui montrent la richesse et la vigueur de la coopération décentralisée, mais posent aussi des problèmes de cohérence et de coordination des actions à l'échelle locale et nationale.

Pour autant, plusieurs atouts sont à mettre à l'actif de la coopération décentralisée au Burkina, notamment l'amélioration des conditions de vie des populations à travers des investissements dans des domaines très variés, touchant le plus souvent l'éducation, la santé ainsi que le soutien à l'économie locale. On assiste progressivement à un renforcement des capacités d'organisation et d'intervention des acteurs locaux en milieu urbain (comité de développement de quartier) et en milieu rural (comités villageois). On observe par ailleurs une prise en compte progressive de la question de l'appui institutionnel. Celui-ci est aujourd'hui objectivement mesurable. Il a été apporté soit sous forme matérielle par la mise à disposition d'équipements, soit sous forme humaine à travers le cofinancement de postes en soutien aux services techniques municipaux ou l'organisation d'échanges techniques, soit sous forme organisationnelle : les élus et techniciens de collectivités territoriales partenaires du Nord s'investissant personnellement dans la mise en place d'un plan stratégique organisationnel au profit de collectivités territoriales burkinabè.

Cependant, les faiblesses apparaissent nombreuses étant donné la mobilisation sociale des acteurs locaux faible et variable et les difficultés à impliquer de façon cohérente toutes les composantes du local dans la dynamique de développement de leur territoire. L'analyse souvent insuffisante des priorités et des contextes d'intervention des projets entraîne une appropriation sociale et technique des actions parfois difficile. On note également des problèmes d'entretien et de maintenance des infrastructures. Les investissements sont réalisés sans formation et l'accompagnement organisationnel des structures en charge de la gestion des infrastructures est très rarement pris en compte, alors même que ces structures sont le plus souvent en faible capacité de prise en charge de leurs missions. Le suivi des actions sur le

terrain (moyens, insuffisance de formations) s'avère trop limité et des contraintes dans l'organisation des échanges (coût des voyages, inadaptation des dons au contexte local...) plombent les interventions. Enfin, comme évoqué précédemment, un déséquilibre persiste dans la répartition géographique cohérente de la coopération décentralisée.

La prise en compte par la coopération décentralisée des enjeux nouveaux, en termes de décentralisation et de développement territorial est considérée comme aussi importante que les relations d'échanges d'expériences et de pratiques pour un renforcement mutuel des capacités. L'appui institutionnel passe ainsi par la formation des conseillers municipaux et des acteurs de leurs territoires : le rôle d'élus nécessite de la part de ces derniers un minimum de connaissances dans les domaines concernant du droit, de la gestion des services et l'organisation du développement local. Or, le personnel mis à disposition des nouvelles entités ne répond pas aux besoins qui se font sentir (analphabétisme...), d'où la nécessité d'établir des programmes de formation concertés correspondant aux besoins des communes.

Plus encore, la plupart des nouvelles communes manquent d'équipements et de matériels ; la mobilisation des ressources fiscales n'est pour le moment pas une réalité étant donné la pauvreté de certaines communes. Certains partenaires ont donc décidé d'aider les communes à travers des appuis budgétaires et la réalisation de certains équipements d'urgence (local, salle de réunion pour le conseil...).

L'appui aux collectivités territoriales pour l'élaboration de plans de développement (communaux, régionaux) constitue un objectif afin de déterminer les priorités en matière de développement. Or, les présidents de Conseils Régionaux ne disposent pas actuellement de moyens suffisants pour le réaliser. La prise en compte de la dimension Régionale avec l'émergence des Conseils Régionaux constitue un nouvel enjeu : la région en tant que collectivité est le parent pauvre de la décentralisation. Cette dimension régionale dans les actions de coopération décentralisée favoriserait un équilibre entre élus ayant des prérogatives différentes, mais concourant à asseoir une politique de développement territorial homogène.

Il n'est de secret pour personne que l'articulation des actions sur le terrain avec celles des autres partenaires techniques et financiers (coopération bi et multilatérale, ONG, etc.) est inexistante : dans la plupart des localités, plusieurs acteurs interviennent sans jamais se rencontrer sur le terrain, voire même sans savoir qu'ils s'engagent dans la même zone. Une telle pratique ne va pas dans l'intérêt des populations, d'où l'enjeu actuel de mettre en contact ces acteurs afin d'harmoniser et d'articuler les actions et la nécessité de l'inscription de leurs actions dans une logique de consolidation du processus de décentralisation.

Evoluer progressivement vers de véritables coopérations de « territoire à territoire », pour favoriser au Burkina Faso et en France une mobilisation sociale forte et une synergie d'intervention entre l'ensemble des acteurs locaux concernés constitue un enjeu crucial.

L'affirmation du rôle moteur des collectivités territoriales est un véritable instrument créateur d'espaces où se construisent et s'affinent les dynamiques de participation des acteurs locaux. Cette dynamique se met progressivement en place, avec le souci de renforcer les capacités des élus locaux, l'objectif étant de favoriser le rôle moteur des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques locales et de leur donner les outils nécessaires à l'exercice efficace de leur fonction de maître d'ouvrage du développement de leur territoire.

Si en France, le département de la Manche initie des projets au Burkina indirectement via ses nombreuses structures et ce, depuis de nombreuses années, le Conseil général (CG50) s'engage désormais directement, depuis 2006, dans une démarche de coopération décentralisée avec la commune rurale de Dissin, située au Sud du pays dans la province du Ioba. Cette région, pauvre (IDH inférieur à 0,33), profondément rurale, composée de l'ethnie Dagara minoritaire sur le plan national, témoigne d'un réel paradoxe : si les potentialités apparaissent nombreuses en matière de ressources naturelles avec une pluviométrie annuelle plus importante que la moyenne nationale, les indicateurs de pauvreté continuent de demeurer parmi les plus alarmants du territoire.

AD3A<sup>6</sup>, une association de la Manche, agit sur le terrain depuis une vingtaine d'années en appui à une ONG locale, la CIDI<sup>7</sup> qui œuvre pour le développement de la province du Ioba. Selon M.Somda, Président de la CIDI, « les atouts naturels importants n'ont pas empêché cette région d'alimenter la pauvreté au Burkina Faso ». Ainsi, l'objectif global poursuivi par la CIDI est de « contribuer à la promotion du développement humain durable, condition sine qua non de lutte efficace contre la pauvreté, en appliquant l'approche participative qui intègre, dans la démarche, l'approche filière »<sup>8</sup>. Le CG50, oriente depuis 2006 son action sur cet espace « dans une logique de développement durable et de bonne gouvernance », en coopération avec la commune de Dissin et les associations sus-nommées<sup>9</sup>. C'est en janvier 2009 qu'une convention de partenariat portant sur trois années fut signée entre les élus locaux de Dissin et le CG50. Intégrer le développement durable et la gouvernance locale comme

---

<sup>6</sup> Association pour l'Aide au Développement Agricole et l'Autonomie de l'Afrique

<sup>7</sup> Coordination des Initiatives de Développement Intégral

<sup>8</sup> [www.cidi-ong.bf](http://www.cidi-ong.bf)

<sup>9</sup> [www.cg50.fr/environnement](http://www.cg50.fr/environnement)

composantes majeures des coopérations de la Manche sont devenus les leitmotivs du programme de cette coopération<sup>10</sup>.

Devant marquer une rupture avec les anciens projets relevant davantage de l'assistanat, cette nouvelle coopération touche plusieurs secteurs : tout d'abord, l'appui institutionnel constitue, depuis l'installation des nouveaux maires burkinabè, un point fort des actions visant à améliorer la gouvernance locale et à renforcer les capacités de ces jeunes élus. Cela passe par un programme d'appui à la structuration de la mairie qui nécessite un renforcement des ressources humaines. Cette action permettra à la municipalité de consolider progressivement ses capacités et ses compétences dans la conception et l'exécution des projets communaux.

L'appui institutionnel se traduit par l'implication des élus et des techniciens dans les actions de coopération : cela requiert la nomination d'un élu référent chargé du suivi pour chaque dossier permettant au Conseil d'avoir une plus grande maîtrise des initiatives et l'organisation de réunions de travail.

Désireux d'améliorer le niveau de vie des populations, le CG50, en concertation avec la commune, et conformément au plan de développement, appuie également des activités génératrices de revenus (AGR) comme l'apiculture, l'élevage avicole ou porcin, et ce, dans un souci d'autonomiser les populations locales et de contribuer à développer l'économie. L'approvisionnement en eau étant délicate sur la commune, l'hydraulique villageoise apparaît comme un défi important au développement de la région<sup>11</sup> : un forage fut d'ailleurs aménagé en 2007 dans une maternité doublé d'un comité de gestion pour sa maintenance.

L'amélioration de la gouvernance locale passe également pour un processus triennal de formations. Depuis 2006, des séances d'alphabétisation initiale et complémentaire ont été financées à des adultes volontaires dans un but professionnel. Grâce à l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul, chaque personne alphabétisée peut ainsi développer plus facilement la filière de son choix. La dynamisation de l'économie de la commune de Dissin traduit un nouveau type de partenariat durable prenant en compte tous les acteurs sur le territoire burkinabè et manchois (Conseil municipal, CG50, associations et opérateurs économiques). Selon ces acteurs, « la coopération décentralisée ne peut être un outil de développement durable que si l'on investit sur les jeunes et les femmes ». Cette relation entre les deux collectivités n'est toutefois pas unilatérale puisque des actions de sensibilisation d'entreprises au niveau de pôles de formation technique sont prévus dans la Manche et des jeunes du département peuvent valider leurs stages au Burkina. Ce programme avec Dissin

---

<sup>10</sup> Planète Manche, 2008, p2.

<sup>11</sup> Région du Sud Ouest, 2006, p39.

consiste ainsi à engager une coopération de territoire à territoire inscrivant les échanges Nord/Sud entre, le département de la Manche et la commune burkinabè dans la durée, toujours dans cette perspective de développement durable.

La complexité des montages institutionnels et l'obligation de visibilité de résultats sont pourtant deux logiques contradictoires. En effet, les bailleurs de fonds poussent à privilégier les actions concrètes, visibles sur le terrain (forage de Tovor), tant pour justifier les résultats engagés, que pour attribuer le renouvellement des fonds. Or, cette bureaucratisation est difficilement compatible avec la principale mission spécifique, effectivement assignable aux collectivités locales du Nord en matière de coopération avec leurs homologues du Sud à savoir l'appui à une gestion décentralisée adaptée et la maîtrise d'ouvrage d'un développement local durable<sup>12</sup>. En s'appuyant sur une décentralisation effective, l'espace local offre donc la possibilité d'inventer et de mettre en application de nouveaux modes de gestion participative et légitime des affaires publiques et du développement local. Le niveau local apparaît ainsi un élément clef dans l'amélioration des conditions de vie des populations.

### **TROISIEME PARTIE : COMMENT LA SOCIETE CIVILE PEUT-ELLE MODIFIER LES RAPPORTS DE FORCE ET LES MODES DE GOUVERNANCE A L'ECHELON LOCAL ?**

La décentralisation est-elle réellement porteuse de bouleversements dans la gouvernance locale burkinabè ? Elle est perçue comme vecteur de développement durable à travers la démocratie locale qui la sous-tend. En effet, la proximité est un facteur de bonne gouvernance puisqu'elle met en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par le citoyen et la décision publique qui lui répond. Cependant, malgré l'affirmation et le rappel constant de cette hypothèse par tous les acteurs au Burkina, les processus de décentralisation ne semblent pas définitivement acquis. Les institutions et les pratiques qu'elles ont engendrées à ce jour ne sont pas toujours appropriées pour la réalisation d'une gouvernance locale légitime. Au Burkina, les ONG explosent surtout dans les années 90, dans un contexte social marqué par un « renouveau associatif » et une problématisation accrue des solidarités familiales et communautaires, mais aussi par une disqualification de l'État comme acteur de développement, par des crises économiques importantes, et par une forte croissance urbaine.

Ce concept de bonne gouvernance apparaît, pour l'Afrique, à la toute fin des années 80, notamment à la faveur du rapport de la Banque Mondiale de 1989 intitulé: « L'Afrique

---

<sup>12</sup> Marie A, Olivier de Sardan J-P, 2005, 229p.

subsaharienne<sup>13</sup>. De la crise à la croissance durable ». Le terme de gouvernance en lui-même n'a pas bénéficié d'une définition précise, elle ferait référence à l'action ou à la manière de gouverner et recouvre partiellement l'idée de « gouvernement » (Pirotte, Poncelet, 2005).

Dans ce contexte de critique de l'interventionnisme étatique centralisé, l'apparition d'une société civile composée d'une multitude d'acteurs sociaux des plus variés devait ainsi participer à la recomposition d'une meilleure gouvernance en Afrique subsaharienne, au même titre que l'adoption de politiques visant la décentralisation et / ou la déconcentration des pouvoirs publics (Pirotte, Poncelet, 2005).

La société civile au Burkina Faso se structure autour d'un réseau dense et relativement ancien d'associations, ONG, fédérations paysannes, groupements villageois et autres organisations de base. Environ 6 000 associations et 12 000 groupements villageois pré-coopératifs et coopératifs sont ainsi enregistrés dans le pays. 653 ONG y sont officiellement reconnues en 2010 (Direction de Suivi des ONG, 2010). Le processus de décentralisation, offre également un champ d'intervention élargi et novateur aux 120 comités de jumelage franco-burkinabè agissant sur le terrain. Les ONG françaises et étrangères ont appuyé la création ou le renforcement d'ONG et d'associations locales. Nombreuses sont ainsi les associations burkinabè qui sont aujourd'hui soutenues au niveau institutionnel et financier par leurs partenaires étrangers. Dans certains cas, l'association locale est devenue maître d'oeuvre sur le terrain des projets financés par la coopération non-gouvernementale ou décentralisée française qui ne dispose pas des capacités organisationnelles suffisantes ou qui est désireuse de responsabiliser ses partenaires locaux. Cette dynamique est appuyée par les coopérations étrangères qui favorisent financièrement l'émergence ou le renforcement de structures ou d'organismes de partenariat.

La décentralisation a été progressivement élevée au rang d'élément indispensable à une « bonne gouvernance » au motif que les autorités décentralisées seraient le contre-pouvoir idéal à l'État central, parce que, plus proches des besoins et des réalités locales, elles seraient plus efficaces pour remplir certaines fonctions. Toutefois, l'expérience acquise en matière de décentralisation dans les États en développement a révélé que les autorités locales ne participent pas nécessairement à l'émergence d'une gouvernance locale participative

---

<sup>13</sup> La gouvernance (locale) est la manière dont les instances gouvernantes d'une collectivité mettent en oeuvre les compétences qui lui sont dévolues. Voir Etienne Le Roy : « Si la décentralisation offre une nouvelle géographie de la répartition des pouvoirs ou une "architecture" renouvelée des attributions dévolues aux pouvoirs centraux et locaux, en particulier par la redistribution des compétences financières (...), la gouvernance prend en charge la manière de mettre en oeuvre ces compétences par le choix des élites, les styles de gestion et le nécessaire règlement des conflits. La gouvernance offre une "carte du coeur" là où la décentralisation propose un planisphère ».

## CONCLUSION

Comme le soulignent Simon Batterbury et Jude Fernando dans leurs travaux en Afrique de l'Ouest, force est de constater que la décentralisation a été souvent menée trop rapidement et de manière incomplète, laissant place à des formes hybrides plus proches de la déconcentration (Batterbury et Fernando, 2006). Ribot, Agrawal et Larson notent l'absence de réels transferts de pouvoirs, de mécanismes de responsabilité à l'égard de la population locale et le manque de ressources financières (Ribot et *al.*, 2006). La coopération décentralisée peut agir de manière complémentaire mais ses conditions de réussite dépendent, entre autre, du succès des processus de décentralisation dans les pays du Sud ; par ailleurs les structures locales doivent disposer de capacités institutionnelles suffisantes pour l'élaboration et la mise en place de programmes s'inscrivant dans une perspective de plus long terme afin d'assurer démocratie et durabilité. Ceci n'est évidemment pas encore le cas au Burkina.

La pérennité de la coopération décentralisée avec les pays de solidarité dépendra donc de la capacité à pouvoir en démontrer l'intérêt pour le développement des territoires. Enfin, les grands enjeux internationaux, en particulier les enjeux environnementaux et climatiques, mais aussi les enjeux en termes d'équité et de répartition des richesses touchent directement les collectivités territoriales. A ce titre, ils concernent aussi la coopération décentralisée qui a un rôle à jouer pour que les collectivités et leurs organisations puissent faire entendre leur voix et agir localement pour relever ces enjeux mondiaux.

La coopération décentralisée franco-burkinabé, par son importance et son potentiel est au cœur de ces enjeux. Soulignons également que contraints à la décentralisation par des instances externes, les dirigeants africains la mènent souvent à contrecœur, ce qui se traduit par un déficit de stratégie globale, un manque de préparation et d'accompagnement, ainsi que par des modalités d'application et de gestion concrètement très difficiles au niveau des collectivités territoriales au Burkina.

L'analyse du processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest fait apparaître un bilan contrasté. Souvent, comme au Sénégal ou au Mali, la décentralisation a fait émerger une autorité locale démocratique, de nature à permettre de rompre la situation duale qui prévalait depuis l'époque coloniale. Cela constitue indubitablement une avancée majeure. En effet, de manière générale, la décentralisation fonctionne localement et n'est pas remise en cause.

Compte tenu de nombreux problèmes liés à leur manque de moyens financiers, matériels et humains, le chemin à accomplir par les collectivités territoriales de base durant cette dernière décennie demeure fastidieux et semé d'embûches. La décentralisation devient peu à

peu une réalité palpable pour les burkinabè et la conscience d'appartenir à cet ensemble nouveau, à la fois décentralisé et local, se renforce chaque jour parmi la population. C'est désormais avec le temps et le fonctionnement que l'existence de la collectivité territoriale se consolidera dans les esprits.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Abdoul Daff S, Mbaye A (coord), 2007, *Profils de gouvernance, Un diagnostic de la gouvernance en Afrique à partir des expériences concrètes d'acteurs*, Cahier n°2007-02, 112p.

*Atlas français de la coopération décentralisée*, décembre 2009

Batterbury S., Fernando J., 2006, *Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization : An Introduction*, World Development, Vol. 34, n°11, pp. 1851-1863.

Bertrand N ., Moquay P, 2004, *La gouvernance locale, un retour à la proximité*, Économie rurale n° 280 p. 77-95.

Capelier W., Simoulin V, 2003, *La gouvernance : du programme de recherche à la transdisciplinarité*. Présentation », Droit et Société, 54, p. 301-305.

Chabal P., Daloz J.-P, 1999, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Économica, col. « Analyse Politique ».

Chia E., 2008, *Conclusion : Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires*, Norois 4/2008 (n° 209), p. 167-177.

DGCID, 2006, *Coopération décentralisée, tourisme responsable et solidaire et développement des territoires*, Paris, MAE, 94 p.

Enée G, 2007, *La dynamique des ONG au Burkina Faso, une efficacité en question*. Thèse de doctorat soutenue le 12 octobre 2007, Université de Caen, UMR-ESO 6590, CNRS, 653p.

Froger G, *Les coopérations au développement durable en question dans les pays du Sud », Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 1, n° 1, Mai 2010, mis en ligne le 07 mai 2010,*

Froger G., Mainguy O., Brot J., Gerardin H., 2005, *Quels acteurs pour quel développement ?* Paris, GEMDEV – Karthala, 288p.

Froger G., Méral Ph., 2008, *Environnement et décentralisation dans les pays en développement (introduction)*, Mondes en développement, Vol. 36, n°141, pp. 7-10.

Ghils P., 1993, Le concept et les notions de société civile, *Transnational Associations*, 47 : 136-155.

Gilly J.-P. et Wallet F., 2005, *Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°5, p.701.

Guesnier B., 2010, *L'eau et le développement durable : un couple en rupture sans gouvernance sociétale et coopération décentralisée*, in Développement durable et territoires, Vol. 1, n° 1, Mai 2010, 7p.

Hewitt de Alcantara C., 1998, *Du bon usage du concept de gouvernance*, Revue Internationale des Sciences Sociales, 155 : 109-118.

Hibou B., 1999, *L'État en voie de privatisation. Introduction au thème « La décharge, nouvel interventionnisme »*, Politique Africaine, 73 : 6-15.

Houzir M., 2007, *La coopération décentralisée : dynamique actuelle et perspectives*, Revue Liaison Énergie-Francophonie, 77(4), pp. 16-21.

Khilnani S., 2001, *La société civile, une résurgence*, Critique Internationale, n° 10, janv. 2001, p. 38.

Le Galès P., 2006, (dossier réalisé par), *Gouvernement et gouvernance des territoires*, Problèmes politiques et sociaux, La documentation Française, n°922, mars 2006, 120p.

Le Roy, 2006, *Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XXème siècle*, GEMDEV (éd.), Les avatars de l'État en Afrique, Paris, Karthala, 1997, pp.153-160

Marie A., 2005, *La coopération décentralisée et ses paradoxes*, Paris, Karthala, 229p.

Marie A, 2005, *La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique*, Paris, Karthala, 229 p.

Marie J et Idelman E, 2010, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?*, EchoGéo, numéro 13, 2010, 13p.

Marie A, Olivier de Sardan J-P, 2005, *La Coopération décentralisée et ses paradoxes*, Karthala, 229p.

Mestre C, Banaon N, 2009, *Evaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso, Rapport de synthèse CIEDEL, Tome 1*, 14p.

Mestre C, Banaon N, 2009, *Evaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso, Rapport final CIEDEL, Tome 2*, 125p.

Ministère de l'Administration Territoriale, *Rapport d'activité, février 2007*

Neu D, 2003, *Développement local et décentralisation, Points de vue*, in les notes méthodologiques, n°4, Direction scientifique du GRET, mai 2003, 8p.

Pirotte G., Poncelet M, 2003, *Société civile et nouvelle gouvernance au Bénin. Quelques réflexions illustrées à partir de l'analyse du nouveau secteur ONG à Cotonou*, Bulletin de l'APAD, 26, 2003, 14p.

Poncelet M. & Pirotte G., 2005, *Société civile et nouvelle gouvernance au Bénin. Quelques réflexions illustrées à partir de l'analyse du nouveau secteur ONG de Cotonou*, Bulletin de l'APAD, n°26, décembre 2005.

Ribot J., Agrawal A., Larson A., 2006, *Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources*, *World Development*, Vol. 34, n°11, pp. 1851-1863.

Senarclens (de) P., 1998, *Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale*, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, pp.95-108.

Tulard M.J., 2006, *La coopération décentralisée*, Paris, LGDJ, 12p.

Yaméogo L, *Réflexions sur la décentralisation au Burkina Faso*, in *Governance in Africa*, 4p.

Zonon A, 2006, *Comment réduire les écarts régionaux de pauvreté dans le contexte de la décentralisation ?*140p.