

Grégory Enée

ESO - CAEN
UNIVERSITÉ DE CAEN - UMR 6590 CNRS

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 elle est apparue très tôt au sein des discours des chefs d'État 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, p. 20). À l'instar des autres pays sub-sahariens, elle tire justification de la carence étatique et demeure tributaire des incitations des bailleurs de fonds.

Aujourd'hui, face aux évolutions majeures du contexte et à certaines orientations prises par l'État burkinabé, 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, rurales et Régions), porteuses de bonne gouvernance et de développement local. Les actions de coopération décentralisée ne sont pas des pratiques nouvelles au Burkina, puisque les premières tentatives remontent aux années soixante. Le foisonnement de ces interventions équivaut au Mali avec 326 projets de coopération décentralisée engagés au Burkina contre 123 projets au Bénin, 136 au Togo, 67 au Niger et 10 pour la Centrafrique (*Atlas français de la Coopération décentralisée*, 2009). Pourtant, les travaux universitaires relatifs à ces problématiques demeurent finalement peu nombreux.

De ce fait, cette contribution fait suite à une communication au colloque international d'Agadir de février 2011, « Le développement local : Mécanismes, Stratégies et Gouvernance » et se base sur des recherches de terrain conduites au Burkina Faso entre 2005 et 2008. L'objectif de cette étude est de mesurer, à travers l'exemple burkinabé, l'articulation des actions de coopération décentralisée des collectivités françaises par rapport aux orientations politiques de l'État burkinabé, en particulier l'apport de la coopération décentra-

lisée 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 dynamiques spatiales et sociales de la 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.

I- LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE AU BURKINA

L'expérience burkinabé 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 (Roel von, 1998, p. 9). 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 à différentes échelles (des ententes, des comités de gestion, des groupements villageois...) dont la trame dessine un réseau relationnel d'une grande densité sur lequel le processus en cours prend appui. À 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, économique...). À cause de celles-ci, la recherche d'un développement équilibré a toujours été un souci récurrent des autorités et s'est traduite par plusieurs tentatives de découpages selon des critères divers (Zonon, 2006, p. 31). Ces actions visaient à la fois une gestion administrative efficiente et une prise en compte des spécificités régionales dans les programmes de développe-

ment. Depuis l'Indépendance, on compte une douzaine de tentatives de découpage de l'espace national caractérisées par une absence d'harmonisation. Sans véritable centre politique et administratif, chaque région couvre des espaces différents d'où la difficulté d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de développement et d'aménagement du territoire cohérente dans les régions. Dans 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'ont pas donné l'élan nécessaire à la viabilité ou à la pérennisation de ces découpages comme entités de développement (Zonon, op. cit).

La période actuelle est donc marquée par une dynamique d'approfondissement de la décentralisation qui expose les collectivités territoriales à de nouveaux enjeux. Les actions de coopération décentralisée cristallisent ces évolutions et les relations des collectivités burkinabés avec leurs partenaires sont un des facteurs clefs dans la construction de leur capacité à assumer ces nouvelles responsabilités (Mestre, Banaon, 2009, p. 9).

Deux événements accélèrent la mise en place de la décentralisation: d'une part, l'adoption en 2004 de la loi portant code général des collectivités territoriales et d'autre part, la tenue des élections régionales et municipales de 2006. On assista alors à une véritable communalisation intégrale du territoire national, qui se traduit dans l'espace par la création de 302 communes rurales avec la mise en place dans chaque village d'un Conseil Villageois de Développement (CVD), placé sous l'autorité du conseil municipal. Le territoire des communes urbaines s'étend désormais pour épouser celui du département. S'ajoute la mise en place des 13 régions, la collectivité régionale ayant vocation à être un espace économique et un cadre d'aménagement, tout en maintenant l'échelon provincial sans mise en place de collectivité locale de même niveau.

La décentralisation est une réalité ancienne en Afrique subsaharienne généralisée au Sénégal dès 1972 avec la création de communes rurales mais ce processus s'avère extrêmement lent, souvent interrompu par des coups d'État militaires (Mauritanie, Madagascar, Guinée, Centrafrique...). Ainsi, à la fin du XXe siècle, peu de pays d'Afrique subsaharienne avaient des assemblées élues au niveau régional. C'était le cas de l'Éthiopie, du Ghana, du Sénégal, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda. Fin 1997, on observe également des gouvernements locaux au Bur-

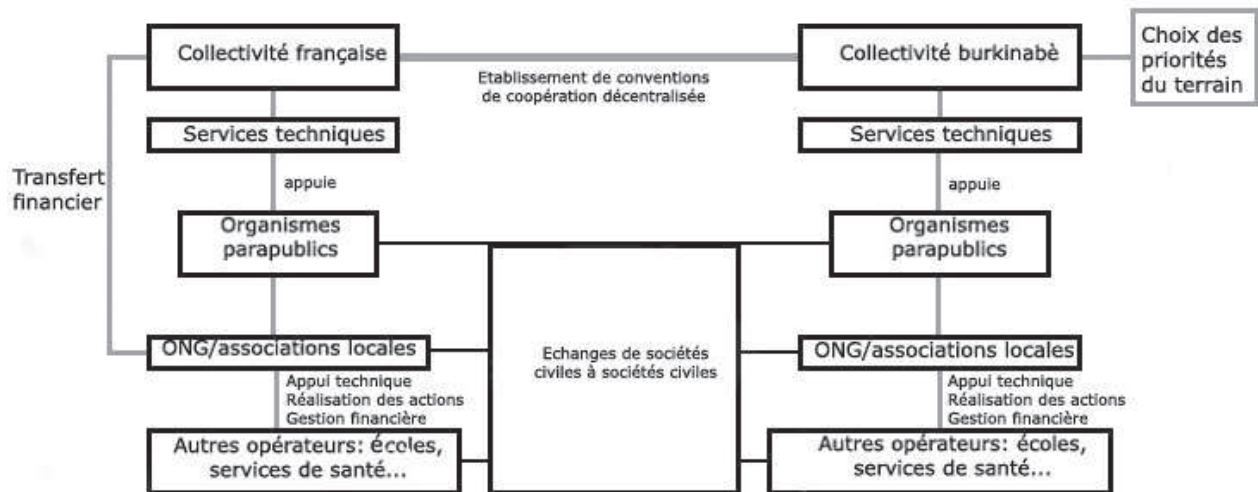
kina Faso et dans plusieurs pays dont le Cameroun, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal (Poulin, 2004, p. 2). Handicapés par le fait qu'on leur transfère des responsabilités sans tenir compte des ressources requises pour les assumer, on observe peu d'exemples de gouvernements locaux performants en Afrique subsaharienne (Adamolekun, 1999).

Au Mali, depuis la mise en place de la décentralisation en 1999, Stéphanie Lima évoque ainsi les difficultés rencontrées pour dessiner, non seulement sur une carte mais plus encore sur le terrain, les nouvelles communes et notamment les micro-communes, en deçà du seuil démographique de 10000 habitants. L'apprentissage de la démocratie à l'échelle locale est aussi un long processus qui passe par une réappropriation de l'espace politique (Lima, 2007).

Véritable défi au vu des problèmes qu'elle pose (formation des élus locaux, fiscalité...), la décentralisation tente d'éviter « une césure entre le pays légal et le pays réel » (Yaméogo, 2007, p. 37). Elle exige que des acteurs tout aussi multiples que divers se mettent en relation au plan local pour atteindre un but commun 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 initier un projet local cohérent et collectif. Par ailleurs, les conditions d'avènement de la décentralisation au Burkina n'ont pas toujours permis un choix d'acteurs porteurs d'enjeux puisque l'on a assisté à une pratique politicienne peu regardante vis-à-vis de l'éthique et de la compétence des acteurs (Abdoul Daff, Mbaye, 2007).

La méthodologie de l'étude a été marquée par une première phase de cadrage et d'analyse bibliographique, avec un travail d'enquête et de traitement des données auprès de l'ensemble des coopérations décentralisées recensées et un travail d'analyse bibliographique 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 la cohérence de leurs interventions facilitant ainsi leur articulation dans le processus de décentralisation.

Figure 1 : Les actions de coopération décentralisée au Burkina : Une coopération de territoire à territoire



DAO : Enée G., d'après le rapport de coopération décentralisée 2010

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 (élus et techniciens des collectivités territoriales, comités de jumelages, opérateurs techniques...).

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 la mise en place de dispositifs institutionnels, mais il n'empêche que les réformes semblent connaître certaines réticences à définir des mécanismes et des cadres qui permettent l'achèvement des objectifs de la décentralisation.

II- LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DANS CE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

L'hétérogénéité spatiale et l'intercommunalité des projets de coopération décentralisée

Au fil du temps, la coopération décentralisée franco-burkinabé s'enracine dans les relations de solidarité. Ces relations ont débouché il y a plus de 40 ans sur la mise en place des premiers jumelages coopérations et partenariats entre collectivités locales. Alors que, jusqu'à ce jour, ce sont sans doute plus de 200 relations de

jumelage, formalisées ou non, qui se sont nouées, de nouvelles relations naissent chaque année, faisant de cette coopération une relation à la fois ancrée dans l'histoire et profondément contemporaine. Globalement, on assiste à une évolution des relations de coopération.

Les relations de jumelage au sens strict, marquées par une approche humanitaire, ont tendance à évoluer vers des relations de projets caractérisées par une approche d'aide au développement, par des relations de territoire à territoire et marquées par un appui institutionnel. Ces relations se caractérisent par une implication élargie des acteurs des deux territoires de coopération, par la mise en place de modalités de concertation, par la recherche d'une dynamique de développement territorial et par l'identification d'un intérêt réciproque de la coopération pour les deux territoires. L'approche dans laquelle s'inscrit ce mode de relation est une approche d'intérêt mutuel, c'est-à-dire que les deux territoires et les acteurs de part et d'autre en tirent un bénéfice (figure 1).

Si les connexions s'établissant entre collectivités de niveau différent (de départements à communes...) existent, les échanges sont avant tout intercommunaux et concernent plutôt des communes moyennes et de petites tailles en France (Morlaix, Montbéliard, Embrun, Étrechy, Châteauroux...) et des communes rurales au Burkina (Guibaré, Tikaré, Mégué, Piéla...). Il s'agit d'une coopération « de proximité » dans laquelle un tissu de citoyens, d'organisations locales (comités de

jumelage, associations, établissements scolaires...) développe des modalités d'échanges favorisant les relations interpersonnelles.

En croisant les sources d'information existantes, 171 partenariats déclarés ou recensés comme coopération décentralisée ont été identifiés et développent 326 projets. Nous utilisons ce terme générique de « partenariat » pour différencier l'ensemble des relations recensées de celles qui correspondent à des relations de coopération décentralisée. Une analyse de ces échanges permet d'identifier que certains d'entre eux recouvrent des actions menées de manière autonome par des acteurs du territoire de la collectivité française, d'autres des actions menées par des associations qui sont partiellement subventionnées par la collectivité française. Par exemple, le jumelage Marvejols/Siby, n'a pas existé comme tel mais sous la forme d'une relation entre le lycée agricole de Marvejols et le Centre de formation des jeunes agriculteurs de Siby. Pourtant ce partenariat est recensé comme jumelage ou coopération décentralisée. De plus, nombreuses sont les relations de partenariat qui restent informelles pendant plusieurs années sans s'inscrire dans un cadre conventionnel. Certaines, totalement portées par des associations, utilisent le « chapeau » des collectivités pour légitimer leur action. Les partenariats se construisent, se formalisent, se développent, parfois déperissent mais ne sont quasiment jamais dissous. Il est donc difficile d'identifier les coquilles vides de celles qui sont simplement dans une phase de sommeil et qui pourront redémarrer. Des partenariats peuvent de ce fait s'être interrompus pendant plusieurs années (Tremblay/Loropeni...), puis renaître (Vendôme/Boulsa) (Mestre, Banaon, *op. cit.*). 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'en identifier le porteur. Ainsi, dans certaines communes recensées comme ayant un partenariat, aucun des services sollicités ne possédant d'informations sur le porteur.

D'un point de vue spatial, la comparaison entre la proportion de partenariats par région et le poids démographique de celles-ci, montre que le « grand Centre » du Burkina absorbe 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 trois coopérations contre 50 actuellement pour la région Centre (Rapport de la MCD, 2008). L'accessibilité accentue cette inégalité, la position centrale de Ouagadougou impliquant un engagement plus aisé dans les communes et villages proches. Sa situation et son rang de capitale offrent un accès important aux divers services et limitent les coûts de transports (Enée, 2007, p. 289). Cette situation inégalitaire est fortement ressentie par les élus locaux burkinabés. Enfin, ces relations se sont mises en place indépendamment des pouvoirs publics français et se développent de manière autonome. En effet, rares sont les coopérations qui s'inscrivent dans une recherche régulière de financement public, la grande majorité se construisant sur les ressources propres des collectivités et sur la mobilisation du tissu associatif local.

Il est admis que la coopération décentralisée continue très majoritairement à intervenir de manière isolée, sans lien fort avec les instruments des politiques nationales, bilatérales et internationales. On peut alors 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, la loi Oudin Santini permet notamment aux collectivités, dans la limite de 1 %, de consacrer leurs ressources « eau et assainissement » à des actions de coopération avec des collectivités territoriales étrangères et leurs regroupements (CUF, 2007).

La coopération décentralisée continue très majoritairement à intervenir de manière isolée, sans lien fort avec les instruments des politiques nationales, bilatérales et internationales si bien que l'effet levier sur des fonds bilatéraux (AFD, DANIDA...) et internationaux (ONU Habitat, BAD, Union Européenne) existe bel et bien 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 elles-mêmes qu'un effet levier de la coopération décentralisée. Ajoutons que pour les collectivités françaises, les orientations et le dispositif institutionnel d'appui à la coopération décentralisée sont maintenant clairement identifiés, ce qui n'est pas le cas pour les collectivités burkinabés qui ont une très faible connaissance des orientations françaises.

Eu égard aux orientations en termes d'approche et de contenu des projets de coopération, 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 ces engagements pour les collectivités françaises reléguant au second plan les pratiques sur le terrain. Le manque de capacités de suivi des relations et des actions sur le terrain rend difficile l'appréciation des résultats de la politique et limite les possibilités d'inflexion. Un seul volontaire international est chargé de suivre ces actions. Le dernier en poste estimait n'avoir pu suivre que la moitié des projets. Les animateurs des démarches d'appui au développement local reprochent souvent à ces systèmes de pouvoir 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).

Les dynamiques spatiales autour des enjeux de la coopération décentralisée et de la communalisation intégrale au Burkina

La grande majorité des partenariats s'opère entre collectivités burkinabés et françaises. Avec l'apparition de nouveaux enjeux (décentralisation, développement local), l'accent est mis sur quelques axes forts : la mise en œuvre de la décentralisation sur le terrain, le soutien aux processus de développement des communes, le renforcement des capacités des acteurs et enfin l'amélioration de la gouvernance locale. Les partenariats entre collectivités se caractérisent par des pratiques multiformes qui montrent la vigueur de ces échanges, mais posent aussi des problèmes 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 variés, touchant le plus souvent l'éducation, la santé et l'hydraulique. Ainsi, en 25 ans, la coopération décentralisée entre le département de Seine Maritime et la province

du Bam a permis, entre autre, la réalisation de 111 salles de classes, de 56 postes de santé primaire et de 78 réalisations de forages (Collombon, Sanon, 2005).

En matière de dynamique du développement territorial, soulignons les faibles mobilisations des acteurs locaux et les difficultés à impliquer de façon cohérente toutes les composantes du local. L'analyse souvent insuffisante des contextes d'intervention entraîne une appropriation des actions parfois difficile. Ajoutés aux problèmes de maintenance des infrastructures, les investissements sont réalisés sans formation, le suivi des actions sur le terrain s'avère trop limité et des contraintes dans l'organisation des échanges nuisent aux interventions.

L'appui institutionnel passe dorénavant par la formation des acteurs : le rôle d'élu nécessite un minimum de connaissances mais le personnel mis à disposition des nouvelles entités ne répond pas aux besoins, d'où la nécessité d'établir des programmes de formation concertés. Plus encore, les nouvelles communes manquent d'équipements et si elle semble déterminante à moyen terme, la mobilisation des ressources fiscales n'est pas encore une réalité étant donné la pauvreté de certaines communes. Plusieurs partenaires, notamment Chambéry à Ouahigouya, ont donc décidé d'aider ces communes à travers des appuis budgétaires et la réalisation de certains équipements d'urgence (Sembene, Sanon, 2006, p. 74). L'aide aux collectivités territoriales pour l'élaboration de plans de développement constitue un objectif afin de déterminer les priorités. Or, les présidents de Conseils régionaux ne disposent pas de moyens suffisants pour le réaliser. La région en tant que collectivité est le parent pauvre de la décentralisation au Burkina. Cette dimension régionale dans les actions 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 est inexistante : dans la plupart des localités, plusieurs acteurs interviennent sans jamais se rencontrer sur le terrain. L'objectif consiste à les mettre en contact afin d'harmoniser et d'articuler les actions dans une logique de consolidation du processus de décentralisation pour évoluer ainsi vers de véritables coopérations de « territoire à terri-

toire ». Favoriser une mobilisation sociale forte et une synergie d'interventions entre l'ensemble des acteurs locaux concernés constitue un enjeu déterminant.

L'affirmation du rôle moteur des collectivités territoriales est un véritable instrument producteur 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, le but étant de favoriser le rôle moteur des collectivités et de leur donner les outils nécessaires à l'exercice efficace de leur fonction de maître d'ouvrage du développement de leur territoire.

En France, le Conseil général de la Manche (CG50) s'engage directement, depuis 2006, dans une démarche de coopération décentralisée avec la commune de Dissin, située dans la province du loba. Cette province, éloignée de la capitale¹, pauvre (IDH inférieur à 0,33), profondément rurale, témoigne d'un réel paradoxe : si les potentialités apparaissent nombreuses en matière de ressources naturelles, les indicateurs de pauvreté demeurent parmi les plus alarmants du pays.

L'Association pour l'Aide au Développement Agricole et l'Autonomie de l'Afrique (AD3A), association de la Manche, agit sur le terrain depuis une vingtaine d'années en appui à une ONG locale, la Coordination des Initiatives de Développement Intégral (CIDI) qui œuvre pour le développement de la province du loba. 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 durable, condition *sine qua non* de lutte efficace contre la pauvreté, en appliquant l'approche participative qui intègre, dans la démarche, l'approche filière »². Le CG50, oriente donc son action dans une logique de développement durable et de bonne gouvernance, en partenariat avec la commune et les associations sus-nommées³. C'est en janvier 2009 qu'une convention portant sur trois années fut signée entre les élus de Dissin et le CG50. Intégrer le développement durable et la gouvernance locale comme composantes majeures des actions du département de la Manche est devenu le leitmotiv du pro-

gramme de cette coopération réticulaire intégrant des entités variées⁴.

Désireux d'améliorer le niveau de vie des populations, le Conseil général, en concertation avec la commune, et conformément au plan de développement, appuie également des activités génératrices de revenus (AGR) et ce, dans le souci d'autonomiser les populations locales et de contribuer au développement économique. L'approvisionnement en eau étant délicat, l'hydraulique villageoise apparaît comme un défi important au développement de la région du Sud Ouest (Somda, Some, 2009, p. 115) ainsi près de la maternité communale, un forage fut d'ailleurs aménagé en 2007, géré par un comité chargé de sa maintenance.

La bonne gouvernance passe par un processus triennal de formations. Depuis 2006, des séances d'alphabetisation ont été financées pour des adultes volontaires dans un but professionnel. La dynamisation du secteur économique traduit un nouveau type de partenariat durable prenant en compte tous les acteurs sur les territoires burkinabé et manchois et ce, à différentes échelles (Conseil municipal, CG50, associations et opérateurs économiques). 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 prévues dans la Manche et des jeunes du département peuvent valider leurs stages au Burkina. Ce programme avec Dissin consiste ainsi à engager une coopération de territoire à territoire inscrivant les échanges Nord/Sud dans la durée, toujours dans cette perspective de développement durable.

Plus largement, la complexité des montages institutionnels et l'obligation de visibilité de résultats sont deux logiques contradictoires. En effet, les bailleurs de fonds poussent à privilégier les actions concrètes, tant pour justifier les résultats engagés, que pour attribuer le renouvellement des fonds. Or, cette bureaucratisation est difficilement compatible avec la principale mission spécifique à savoir, l'appui à une gestion décentralisée adaptée et la maîtrise d'ouvrage d'un développement local durable (Marie, Olivier de Sardan, 2005, 229 p.). En s'appuyant sur une décentralisation effective,

1- Dissin est située à environ 220 km de la capitale.

2- www.cidi-ong.bf

3- www.cg50.fr/environnement

4- CG50, Charte Départementale de Développement Durable, Programme 2007-2013, p.24.

l'espace local offre donc la possibilité d'inventer et de mettre en application de nouveaux modes de gestion participative des affaires publiques et du développement local. L'échelon local apparaît ainsi comme un espace clef dans l'amélioration des conditions de vie des populations.

III- COMMENT LA SOCIÉTÉ CIVILE PEUT-ELLE MODIFIER LES RAPPORTS DE FORCE ET LES MODES DE GOUVERNANCE À L'ÉCHELON LOCAL ?

« Les arènes du pouvoir » mettent en jeu plusieurs acteurs dont les intérêts sont parfois contraires mais l'objectif principal de la décentralisation et du transfert du pouvoir est d'impulser le développement afin de rendre opérationnelles les décisions du gouvernement central (Diop, 2008).

La proximité semble 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 de cette hypothèse par tous les acteurs, 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 1990, dans un mouvement social marqué par une disqualification de l'État comme acteur de développement, par des crises économiques importantes, et par une forte croissance urbaine. Dans ce contexte, l'apparition d'une société civile devait participer à la recomposition d'une meilleure gouvernance au même titre que l'adoption de politiques visant la décentralisation et/ou la déconcentration des pouvoirs publics (Poncelet, Pirotte, 2005). Cette société civile se structure autour d'un réseau d'associations, d'ONG, de fédérations paysannes et de groupements villageois. Environ 6000 associations et 12000 groupements villageois coexistent et 653 ONG (dont 30 % burkinabé) y sont officiellement reconnues en 2010 (Direction de Suivi des ONG, 2010). Les ONG étrangères ont appuyé la création ou le renforcement de structures à la base. Généralement, l'association locale est devenue maître d'œuvre 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 responsa-

biliser ses partenaires locaux. Cette dynamique est appuyée par les coopérations étrangères qui favorisent financièrement l'émergence ou le renforcement d'organismes de partenariat.

La décentralisation a été progressivement rendue indispensable à une bonne gouvernance au motif que les autorités décentralisées seraient le contre-pouvoir idéal à l'État central. 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 (Bénin, Guinée Conakry...) a révélé que les autorités locales ne participent pas nécessairement à l'émergence d'une gouvernance locale participative (Charte 2008, p. 3).

Des insuffisances non négligeables sont à considérer dans l'analyse de la qualité de la gouvernance locale. Les cumuls de mandats politiques (députés maires, maires ministres...) et l'absence de résidence des maires se traduisent par un manque de contact structurel avec les citoyens. Ainsi, le maire de Dissin réside à Diebougou, commune située à 25 km. La question de la légitimité électorale et l'exemplarité des gouvernants sont capitales dans le jeu démocratique local. Les rapports paternalistes réduisent les élus locaux à de simples demandeurs auprès des ministères pour la mise en œuvre des plans de développement; le manque d'encadrement du multipartisme et d'animation politique au niveau des collectivités locales affecte la cohésion des communautés à la base; les ONG, au nom de leur légitimité technique et financière assimilent les mairies à de simples bénéficiaires de leurs interventions. Enfin, les difficultés de recrutement d'un personnel municipal qualifié ne sont que peu compensées par les dispositifs d'appui-conseil actuels. En guise d'illustration, sur les 19358 élus territoriaux du Burkina⁵, 15243 élus, soit 78,74 %, sont des non-lettrés et 9,25 %, ont le niveau de l'enseignement de base.

Ajoutons que la gouvernance est fondamentalement territorialisée et tout territoire s'inscrit dans un réseau de territoires juxtaposés et emboîtés. En somme, la manière dont celui-ci est découpé et représenté dans les instances de gestion du pouvoir est stra-

5- Ouedraogo M., 2007, *La communalisation en milieu rural, Les élus locaux peuvent-ils relever le défi ?*, Paris, L'Harmattan, 98 p.

tégique pour la bonne gouvernance. Malheureusement, les découpages actuels sont généralement subjectifs et favorisent certaines chefferies traditionnelles et hauts administrateurs, mais inadéquats aux réalités locales. Si les textes de la décentralisation ne prévoient généralement pas avec précision les modalités d'articulation entre les pouvoirs élus et traditionnels, certains élus polyvalents, savent articuler les logiques et s'appuyer sur les encadrements « traditionnels ». La bonne intelligence entre encadrements élus et traditionnels est particulièrement nécessaire et efficace en matière de développement économique⁶ ou de recouvrement des impôts (Marie, Idelman, op. cit).

Parmi les solutions, mener des études d'impact utiles, s'assurer qu'elles reposent sur une information complète et transparente et susciter le dialogue des parties prenantes, représentent des préalables indispensables. Dans ce contexte, l'analyse des résultats acquis rapportés aux particularités du contexte national et local s'avère décisive. Dans le même ordre d'idées, l'échange d'expériences devrait favoriser l'information rigoureuse sur les difficultés qui ont été rencontrées lors de leur mise en œuvre éventuelle et sur l'analyse des résultats obtenus (Dusepulchre, 2010, p. 12).

CONCLUSION

Force est de constater que la décentralisation a été souvent menée trop rapidement, laissant place à des formes hybrides plus proches de la déconcentration (Batterbury et Fernando, 2006). Ribot, Agrawal et Larson (2006) notent l'absence de réels transferts 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 apparaissent corrélées aux processus de décentralisation; par ailleurs les structures locales doivent disposer de capacités institutionnelles suffisantes pour l'élaboration et la mise en place de programmes afin d'assurer démocratie et durabilité. Ceci n'est évidemment pas encore le cas au Burkina. La pérennité de la coopération décen-

tralisée avec les pays de solidarité dépendra donc du rôle des élus locaux en tant que moteurs du développement et de la capacité à pouvoir en démontrer l'intérêt pour le développement territorial.

Dans ce contexte défavorable aux ONG (manque de transparence, efficacité discutable, saupoudrage des projets...), la coopération décentralisée semble avoir un rôle à jouer pour que les collectivités puissent faire entendre leur voix et agir localement. Celle-ci, par son importance et son potentiel s'apparente à un souffle nouveau pour le développement. Malgré tout, 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 ainsi que par des modalités d'application concrètement difficiles au niveau du terrain.

Si la coopération décentralisée apparaît comme un des vecteurs et un des résultats du processus de mondialisation, se diffusant sous les effets de bonne gouvernance, des pressions politiques de la communauté internationale et qu'elle figure comme une nouvelle voie pour le développement burkinabé, le manque de moyens financiers, matériels et humains constitue déjà un frein pour les collectivités locales. Malgré tout, la décentralisation se concrétise pour les Burkinabés et le sentiment d'accompagner ce processus et d'appartenir à cet ensemble nouveau, à la fois décentralisé et local, se conforte tous les jours un peu plus parmi la population. Désormais, l'appropriation de ces collectivités territoriales se fera dans la pratique et dans le temps.

6- Un maire ne peut pas mener une action de développement économique sur le territoire d'un village sans l'accord du conseil de village, émanation du pouvoir traditionnel... ; ce qui est aussi une manière détournée de reconnaître, *de facto*, le pouvoir des autorités traditionnelles sur le foncier.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abdoul Daff S., Mbaye A (coord), 2007, « Un diagnostic de la gouvernance en Afrique à partir des expériences concrètes d'acteurs », *Cahier Profil de gouvernance*, n° 2, 112 p.
- Adamolekun L., 1999, *Public administration in Africa: Main issues and selected country studies*, Westview press, Oxford, 415 p.
- Atlas Français de la Coopération Décentralisée, www.cncd.diplomatie.gouv.fr, mis en ligne en décembre 2009, consulté en mars 2011.
- Batterbury S., Fernando J., 2006, Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: an Introduction, *World Development*, vol. 34, n° 11, Amsterdam, pp.1851-1863.
- Bertrand M., 1999, Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise, Paris, *GrafiGéo, Mémoires et documents de l'UMR PRODIG*, 110 p..
- Bussi M., Lima S. et Vigneron D., 2009, « L'État-nation africain à l'épreuve de la démocratie, entre présidentialisation et décentralisation: l'exemple du Mali ». *L'Espace Politique*, n° 7, juin
- Cité Unies France, 2010, *Le Burkina Faso*, Collection « Dossier pays », 16 p.
- Collombon J-M. et Sanon S., 2005, *Évaluation rétrospective de coopérations décentralisées menées par le département de la Seine Maritime dans la province du Bam au Burkina Faso*, Rapport final, GRETE, décembre
- Conseil Général de la Manche, 2010, *Rapports sur la coopération décentralisée*, www.CG50.fr
- Conseil Général de la Manche, *Charte Départementale de Développement Durable, Programme 2007-2013*, 63 p.
- Diop A., 2008, *Développement local, gouvernance territoriale, Enjeux et perspectives*, Paris, Karthala, 167 p.
- Dusepulchre G., 2010, « La charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale: outil et questionnements pour les autorités territoriales », *Revue Développement durable et territoires*, Vol. 1, n° 1, 19 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, 653 p.
- Froger G., 2010, « Les coopérations au développement durable en question dans les pays du Sud », *Revue Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 1, mai, 12 p.
- Froger G., Méral P., 2008, « Environnement et décentralisation dans les pays en développement (introduction) », *Mondes en développement*, Vol. 36, n° 141, pp.7-10.
- Guesnier B., 2010, « L'eau et le développement durable: un couple en rupture sans gouvernance sociétale et coopération décentralisée », *Revue Développement durable et territoires*, Vol. 1, n° 1, mai, p. 3.
- Le Galès P., 2006, « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation Française, n° 922, mars, 120 p.
- Le Roy E., 2006, « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XXe siècle », in GEMDEV (éd.), *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp.153-160.
- Lima S., 2007, « Quand la frontière devient interface: le cas des frontières communales au Mali », *Regards géopolitiques sur les frontières*, L'Harmattan, pp.129-143.
- Marie A., Olivier de Sardan J.-P., 2005, *La Coopération décentralisée et ses paradoxes*, Paris, Karthala, 229 p.
- Marie J., Idelman E., 2010, « La décentralisation en Afrique de l'Ouest: une révolution dans les gouvernances locales? », *EchoGéo*, n° 13, 13 p.
- Mestre C., Banaon N., 2009, *Évaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso*, Rapport final CIEDEL, tome II, 125 p.
- Ministère de l'Administration Territoriale, 2007, *Rapport d'activité, Ouagadougou*, février
- Miossec J.-M., 2008, « Le développement local, entre mondialisation et promotion des territoires. De la gouvernance à l'articulation des pouvoirs et des territoires », in A. Diop (dir.), *Développement local, gouvernance territoriale, enjeux et perspectives*, Karthala, Paris, pp. 23-67.
- Neu D., 2003, « Développement local et décentralisation, points de vue », *les notes méthodologiques*, n° 4, Direction scientifique du GRETE, mai, 8 p.
- Ouedraogo M., 2007, *La communalisation en milieu rural, Les élus locaux peuvent-ils relever le défi?* Paris, L'Harmattan, 98 p.
- 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, 14 p.
- Poulin Y., 2004, « Les décentralisations en Afrique, Qu'avons-nous appris? », *Télescope*, Vol 11, n° 3, juin, 27 p.
- Ribot J., Agrawal A., Larson A., 2006, « Recentralizing

While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources », *World Development*, Vol. 34, n° 11, Amsterdam, pp. 1851-1863.

• Roel von (dir.), Santiso C. (dir.), Otayek R. (dir.), 1998, *La démocratie au Burkina Faso*, Stockholm, International IDEA, 182 p.

• Sembene M., Sanon S., 2006, *Évaluation du programme de coopération décentralisée entre les villes de Chambéry et de Ouahigouya*, Rapport F3E-ACDIL, janvier, 82 p.

• Somda S., Some L., 2009, *Monographie de la région du Sud Ouest*, Ministère de l'économie et des finances, janvier, 152 p.

• Yaméogo L., 2007, « Réflexions sur la décentralisation au Burkina Faso », in Abdoul Daff S., Mbaye A (coord), *Cahier Profil de gouvernance*, n° 2, 112 p.

• Zonon A., 2006, « Comment réduire les écarts régionaux de pauvreté dans le contexte de la décentralisation ? », *Mondes en développement*, éd de Boeck, Vol 34, n° 133, pp.31-44.