

ANALYSE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)

ANALYSIS OF CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNANCE IN THE COMMUNE OF OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)

Guilga François de Paule YAMBRESSINGA

Université Joseph KI ZERBO Ouagadougou, Burkina Faso

yfrancoisdepaule@yahoo.fr

Résumé : La participation citoyenne renvoie aux actions, mécanismes et processus mis en place par les citoyens à titre individuel ou collectif en vue de prendre part à la vie de leur collectivité aux côtés des élus. Elle ne se limite pas à l'exercice des droits de vote, d'éligibilité et à l'accomplissement des obligations fiscales, elle se veut surtout une implication effective des citoyens aux processus décisionnels concernant les affaires locales. A Ouagadougou, cette forme de participation citoyenne tant attendue dans le contexte de la décentralisation relancée avec les élections municipales du 12 février 1995, ne s'est pas matérialisée sur le terrain. Les populations ont développé diverses formes de participation telles que les contributions physiques, financières et matérielles mais dans l'ensemble elles furent tenues en marge des instances décisionnelles communales en raison de nombreux obstacles imputables à la législation, aux autorités municipales et aux populations. Cette étude vise à décrypter les différents modes de participation des populations de Ouagadougou à la gouvernance de la commune et à analyser les limites à la participation aux prises de décisions. La méthodologie utilisée se base sur des recherches documentaires et des enquêtes de terrain. Il s'agit d'enquêtes qualitatives menées entre 2018 et 2021. Les données ont été recueillies à travers des entretiens individuels et de focus groupes menés auprès d'élus locaux, de fonctionnaires municipaux et des populations. Pour la restitution des résultats, l'accent sera mis sur le décryptage des différentes formes de participation constatées à Ouagadougou et sur l'analyse des obstacles à la participation aux processus décisionnels. Cette étude se veut une interpellation des décideurs pour lever les obstacles qui minent la participation citoyenne pourtant indispensable pour promouvoir une bonne gouvernance dans les collectivités locales.

Mots clés : Participation citoyenne, gouvernance locale, commune, communication.

Abstract : Citizen participation refers to the actions, mechanisms and processes put in place by citizens, individually or collectively, to take part in the life of their community alongside elected officials. It is not limited to the exercise of voting rights, eligibility and the fulfillment of fiscal obligations, but is intended to be an effective involvement of citizens in the decision-making process concerning local affairs. In Ouagadougou, this form of citizen participation, so long awaited in the context of the decentralization re-launched with the municipal elections of February 12, 1995, has not materialized on the ground. The populations have developed various forms of participation such as physical, financial and material contributions, but on the whole they have been kept on the bangs of communal decision-making bodies due to numerous obstacles attributable to the legislation, the municipal authorities and the populations. This study aims to decipher the different ways in which the people of Ouagadougou participate in the governance of the commune and to analyze the limits to participation in decision making. The methodology used is based on documentary research and field surveys. It consists of qualitative surveys conducted between 2018 and 2021. The data was collected through individual interviews and focus groups with local elected officials, municipal civil servants and the population. The focus of the results will be on deciphering the different forms of participation observed in Ouagadougou and on analyzing the obstacles to participation in decision-making processes. This study is intended as a challenge to decision-makers to remove these obstacles that undermine citizen participation, which is essential to promote good governance in local communities.

Key words : Citizen participation, local governance, commune, communication.

Introduction

La participation citoyenne renvoie aux actions, mécanismes et processus mis en place par les citoyens à titre individuel ou collectif en vue de prendre part à la vie de leur collectivité aux cotés des élus. La commune de Ouagadougou est l'une des premières collectivités territoriales à expérimenter la gouvernance locale au Burkina Faso. Cette ville a élu ses premiers organes de gouvernance le 18 novembre 1956. Mais la vie municipale s'est interrompue en 1966¹ avant d'amorcer un nouvel ancrage à partir de 1995 avec le retour aux élections comme procédure de mise en place des organes de gouvernance communale. Dès 1995, la gestion de la ville échet alors à un maire et un conseil municipal élus et requiert la participation des citoyens.

Cependant cette participation citoyenne tant attendue dans le contexte de la décentralisation ne s'est pas matérialisée sur le terrain. Les populations ont développé diverses formes de participation mais dans l'ensemble elles furent tenues en marge des instances décisionnelles communales.

Quelles sont alors les différentes formes de participation citoyenne développées par les populations dans la commune de Ouagadougou depuis 1995 ? Pourquoi cette participation citoyenne n'est pas effective dans les instances de prise de décisions ? y-a-t-il des obstacles qui limitent la participation citoyenne dans cette commune ?

Cette étude vise à décrypter les modes de participation des populations de Ouagadougou à la gouvernance de la commune et à analyser les limites à la participation aux prises de décision. Elle part du postulat selon lequel, il existe des obstacles à la participation citoyenne, lesquels sont imputables à la législation, aux autorités municipales et aux populations.

La méthodologie utilisée se base sur des recherches documentaires et des enquêtes de terrain. Il s'agit d'enquêtes qualitatives menées entre 2018 et 2021. Les données ont été recueillies à travers des entretiens individuels et de focus groupes menés auprès d'élus locaux, des fonctionnaires municipaux et des populations dans les différents arrondissements² de la commune de Ouagadougou.

Le présent travail contribuera à élucider les différentes formes de participation citoyenne à la gouvernance locale et à déceler les obstacles à la dynamique participative dans la commune de Ouagadougou. Il se veut une interpellation des populations pour mieux assurer la veille citoyenne sur les politiques publiques locales et surtout du législateur et des élus locaux afin qu'ils accordent plus de place au citoyen dans les instances décisionnelles communales, toute chose qui contribue à promouvoir la bonne gouvernance locale.

¹ Depuis le coup d'Etat du 3 janvier 1966 jusqu'en 1995, il n'y a pas eu d'élection locale au Burkina Faso. Durant cette période, les maires étaient nommés.

² L'arrondissement est un démembrement de la commune à statut particulier. Ouagadougou est divisée en 12 arrondissements dirigé chacun par un maire et un conseil d'arrondissement élus. Ce sont les conseillers d'arrondissement qui forment le conseil municipal de Ouagadougou.

1. Notion de gouvernance locale et de participation citoyenne.

1.1. *La gouvernance locale*

La gouvernance locale désigne l'ensemble des règles, procédures et organes de décision qui conditionnent le bon fonctionnement d'un Etat, d'une institution publique ou d'une structure privée. Elle fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement. La gouvernance abolit la distinction public /privé dans la logique d'une relation horizontale et non plus hiérarchique ou verticale entre les décideurs ; cette perspective suppose par conséquent que les instances politiques reconnues telles l'Etat, les collectivités territoriales et les organisations intergouvernementales ne détiennent plus le monopole des affaires publiques.

D.B. Milohin (2009, p. 11)

La gouvernance locale désigne les interactions entre les différents acteurs au niveau local allant des autorités élues aux représentants de la société civile et au secteur privé. Selon A.M. Laberge (2008, p. 5),

« elle fait appel à une série d'institutions étatiques ou non, de mécanismes et de processus par le truchement desquels les biens et services publics parviennent aux citoyens et aux travers desquels ceux-ci expriment leurs intérêts et leurs besoins et soumettent leurs différends à la médiation et s'acquittent de leurs droits et obligations » .

Elle se veut un ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publics ou privés, formels aussi bien qu'informels qui régissent l'action publique locale. La gouvernance locale a un caractère composite puisque l'action publique locale n'est plus présentée comme relevant de la seule responsabilité de l'institution municipale mais la résultante d'un processus de coopération ou de coordination entre de nombreux acteurs et coopérateurs. Si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches. La collectivité locale dispose du droit de pouvoir définir ses orientations mais prend garde d'y associer les représentants de différents milieux. Les politiques publiques locales sont de ce fait issues de processus de construction collective associant divers acteurs porteurs d'intérêts différents. P.M. Défarges (2003, p.29) fait une distinction entre le gouvernement et la gouvernance :

« Le gouvernement est un organe institutionnel qui procède du haut vers le bas ; installé au sommet de la hiérarchie étatique, il donne des ordres tout au long de l'échelle sociale. Il indique un pouvoir unidirectionnel sur un territoire et suppose une relation verticale entre gouvernants et gouvernés. Or la gouvernance n'est pas une entité. C'est un système rejetant toute hiérarchie. Rien n'est censé être fixe, tout est en flux ».

La gouvernance prend en compte tous les acteurs intervenant dans la gestion d'un territoire et renvoie à l'abandon d'une vision hiérarchique de la société et suppose que les *citoyens* participent à l'énonciation du pouvoir local.

1.2. *La participation citoyenne*

La participation citoyenne ne se limite pas à l'exercice des droits de vote, d'éligibilité et à l'accomplissement des obligations fiscales. Elle recouvre les initiatives qui tendent à amener les populations à prendre part à l'élaboration des décisions et à leur exécution afin qu'elles soient leurs ou tout au moins qu'elles y adhèrent. « *C'est est un mouvement que l'on veut déclencher afin d'amener les populations jusque-là passives demeurées à s'impliquer dans les mécanismes collectifs de prise de décision* ». J.P.E. Mbassi (1994, p.15). Cette participation pour être active nécessite l'existence au sein des populations de structures, cadres ou associations ayant l'adhésion des populations et capables de les mobiliser pour faire entendre leurs griefs, leurs revendications auprès des autorités locales tout en demeurant une force de proposition. Elle suppose non seulement des procédures associant les structures représentatives des populations à l'élaboration des plans communaux de développement et des budgets communaux mais aussi l'existence de cadres appropriés de dialogue, de concertation et d'évaluation de ces plans communaux de développement et de l'exécution des budgets locaux.

D.B. Milohin (2009, p. 34) a recensé plusieurs niveaux de participation, chaque niveau étant adapté à un contexte donné. Il s'agit de la consultation dans laquelle l'instance de pouvoir demande l'avis de personnes concernées et tient compte de ces avis, de la concertation où diverses instances de pouvoir échangent leurs avis sur un pied d'égalité et prennent des décisions ensemble et l'implication qui est l'instauration d'une dynamique participative généralisée où le citoyen prend part aux prises de décisions et à leur exécution. Le but principal de l'implication des populations dans l'élaboration des politiques publiques est d'accroître l'acceptation de celles-ci, de réussir sa mise en œuvre dans la mesure où elle alimente chez le citoyen le sentiment que la décision lui appartient en propre.

Les associations offrent un cadre de mobilisation des acteurs sociaux permettant à des individus souvent vulnérables de disposer d'un cadre d'accès aux biens et services ou encore de défense de leurs intérêts.

Selon M. Sissoko (2007, p.12), la participation citoyenne pour être effective doit prendre une forme associative. Un individu voire un groupe trop peu nombreux de citoyens ne sera pas à mesure d'assurer sa visibilité en terme d'intervention publique car dénué de pouvoir. La forme associative est celle qui permet aux citoyens de constituer des groupes de pression, de faire entendre leurs griefs et revendications auprès des pouvoirs locaux, chose qui eut été impossible individuellement. La participation citoyenne prend diverses formes dans la commune de Ouagadougou.

2. **Les formes de participation citoyenne dans la commune de Ouagadougou**

La participation citoyenne ne renvoie pas seulement à l'élection des autorités locales et au paiement des taxes et impôts. Elle requiert une implication des citoyens aux processus décisionnels concernant les affaires locales, forme de participation qui est peu développée dans la ville de Ouagadougou pourtant pionnière de la gestion

décentralisée. Les formes de participation pratiquées par les populations de Ouagadougou demeurent les contributions financières physiques et matérielles des individus et des organisations³.

2.1. *Les contributions physiques et matérielles*

C'est une forme de participation citoyenne qui se matérialise par des contributions diverses accordées par des personnes physiques ou morales en appui à la commune. Ces contributions se traduisent par des dons matériels ou financiers fournis à certains services de la municipalité pour lui permettre d'accroître ou d'améliorer les services offerts aux populations. Les services qui bénéficient régulièrement de ces dons sont la police municipale, la brigade verte, l'état civil, l'éducation, la santé. Ces dons se composent le plus souvent de panneaux de signalisation, de poubelles, du matériel de nettoyage de rues, des équipements informatiques, des équipements sanitaires, des fournitures et mobiliers scolaires, des motocyclettes et autres engins roulants.

Par ailleurs, la commune de Ouagadougou bénéficie de la part de certaines entreprises de la réhabilitation de rues ou d'infrastructures communautaires dégradées. Ces genres de dons sont légion dans l'arrondissement n°1 qui concentre les activités commerciales et administratives de la ville de Ouagadougou. Dans les arrondissements n°3, n°6 et n°10, les entreprises de BTP contribuent à l'entretien des rues chaque fois qu'elles sont sollicitées⁴. De même, des particuliers mettent leurs camions à la disposition des arrondissements pour le ramassage des ordures tandis que d'autres font divers dons dans l'anonymat. L'arrondissement n°4 qui abrite la zone industrielle a plusieurs fois bénéficié de la part d'une cimenterie, de dons financiers destinés à la formation de jeunes à la conduite automobile et au soutien des activités rémunératrices des femmes de l'arrondissement. Dans cet arrondissement périphérique où la municipalité peine à réaliser les équipements sociaux de base au profit des résidents, l'appui des entreprises implantées dans l'arrondissement comble les carences de l'administration municipale. En effet, des forages ont été réalisés dans les quartiers⁵ éloignés du réseau de l'ONEA (Office national de l'eau et de l'assainissement) pour fournir de l'eau potable aux populations par des sociétés industrielles.

³ Ces formes de participation bien connues des populations sont antérieures à la décentralisation puisque sous l'administration coloniale et sous la révolution d'août 1983, les populations ont participé de gré ou de force aux travaux d'intérêts communs et aux paiements des impôts. Mais dans le contexte de la décentralisation, les initiatives de participation sont libres et partent des populations.

⁴ A. Ouédraogo, deuxième adjoint au maire de l'arrondissement n°10 et DEME, Issa Secrétaire général de la mairie de l'arrondissement n°6. Entretiens réalisés respectivement le 15 janvier et le 23 janvier 2018.

⁵ Il s'agit des quartiers Polesgo, Roumtenga et Sakoula.

L'organisation des travaux d'intérêt commun est une autre forme de participation citoyenne répandue dans la commune de Ouagadougou. Ces travaux consistent au ramassage d'agrégats et à la contribution physique en main d'œuvre pour la construction d'infrastructures communautaires (dispensaires, écoles, routes). Ces travaux concernent également les activités de reboisement, les balayages de marchés, de dispensaires, de gares, de rues, les remblaiements de nids de poule sur les chaussées, les curages de caniveaux. Ces travaux d'intérêt commun sont le plus souvent organisés par des associations ou des particuliers (député, conseiller municipal, responsable coutumier ou religieux) qui mobilisent de façon épisodique les populations pour des actions circonscrites au niveau du quartier. Ces initiatives locales de participation naissent d'un mouvement spontané autour d'un phénomène naturel ou social défavorable à la communauté comme les inondations, le manque d'équipement collectif ou la détérioration d'une infrastructure communautaire ou d'une rue qui conduit à une mobilisation sociale spécifique pour suppléer à la lenteur de l'autorité municipale. La participation des populations consiste également à prendre part aux débats publics sur la vie de la collectivité.

2.2. La participation aux prises de décision

Comme son nom l'indique, la participation aux prises de décision concerne les actions, mécanismes et processus mis en place par les citoyens en vue de prendre part à la prise de décision, de contrôler l'action publique locale ou d'amener les instances décisionnelles à rendre compte de leurs décisions. Cette forme de participation en phase avec la gouvernance locale qui est l'apanage des OSC peine à prendre forme dans la commune de Ouagadougou. Seuls l'Association Wend-songsida⁶ et le Balai citoyen orientent leurs actions vers la veille citoyenne. L'Association Wend-Songsida qui a établi son siège dans l'arrondissement n° 11 au secteur 46⁷, a été créée en 2006 dans le but de faire valoir le droit des populations du quartier Yamtenga dans le lotissement dudit quartier opéré en 2005 par l'arrondissement de Bogodogo. Selon le responsable⁸ de cette association, les attributions des parcelles n'avaient pas respecté les règles en la matière et avait fait la part belle aux étrangers⁹ au détriment des résidents. C'est dans ce contexte que les populations concernées ont créé l'association pour exiger la transparence dans les attributions des parcelles. Cette association est arrivée à se positionner comme une force d'interpellation et un acteur avisé de la gouvernance locale en général et de la question foncière en particulier.

⁶ Wend - Songsida est un nom en langue moré (principale langue parlée à Ouagadougou) qui signifie littéralement « Dieu aide ceux qui défendent la vérité »

⁷ Le secteur est une subdivision de la commune urbaine dont le regroupement forme l'arrondissement. Ouagadougou est divisée en 55 secteurs répartis dans 12 arrondissements.

⁸ M. Ouédraogo, Porte-parole de l'Association Wend-songsida, entretien réalisé le 17 avril 2018 au siège de l'Association au secteur 46.

⁹ Pendant les lotissements, ceux qui ne résident pas dans les zones à lotir et qui postulent aux lots sont appelés étrangers.

Par ailleurs le Balai citoyen créé le 25 août 2013 et dont le siège est situé au secteur 42 dans le 10^{ème} arrondissement, s'est révélé comme une organisation très attachée à l'alternance démocratique. Il s'est fixé comme objectif d'amener les populations à s'impliquer dans la gestion de la chose publique en contrôlant l'action des dirigeants et en amenant ces derniers à rendre compte de leur gestion aux citoyens¹⁰. C'est ainsi que des journées dites de redevabilité ont été initiées dans plusieurs communes dont celle de Ouagadougou. C'est une journée où le maire entouré des conseillers présente le bilan annuel de sa gestion de la municipalité devant la population avant de se prêter à leurs questions. Ces journées permettaient aux populations de s'adresser directement au maire et constituaient un des moyens pour le suivi citoyen des politiques publiques locales. Mais force est de constater qu'elles n'ont concerné que deux arrondissements de la commune de Ouagadougou (l'arrondissement n°3 et l'arrondissement n°11).

Toutefois, pour contribuer à enclencher la veille citoyenne et la participation populaire, des actions d'éveil de conscience citoyenne ont été menées dans les quartiers à travers des projections de films, des ciné-débats, des conférences publiques, et des conférences de presse sur des questions de gouvernance et sur des sujets d'actualité mais de façon générale de nombreux obstacles limitent la participation des citoyens à la gestion communale.

3. Les limites de la participation citoyenne

La participation des citoyens aux processus décisionnels demeure problématique à Ouagadougou en raison de l'attitude partisane des organisations de la société civile, des insuffisances du cadre juridique mais aussi du fait d'un déficit de communication entre les autorités locales et les citoyens qui se préoccupent peu de comment le bien commun est géré.

3.1. L'attitude partisane des organisations de la société civile

Dans la commune de Ouagadougou, que l'on parle d'organisations de la société civile ou tout simplement du paysage associatif, on se retrouve en présence d'innombrables organisations qui se réclament d'un certain apolitisme statutaire et d'une démarche presque unanimement participative. Mais force est de constater que certaines d'entre elles sont peu structurées¹¹, et d'autres manquent d'objectifs clairs et reposent souvent sur des individualités fortes¹².

¹⁰ I. Barry, chargé de communication du Balai Citoyen. Entretien réalisé le 14 avril 2018 au siège de l'Association.

¹¹ Nos entretiens avec L. Ganou (13/04/2018), Directeur de la jeunesse, des associations et des initiatives citoyennes de la commune de Ouagadougou ont révélé qu'il y a des associations qui n'ont pas de militant et se résument au responsable et quelques amis.

¹² Il s'agit d'associations créées à l'instigation d'individus qui en assurent le financement et les utilisent à souhait.

D'autres acteurs de la société civile loin d'être une force d'interpellation se laissent entraîner par les autorités politiques locales dans des logiques d'instrumentalisation qui les transforment trop souvent en de simples auxiliaires de leur politique. C'est l'exemple de la JUPE (Jeunesse unie pour la protection de l'environnement). A sa création en 2004, cette organisation s'était consacrée à des activités de reboisement dans des écoles, des CSPS et dans d'autres services publics. Mais selon A. Ly (2012, p.7,) à partir de 2011, la JUPE s'est illustrée dans l'organisation de marches de soutien au maire de l'arrondissement de Bogdogo lorsque les résidents des secteurs 28 et 29 demandaient son départ de la mairie pour mauvaise gestion des parcelles dans lesdits secteurs. S. G. Boileau abordant dans le même sens note que

« les membres des associations locales s'assimilent à des militants politiques et choisissent de soutenir implicitement et parfois ouvertement des partis politiques. Ces compromissions des associations et des OSC locales avec les milieux politiques leur font perdre une part de leur crédibilité auprès du grand public qui voit alors ces associations comme un instrument au service des entrepreneurs politiques » S.G. Boileau (2010, p.112)

De plus, la possibilité d'obtenir une aide des pouvoirs publics attirent des groupes plus enclins à profiter des subsides proposés qu'à défendre les intérêts supérieurs des populations. Certaines subventions de la municipalité ont donné lieu à des formes de parrainage qui n'avaient plus grand-chose à voir avec l'objectif de départ.

Aussi, dans cette ville de Ouagadougou, de nombreuses organisations de la société civile tendent-elles à devenir des simples lobbies inscrits dans une logique d'opposition systématique voire de conquête du pouvoir local et non dans une relation horizontale à visée participative. C'est ce que dit J. C. Thomas lorsqu'il affirme que *« l'action des groupes de pression peut être de nature défensive et viser à protéger l'autorité locale contre la mise en cause qu'un engagement public pourrait faire peser sur la population »* J. C. Thomas (1995, p. 26)

Par ailleurs, la participation citoyenne est parfois biaisée par les pratiques clientélistes car les acteurs ou les structures associatives connus ou désignés pour défendre les intérêts des populations ne sont pas toujours représentatifs du tissu social. *« Il peut s'agir d'amicales créées en toute pièce par les autorités locales pour répondre aux impératifs de la participation des citoyens et le seul fait de participer permet de légitimer des décisions prises ailleurs. A. Osmont (2008, p.48).*

Du reste, dans la commune de Ouagadougou bien qu'il existe une multitude d'association, le cadre juridique offre peu de marge de manœuvre aux citoyens.

3.2. Les limites imputables au cadre juridique

L'un des obstacles majeurs à la participation citoyenne et qui est imputable à la législation est l'exclusion du citoyen de la prise de parole lors des sessions du conseil municipal. La loi dispose que les sessions des conseils de collectivités sont publiques mais confine le public à un rôle de spectateur. Pour A. Attiana¹³, le fait que les citoyens

¹³ A. Attiana, Secrétaire général de la mairie de l'arrondissement n°5, entretien réalisé le 17 septembre 2020 dans son bureau.

individuellement ou à travers les structures associatives ne puissent pas prendre la parole aux délibérations du conseil municipal contribue à les démotiver de participer à ces rencontres des élus locaux. On constate par le fait de la loi¹⁴ qu'après avoir désigné par le vote leurs représentants dans les assemblées locales, les citoyens deviennent des spectateurs passifs car ils ne peuvent plus intervenir dans le fonctionnement de leur municipalité. Ils sont quasiment mis à l'écart dans les prises de décision.

Le code général des collectivités territoriales reconnaît pourtant au citoyen burkinabè le droit de participer à la gestion des affaires publiques dans sa commune. Ce droit s'exerce par la participation à l'animation de débats publics sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local. Ce droit de participation s'exerce aussi par le droit de recours des citoyens contre les délibérations du conseil municipal¹⁵. Mais l'exercice de ces droits par les populations se révèle difficile en l'absence de structure représentant les populations au niveau des instances décisionnelles telles que les sessions du conseil municipal.

La législation en vigueur¹⁶ fait obligation aux maires de rendre compte régulièrement aux populations de leurs activités et de la vie de la commune mais le législateur n'ayant pas précisé les modalités de ce compte rendu, chaque maire y va de sa manière mais dans l'ensemble tous les maires le font devant le conseil d'arrondissement en tenant les populations en marge de ces importantes rencontres. La loi donne seulement la possibilité d'une assistance muette aux sessions du conseil municipal, de prendre connaissance du registre des délibérations. « *Le pouvoir vient d'en bas mais une fois monté, il reste en haut et ne redescend plus* » souligne J. Savigny (1981, p. 32) pour qui « *la seule ressource pour les électeurs, c'est d'attendre les prochaines élections pour changer les mandataires* ».

De même, Il n'y a pas de possibilité pour les citoyens de présenter des pétitions pour demander la tenue d'une session afin de délibérer sur des sujets d'intérêt majeur. Ces formes de participation quand elles sont organisées par les lois et les règlements et intégrées dans la pratique des collectivités territoriales contribuent à instaurer une culture de redevabilité nécessaire à l'efficacité de la gouvernance urbaine. Or un tel dispositif de participation citoyenne n'existe pas encore dans la commune de Ouagadougou, les textes de la décentralisation ne l'ayant pas institué. Le jeu politique local laisse donc peu de place aux simples citoyens dans les instances de prise de

¹⁴ Article 241 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

¹⁵ La loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso en son article 242 dispose que « *Les délibérations auxquelles auraient pris part les membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires à l'affaire qui fait l'objet est susceptible d'annulation. Toute personne intéressée dispose d'un délai de deux mois pour compter de la date de publication des délibérations pour déposer une requête adressée au maire. Il en est donné récépissé*».

¹⁶ Article 250 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

décisions. La participation se limite essentiellement aux élections municipales qui représentent la seule occasion pour les populations de se prononcer sur la gestion des autorités municipales.

3.3. *Les limites imputables aux autorités municipales*

Les limites de la participation citoyenne imputables aux autorités municipales se rapportent d'une part à l'inadaptation de la communication municipale aux réalités des citoyens et d'autre part à la proximité des élus des citoyens qui n'est pas une réalité vécue à Ouagadougou.

La communication permet aux citoyens d'apprécier les élus sur leur manière de gérer le patrimoine communal, de connaître les atouts et les faiblesses de la commune, de suivre les actions menées quotidiennement par les élus, bref de connaître, le niveau d'évolution de leur commune.

« La condition municipale pour que naisse une démocratie de participation est que le citoyen soit tenu convenablement informé de la marche de sa collectivité et notamment de ce qui est débattu au sein des instances qui le représentent. L'information est la matière première qui lui permet de juger en toute connaissance de cause et d'effet l'action des autorités municipales »
C.N. Mback (2003, p.365)

Au regard de l'importance de la communication et de l'information dans la gouvernance locale, la commune de Ouagadougou avait développé des initiatives pour favoriser une meilleure lisibilité des activités du conseil municipal et pour entretenir et renforcer la proximité avec les populations de la commune. Au titre de ces initiatives, on peut retenir le dialogue citoyen, la grande interview, la journée bilan de l'action municipale, les audiences publiques du maire, les assemblées générales d'arrondissement, le bulletin d'information et la radio municipale.

Le dialogue citoyen était une rencontre qui regroupait l'ensemble des composantes de la ville notamment les représentants des structures associatives des jeunes, des femmes, des artisans, des chauffeurs de taxi, des transporteurs avec la présence des responsables coutumiers et religieux. Initié en 2000, ce dialogue citoyen n'a pu se tenir que deux fois sur le site du SIAO.

La grande interview instituée en 2006 par l'exécutif municipal consistait en une interview du maire de la commune de Ouagadougou en direct sur plusieurs radios et conduite par des journalistes venant de plusieurs rédactions. Elle se tenait en fin d'année et constituait un moment pour le maire de faire un bilan annuel des activités du conseil municipal mais elle a été abandonnée en 2011.

Quant à la journée bilan de l'action municipale, c'est un événement qui était consacré aux bilans des activités des différents services de la municipalité et qui était ouvert au public. Créé pour se tenir annuellement, elle n'a connu que deux éditions tenues en 2006 et 2009.

En outre, les audiences publiques du maire faisaient partie des activités entrant dans le cadre de la communication municipale de Ouagadougou. C'était des réunions publiques au cours desquelles, le maire entouré de ses principaux collaborateurs écoutait les doléances des intervenants et répondait à leurs questions. Initiées en 2008,

ces audiences du maire n'ont pas fait long feu car elles ont été abandonnées la même année.

Par ailleurs les assemblées générales d'arrondissement créées en 2007 se présentaient comme des rencontres d'échange des mouvements et associations dans chaque arrondissement avec le maire de la commune et le maire de l'arrondissement concerné. Cette tribune de proximité qui aurait pu influencer la gestion des affaires locales s'est tenue de façon sporadique jusqu' en 2011.

Du reste, le bulletin mensuel d'information de la commune de Ouagadougou dont le titre est «*Construisons ensemble* » s'est limité à 23 numéros dont 6 numéros spéciaux. Le véritable outil d'information de la commune demeure la radio municipale mise en service le 5 juin 2007. Elle se veut plus un canal d'information qu'un outil de communication.

De qui précède, depuis le début du deuxième quinquennat municipal en 2000, les initiatives en matière de communication ont été nombreuses mais elles n'ont pas permis de mettre en place des outils de communication durables et efficaces adaptés au contexte local. On note une diversité de canaux de communication et d'information dont la plupart a été très vite abandonnée du fait de «*la peur d'affronter la censure populaire qui anime bon nombre d'élus, rarement ouverts sur les grandes questions liées à la gestion de la commune* ». Centre pour la Gouvernance Démocratique. (2011, p.6)

Au demeurant, dans les arrondissements les maires communiquent de nos jours avec les populations à travers des messages diffusés dans les médias, des conférences de presse, et à travers des affiches dans les sièges des arrondissements. En effet, la législation¹⁷ prévoit le procédé par affichage comme moyen de porter les délibérations du conseil municipal à la connaissance des citoyens¹⁸. Mais ce procédé n'est pas un canal approprié pour porter l'information auprès de la majorité des habitants dans une ville comme Ouagadougou où une bonne partie de la population ne sait pas lire en français, langue de l'administration.

Par ailleurs, l'un des mérites reconnus à la décentralisation, c'est la proximité des autorités locales des populations. Cette proximité s'entend moins de la proximité géographique ou physique qui évoque l'appartenance au même territoire que de la proximité sociale, fonctionnelle ou organisationnelle qui suppose une mise en relation des différents acteurs notamment les populations avec les élus. Ces relations maires - populations pour être fonctionnelles devraient se matérialiser par des rencontres

¹⁷ Il s'agit de l'article 247 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

¹⁸ Au Mali par exemple le législateur est allé plus loin par rapport au Burkina Faso. L'article 41 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales dispose qu'après chaque session du conseil communal, « il est rédigé un compte rendu qui sera affiché dans les huit) jours au siège de la Commune et porté à la connaissance des habitants de la Commune par tout moyen de communication et d'information approprié notamment à travers des assemblées générales de villages, de quartiers et de fractions ».

régulières statutaires ou informelles qui rapprochent les élus des populations et les font connaître par ces dernières.

S.Jaglin et A. Dubresson (1993, p.30) qui font l'éloge de la proximité dans la gouvernance locale, affirment que « *seule une autorité locale proche des populations et confrontée à leurs conflits d'intérêts paraît à même de proposer des solutions plus justes et plus efficaces aux problèmes locaux* ».

En tant qu'élu local, le maire est une autorité issue de la volonté d'une population. Le maire est censé être l'autorité publique la plus connue et la plus proche des citoyens. Cependant, force est de constater que dans la commune de Ouagadougou cette proximité n'est pas une réalité vécue par la population de la cité. En effet, d'un arrondissement à l'autre, nombreux sont les citoyens qui ne connaissent pas véritablement leurs maires encore moins les missions qui leur sont textuellement dévolues. Nos entretiens avec les populations¹⁹ ont révélé que l'idée que les citoyens se font de la fonction du maire se réduit aux raisons pour lesquelles ils font recours aux services municipaux. En conséquence, les populations ne maîtrisent pas les contours de la fonction de maire en ce qui concerne son rôle et son action. Il existe un écart entre ce que disent les textes à propos des attributions du maire et ce que savent ou croient les populations. La proximité des maires est mise à mal d'autant plus qu'une frange importante de leur population²⁰ les assimile encore à des représentants de l'Etat qui servent les intérêts du gouvernement que ceux de la population. Dans un tel contexte on ne peut s'attendre à une participation active des citoyens mais à une indifférence vis-à-vis de l'action municipale.

D'autre part il existe un déficit de cadre de rencontre maires-populations qui ne permet pas aux populations de cerner les responsabilités des maires. En effet, il n'existe pas de plateformes d'expression ou de concertation pouvant permettre des échanges directs avec les autorités municipales (Conseillers ou maires) tant au niveau des secteurs, des arrondissements qu'au niveau de la commune²¹.

¹⁹ C'est le cas par exemple de L. Sandwidi et de F. Kabore habitants du secteur 45 de l'arrondissement n°10 qui résument les tâches du maire à l'établissement des actes d'état civil, aux opérations de lotissement et aux actes liés aux parcelles. (Entretien réalisé le 5 mai 2018) Quant à O. Zangré et C. Sawadogo qui résident respectivement au secteur 49 dans l'arrondissement n°11 et au secteur 52 dans l'arrondissement n°12, elles ignorent le nom de leur maire ainsi que ses attributions, mais estiment que ses tâches sont multiples. (Entretien réalisé le 03 mars 2018) S. D. Bamogo reconnaît lui aussi que le maire a beaucoup de responsabilités. Ce dernier ne retient que la signature des actes de naissance des enfants et les mariages qui sont les principales tâches d'un maire

²⁰ H. Nikiéma et ses collègues évoquent certains actes et activités que les maires accomplissent au quotidien dans le cadre de leur fonction et qui seraient en déphasage avec leur vision de l'action municipale. Il s'agit de récriminations portant par exemple sur les interdictions d'emplacement, sur la fermeture des kiosques et boutiques, sur la saisie des marchandises, sur les déguerpissements, sur la délivrance des autorisations d'occupation du domaine public. De nombreux actes des autorités municipales demeurent incompris des populations et cela résulte de l'ignorance du rôle du maire dans la cité par les citoyens.

²¹ La commune de Ouagadougou est divisée en arrondissements et les arrondissements sont à leur tour divisés en secteurs. Les conseillers sont élus dans les secteurs et représentent les populations au conseil d'arrondissement et au conseil municipal de Ouagadougou.

Selon O. Kaboré, « une fois élu, chaque maire sillonne tous les secteurs de son arrondissement pour remercier les populations d'avoir contribué à sa victoire. Après ces rencontres de djandjoba, les maires disparaissent de la circulation²² ». Pour lui les périodes électorales sont les seuls moments où les élus municipaux disposent du temps pour sillonner les quartiers à la rencontre des populations. « Les maires ne manifestent leur proximité à l'égard des populations que pendant les campagnes électorales où plus que les maires d'arrondissement, le maire central descend jusqu'au niveau des quartiers pour solliciter le vote des populations afin d'assurer sa réélection ». G. F. Yambressinga (2019, 93).

Pour lever ces ambiguïtés il appartient à ces décideurs locaux de définir des canaux de communication adaptés aux diverses situations des citoyens aussi responsables des limites de la participation citoyenne.

3.4. Les limites imputables aux citoyens

Au niveau des populations de Ouagadougou, il faut d'abord relever qu'il y a une inertie générale des habitants de la capitale vis-à-vis des questions d'intérêt local sauf dans quelques rares domaines comme le lotissement qui suscite beaucoup d'engouement. Tant que les citoyens n'ont pas un intérêt personnel et direct dans une activité ou dans une rencontre, ils n'y prennent pas part. Ces attitudes limitent l'engagement citoyen pour l'intérêt général, pour la collectivité.

En outre, l'analphabétisme des populations et même de certains élus est un obstacle majeur à la participation citoyenne. Les citoyens demeurent en grande majorité analphabètes et de ce fait ne comprennent pas la langue officielle de communication. Ce qui rend difficile une participation active à la gestion de la cité. Le faible niveau d'éducation et de formation des populations ne facilite pas l'appropriation des textes en vigueur en matière de gouvernance locale ; la participation est souvent fonction du niveau d'information pourtant cette réalité n'est pas toujours de mise.

Aussi faut-il souligner la méconnaissance des citoyens mêmes instruits de leurs droits et devoirs de prendre une certaine part au contrôle de la gestion communale. Les citoyens de la commune de Ouagadougou qui ignorent les mécanismes de participation édictés par la législation sont nombreux dans toutes les catégories sociales. Selon A. Attiana,

« les sessions sont généralement publiques mais les citoyens et les représentants des associations y sont rarement conviés ou ne savent pas qu'ils peuvent y participer. Les rencontres se heurtent à une indifférence généralisée qui n'est pas étrangère à la méconnaissance par les populations des droits dont elles disposent en matière d'information et de participation »²³.

Par ignorance ou par manque d'intérêt, les populations n'usent pas de leur droit d'être d'informées des décisions du conseil municipal et M. Ndao (2015, p.98) d'affirmer que

²² O. Kaboré, Ancien préfet, entretien réalisé le 22 décembre 2018 à son domicile au secteur 42.

²³ A. Attiana, Secrétaire général de la mairie de l'arrondissement n°5, entretien réalisé le 17 septembre 2020 dans son bureau.

« la demande de transparence n'existe qu'autant qu'un intérêt individuel est en jeu. En dehors des préoccupations personnelles, les dispositifs les plus ingénieux ne rencontrent qu'une indifférence totale »

Conclusion

L'avènement de la communalisation s'est accompagné d'un système de gestion des affaires locales qui consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale²⁴. Cette gouvernance locale se veut une mise en relation de tous les acteurs intervenant dans le territoire allant des autorités élues aux structures associatives représentant les citoyens. Elle ne peut donc se concevoir sans une participation active des citoyens.

Dans la commune de Ouagadougou, la participation citoyenne se traduit par des contributions matérielles au fonctionnement des services municipaux faites par des personnes physiques et morales, des travaux d'intérêt commun organisés par des structures associatives. En dehors de ces actions, l'implication des populations à la prise de décisions reste encore limitée tant les obstacles sont nombreux. Ces obstacles sont imputables à l'attitude de la population qui s'intéresse très peu à la gestion de la chose municipale. Ces obstacles sont aussi imputables au cadre juridique qui donne peu de marge de manœuvre aux citoyens pour intervenir dans les instances décisionnelles communales.

Du reste, les mécanismes de communication et de mobilisation élaborés par les autorités communales pour enclencher la participation citoyenne n'ont pas donné les résultats escomptés puisque n'étant pas adaptés aux diverses réalités des populations. Pour enclencher cette dynamique participative, il importe que les élus locaux ainsi que le législateur définissent plus de place au citoyen dans les instances communales pour assurer la veille citoyenne indispensable à la bonne gouvernance locale.

Sources et références bibliographiques

Sources

ATTIANA Aiyongu, 45 ans, Secrétaire général de la mairie de l'arrondissement n°5, entretien réalisé le 17 /09/ 2020 à la mairie.

BARRY Idrissa, 38 ans, Chargé de communication du Balai Citoyen, entretien réalisé le 14 /04/ 2018 au siège de l'organisation à Ouagadougou.

DEME Issa, 40 ans, Secrétaire général de la mairie de l'Arrondissement n°6, entretien réalisé le 23 /02/ 2018 à la mairie.

²⁴ Article 2 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

- KAMBOU Salomon, 48 ans, Secrétaire général de la mairie de l'Arrondissement n°4, entretien réalisé le 19 /09/2020 à la mairie.
- KABORE Ousmane, 52 ans Administrateur civil, entretien réalisé le 22/12/2019 au secteur 42.
- KONSEGRE Alfred, 43 ans Directeur de la radio municipale de Ouagadougou, entretien réalisé le 03/03/2018 à la radio.
- NIKIEMA Arouna, 36 ans, Employé de commerce, entretien réalisé le 01/05/18 au secteur 21.
- OUEDRAOGO Ali, 43 ans, 2^{ème} adjoint au de l'arrondissement n°10, entretien réalisé le 29/11/2021 à la mairie.
- OUEDRAOGO Moussa, 40 ans, porte-parole de l'Association Wend-songsida, entretien réalisé le 17 /04/2018 au siège de l'Association au secteur 46.
- SANDWIDI Léonard 31 ans, vigile, entretien réalisé le 05/05/18 au secteur 54.
- SAWADOGO Clémence, 49 ans, gérante de fontaine, entretien réalisé le 03/03/18 à Yamtenga au secteur 49.
- ZANGRE Oumou, 40 ans, couturière, entretien réalisé 03/03/18 au secteur 52.
- ZOUNGRANA Paul Chef du Service domanial de la mairie de l'arrondissement n°1, entretien réalisé le/06/01/18 à la mairie.

Références bibliographiques

- BOILEAU Simon Godin 2010, *La décentralisation au Mali : Mutations politiques locales et changements sociaux*. Mémoire de master, Université du Québec à Montréal 170p.
- THOMAS John Clayton 2002, *Action publique et participation des citoyens*, Paris, Nouveaux Horizons, 172p.
- Centre pour la Gouvernance Démocratique, 2011, *La gouvernance locale au Burkina Faso : perceptions des Burkinabè et expérience concrète dans la commune de Pô*, 38p.
- DEFARGES Philippe Moreau, 2003, *La gouvernance*, PUF Paris, 128p.
- JAGLIN Sylvie, DUBRESSON Alain, 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : la décentralisation en question*, Paris Karthala, 308p.
- LABERGE Marie,2008, *Guide pour mesurer la gouvernance locale*, Centre pour la gouvernance d'Oslo, 56p.
- LY (A), 2012, Arrondissement de Bogdogo, après les manifestations réclamant le départ du maire, la JUPE lui apporte son soutien in Mutations n°5, pp.7-8
- MBACK Charles Nach, 2003, *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 528p.

- MBASSI ELONG (J.P.) 1994, *Introduction à la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Cotonou, PDM, 115p
- MILOHIN Dêdêgnon Bienvenu, 2009, *Problématique du système de suivi-évaluation axé sur les résultats au sein du Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale et de l'aménagement du territoire*, Mémoire de DESS, Université d'Abomey Calavi, 148p
- NDAO Moussa, 2015, *La participation des organisations communautaires de base dans le développement économique et social de la ville de Guédiawaye*, Mémoire de Master, Université Cheick Anta DIOP, 128p.
- NDONTIO JIOKENG Bertille Arlette, 2010, *La perception du maire par les populations de la ville de Bertoua dans la région de l'ouest Cameroun*, Mémoire de master, Université Catholique d'Afrique Centrale, 122p.
- OSMONT Annick, 2008, *La gouvernance urbaine dans ses états*, Paris, Ministère des affaires étrangères et européennes, 70p.
- SAVIGNY Jean, 1981, *L'Etat face aux communes*, Paris, Editions du Seuil, 221p.
- SISSOKO Moussa, 2007, *Etudes comparatives sur l'appropriation de la décentralisation par les communautés au Mali et au Burkina Faso. Rapport de synthèse*, Bamako, 32p
- YAMBRESSINGA Guilga François de Paule, 2019, *Décentralisation et gouvernance locale au Burkina Faso : Cas spécifique de la commune de Ouagadougou (1995-2016)*, Mémoire de Master, Université Joseph KI ZERBO, 188p.