

**DÉCENTRALISATION, COMPRENDRE POUR MIEUX GÉRER LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : CAS DES COMMUNES DE
OUAGADOUGOU ET DE TENKODOGO DE 2006 À 2022**

**DECENTRALIZATION, UNDERSTANDING TO BETTER MANAGE LOCAL
AUTHORITIES: THE CASE OF THE COMMUNES OF OUAGADOUGOU AND
TENKODOGO FROM 2006 TO 2022**

Inoussa YELBI

Université Joseph KI-ZERBO, Burkina Faso
inoussayelbi6@gmail.com

&

François de Paule G. YAMBRESSINGA

Université Joseph KI-ZERBO, Burkina Faso
yfrancoisdepaule@yahoo.fr

Résumé : De la colonisation à nos jours, la politique de décentralisation a toujours été expérimentée au Burkina Faso. Mais, elle a différemment évolué en fonction des types de régimes politiques. Depuis l'adoption de la constitution du 2 juin 1991, la décentralisation s'est véritablement développée. La création des régions en 2001 et surtout la communalisation intégrale en 2006 en témoignent. L'objectif principal de cette politique est l'implication des populations au développement local. Mais, après trois décennies de relance de cette politique, il est important de constater que le développement local tant souhaité se fait toujours attendre. De plus, les populations s'impliquent de moins en moins au processus du développement local, attendant tout de l'État. Les acteurs se sont-ils réellement appropriés des enjeux de la décentralisation ? La politique de décentralisation telle qu'élaborée, ne comporte-t-elle pas des insuffisances qui empêchent la gouvernance efficiente des communes ? Quelles réformes apporter pour une décentralisation plus efficace ?

Cette étude s'attèle à répondre à ces différentes interrogations. Pour ce faire, elle s'appuie sur une enquête de terrain, une exploitation documentaire constituée d'ouvrages, de rapports et d'articles scientifiques. Dans l'objectif d'apporter une tentative de réponse à ces interrogations, il est impératif d'ébaucher d'abord l'historique de la décentralisation et présenter les acteurs de la gouvernance communale. Ensuite, d'analyser les limites de la politique de décentralisation. Enfin, nous évoquerons les réformes nécessaires pour une décentralisation plus efficace.

Mots clés : décentralisation, collectivités territoriales, analphabétisme, communes, développement.

Summary

From colonisation to the present day, the policy of decentralisation has always been tried in Burkina Faso. However, it has evolved differently depending on the type of political regime. Since the adoption of the constitution of 2 June 1991, decentralisation has really developed. The creation of the regions in 2001 and, above all, the full communalisation in 2006 are evidence of this. The main objective of this policy is to involve the population in local development. However, after three decades of relaunching this policy, it is important to note

that the much-desired local development is still pending. Moreover, the populations are less and less involved in the local development process, expecting everything from the state. Have the actors really grasped the challenges of decentralisation? Doesn't the decentralisation policy, as it has been developed, contain shortcomings that prevent the efficient governance of communes? What reforms should be made for more effective decentralisation?

This study seeks to answer these questions. To do so, it is based on a field survey and a documentary analysis of books, reports and scientific articles. In order to provide an attempt to answer these questions, it is imperative to first outline the history of decentralisation and present the actors of communal governance. Next, we will analyse the limits of the decentralisation policy. Finally, we will discuss the reforms needed for more effective decentralisation.

Key words: decentralisation, local authorities, illiteracy, communes, development.

Introduction

La décentralisation est un système d'organisation des structures administratives de l'État qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des entités territoriales jouissant de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de gestion. L'article 2 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales, définit la décentralisation comme un système d'organisation et d'administration du territoire 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 locale* ». Cette loi a permis la communalisation intégrale du territoire en 2006, date marquant le début de cette étude. Dès lors, tous les villages sont rattachés à des communes. L'année 2022 correspondant à la fin de cette étude est marquée par la dissolution des conseils des collectivités territoriales à travers le décret n°4-2022 PRES/MPSR.

La décentralisation a favorisé la libre administration des collectivités par de nouveaux acteurs qui ont la charge de promouvoir le développement local. Mais ces acteurs du fait de l'analphabétisme ne maîtrisent pas toujours le fonctionnement et les enjeux de la décentralisation. La gestion des collectivités reste émaillée de crises marquées par la paralysie des conseils municipaux, des violences électorales, la mise en berne des projets de développement. L'on pourrait alors se demander qui sont ces acteurs ? Quelles lacunes entraînent-ils en matière de gestion communale ? Comment ces insuffisances impactent-elles la bonne gestion des collectivités territoriales notamment à Ouagadougou et à Tenkodogo ?

Répondre à ces questions a exigé de fonder l'analyse sur une base documentaire et des enquêtes orales menées dans les communes de Ouagadougou et de Tenkodogo. Tenkodogo est une commune urbaine située à 185 km à l'est de Ouagadougou et chef-lieu de la région du Centre-Est. Elle est précisément localisée aux coordonnées géographiques suivantes: "11°49'28" Nord et 0°22'35" Ouest, (I. Yelbi, 2016, p.34). Quant à Ouagadougou, elle est non seulement la capitale du Burkina Faso mais également la plus grande commune du pays. Le choix de ces deux communes se justifie par deux principales raisons. Premièrement nos travaux de thèses portent sur ces villes ; cela facilite la collecte des informations puisque nous y avons déjà plusieurs personnes

ressources et surtout la documentation y relative. Deuxièmement, par ce choix nous tenons à montrer l'ampleur du faible niveau d'instruction des conseillers municipaux à Ouagadougou, la plus grande commune du pays et à Tenkodogo l'une des communes qui possède le plus grand nombre de conseillers municipaux en dehors de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

L'approche méthodologique adoptée pour répondre à ces interrogations est l'exploitation documentaire et les enquêtes orales menées dans les deux communes. Les enquêtes orales sont basées sur des entretiens avec des personnes ressources selon les objectifs du travail. Les enregistrements réalisés au cours des entretiens ont été transcrits et traités de façon fidèle. Ensuite, les informations recueillies ont été examinées et confrontées à celles documentaires afin d'obtenir ces résultats. A travers cette étude, nous envisageons montrer les insuffisances des acteurs et du cadre juridique de la décentralisation et examiner les conséquences de ces lacunes sur la gouvernance locale.

Pour la restitution des résultats, il paraît important de faire un bref historique de la décentralisation au Burkina Faso, puis d'analyser la faible appropriation de ses enjeux par les acteurs et d'expliquer, enfin, l'impact de la non maîtrise des enjeux sur la bonne gestion des communes.

1. Aperçu historique de la décentralisation et les acteurs de la gouvernance communale

1.1. Aperçu historique de la décentralisation

La décentralisation actuellement pratiquée au Burkina Faso est l'aboutissement d'un long cheminement dont le début remonte à 1926. Bobo-Dioulasso et Ouagadougou la capitale de la colonie de Haute-Volta puis de l'État indépendant du même nom ont été érigées en communes mixtes cette année-là avec date d'effet le 1^{er} janvier 1927 (C. E. Sissao, 2013, p.135). A la veille des indépendances, les communes de Ouagadougou et de Bobo Dioulasso accédèrent au statut de commune de plein exercice à la faveur de la loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale, en Afrique Occidentale Française (A.O.F), en Afrique Equatoriale Française (A.E.F), au Togo, au Cameroun et à Madagascar¹. Ainsi, le 18 novembre 1956, eurent lieu les premières élections municipales en Haute-Volta. Cette expérience de vie municipale fut de courte durée : des désaccords entre le maire et le Président du conseil de gouvernement emportèrent le conseil municipal, alors remplacé par une délégation spéciale. Le 18 novembre 1960 un conseil municipal élu remplaça la délégation spéciale et acheva son mandat en décembre 1965. Mais, le nouveau conseil municipal installé, vit son mandat écourté par le soulèvement populaire du 3 janvier 1966. Les délégations spéciales revinrent à la tête de la commune jusqu'au début des années 1990.

En effet, c'est au début des années 1990 que la décentralisation marque son véritable ancrage au Burkina Faso à la faveur du renouveau démocratique mais aussi

¹ Proposée par le député Léopold Sédar Senghor, cette loi visait à doter toutes les principales villes de l'A.O. F du statut de commune de plein exercice qui, auparavant n'était présente qu'au Sénégal et précisément à Dakar, Saint Louis, Rufisque et Gorée.

et surtout en réponse aux exigences des partenaires au développement. Ces derniers voyaient en la décentralisation un moyen pour favoriser une citoyenneté active et responsable, un instrument devant mettre le citoyen au cœur des actions de développement. Ainsi, la constitution du 2 juin 1991, qui fonde la quatrième République, accorde une grande importance à la communalisation. Elle définit en son article 143 l'organisation du Burkina Faso en collectivités territoriales décentralisées et en son article 145, organise la participation des populations à la libre administration des communes. Cette disposition constitutionnelle a été mise en œuvre par une série de lois et règlements adoptés en mai 1993. Sur la base de ces dispositions juridiques, des élections municipales furent organisées le 12 février 1995 dans trente-trois localités alors érigées en communes de plein exercice. Il s'agit des trente chefs-lieux de provinces auxquels s'ajoutent les localités de Houndé, Pouytenga et Niangoloko.

Pour renforcer l'exercice du pouvoir communal désormais en vigueur dans ces trente-trois communes, des textes d'orientation de la décentralisation (T.O.D) furent élaborées en août 1998. Les T.O.D forment quatre lois réglementant le processus de la décentralisation².

Ils ont permis la tenue des élections municipales dans quarante-neuf communes, en 2000. Aux trente-trois communes de plein exercice issues des élections de 1995, s'ajoutèrent seize autres localités. Dans la pratique, au regard du fonctionnement des municipalités, des insuffisances ont été constatées dans l'application des Textes d'orientation de la décentralisation, nécessitant ainsi leur relecture en 2003. Celle-ci aboutit à l'élaboration du code général des collectivités locales qui définit le rôle des acteurs de la décentralisation.

1.2. Les acteurs de la gouvernance locale

❖ L'État

En tant que personnalité morale nationale, l'État est chargé de l'élaboration du cadre juridique et du suivi de la décentralisation sur l'ensemble du territoire du Burkina Faso. Pour ce faire, il met en œuvre une série de textes et de lois encadrant cette politique. L'État, à travers le Ministère de l'Administration territoriale contrôle et régule le fonctionnement de la décentralisation à travers l'exercice de la tutelle.

❖ Le conseil municipal

Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune. Il a pour rôle de définir les grandes orientations en matière de développement communal, de discuter et d'adopter les plans de développement communaux et de contrôler leur exécution.

² La loi n°040/98-AN portant orientation de la décentralisation fixe les principes de base de la décentralisation au Burkina Faso ; la loi n°041/98-AN portant organisation de l'administration du territoire distingue les circonscriptions administratives (village- département- province) d'une part, les collectivités locales (commune, province) d'autre part ; la loi n°042/98-AN portant organisation et fonctionnement des collectivités locales traite des organes de gestion (exécutif et délibérant) des collectivités locales, de l'administration locale, des représentants de l'Etat dans les collectivités locales, des organes consultatifs et de concertation ; la loi n°043/98-AN portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation sert de tableau de bord avec un échéancier pour la mise en application effective des dispositions contenues dans les T.O.D.

❖ **Le maire**

Le maire est l'organe exécutif de la commune, la loi lui confère de multiples attributions à savoir :

- l'administration des propriétés et des biens de la commune ;
- la préparation du budget, l'ordonnancement des dépenses et la prescription de l'exécution des recettes ;
- l'exécution des programmes de développement etc.

Au niveau des communes à statut particulier, en l'occurrence celle de Ouagadougou divisée en douze arrondissements, les conseils d'arrondissement jouent les mêmes rôles que les conseils municipaux des communes. Organes délibérants, ils contrôlent l'action des maires d'arrondissement et l'exécution des projets de développement réalisés au niveau des arrondissements.

Quant aux maires des arrondissements, leurs attributions se rapportent entre autres à l'entretien des rues et des caniveaux, des marchés de secteurs, à l'aménagement et la gestion des crèches et jardins d'enfants, des terrains de jeux et d'éducation physique des secteurs, à la gestion des espaces verts.

Aux acteurs déjà évoqués, s'ajoutent les Conseils Villageois de Développement (CVD) et les Organisations de la Société Civile (OSC).

❖ **Les Conseils Villageois de Développement**

Acteurs de la décentralisation, les CVD sont des citoyens désignés dans les villages pour servir de relais et d'exécutant des projets communaux, à l'échelon de leur village. Les CVD sont des outils d'optimisation de la dépense publique locale autant que des structures concourant à une démocratie de proximité.

❖ **Les OSC**

Les organisations de la société civile sont des actrices incontournables de la gouvernance locale. Certaines organisations interviennent dans la vie communale comme des partenaires de l'institution tandis que d'autres arborent la fonction de contre-pouvoir. Ces organisations mobilisent les populations pour une meilleure participation aux actions de développement aux côtés des autorités locales. L'existence d'une société civile dynamique et diverse est un catalyseur de la bonne gouvernance locale. En effet, le rôle des acteurs de la société civile est de contrôler l'action publique des élus, d'exercer une influence sur les actions des autorités locales dans le but d'améliorer l'offre de service public aux citoyens. Mais, tous les acteurs de la gouvernance locale maîtrisent-ils les enjeux de la décentralisation ?

2. La non maîtrise des enjeux de la décentralisation par les acteurs

La décentralisation vise la promotion du développement des collectivités axé sur les dynamiques locales et la fourniture de services publics de qualité accessibles à tous. L'atteinte de cet objectif requiert des capacités physique, intellectuelle et morale de la part des élus locaux.

2.1. L'analphabétisme : facteur limitant l'appropriation des enjeux de la décentralisation.

La bonne gestion des collectivités territoriales nécessite une bonne maîtrise des enjeux de la décentralisation par les différents acteurs. L'arrivée d'élus analphabètes ou peu scolarisés à des postes de décision aussi importantes comme les instances communales jette le discrédit sur les capacités managériales des élus locaux en tant que membre de l'instance délibérative.

Les conseils municipaux des communes de Tenkodogo et de Ouagadougou comptent de nombreux conseillers illettrés ou faiblement instruits.

Les tableaux ci-dessous en donnent la répartition par niveau d'instruction.

Tableau n°1: Répartition des conseillers municipaux de la commune de Tenkodogo par niveau d'instruction

Niveau d'instruction des conseillers	2006-2012	
	Effectifs	Pourcentage
Aucun niveau	144	78.68%
Niveau primaire	15	8.20%
Niveau secondaire	12	6.56%
Niveau supérieur	12	6.56%
Total	183	100%

Source : Mairie de Tenkodogo, 2009, *Plan communal de développement*, p.61.

Cette configuration du conseil municipal suscite de nombreuses interrogations. D'abord, comment faire fonctionner normalement un conseil municipal dont 78,68% des conseillers n'ont pas été scolarisés ? Dans quelle mesure ces derniers peuvent-ils véritablement participer aux débats lors des sessions du conseil municipal ? Autant d'interrogations auxquelles les dirigeants de la commune de Tenkodogo doivent faire face. Face à cette situation, le règlement intérieur du conseil municipal autorise l'expression en langue nationale³ et la traduction des débats en moore, bisa et fulfuldé. Malgré tout, la participation de plusieurs conseillers non instruits se limite, le plus souvent à leur vote. Une attitude confirmée par le conseiller A. Daboné qui soutient que : « *il y a des conseillers au sein du conseil municipal qui ne lèvent leur doigt que lorsqu'il s'agit de voter* ». ⁴ Mais, S. N. Tiendrébéogo rappelle que la participation à la prise de décision va au-delà de la simple présence physique et l'apport matériel, elle se veut surtout une contribution intellectuelle (S.N. Tiendrébeogo 2012, p.54).

³ L'article 11 du Règlement intérieur du Conseil municipal stipule que : « *il est loisible à tout conseiller de s'exprimer soit en français, soit en langue nationale* ».

⁴ A. DABONE, Conseiller municipal, entretien du 12/04/2020 à Tenkodogo.

Tableau n°2: Répartition des conseillers municipaux de la commune de Ouagadougou par niveau d'instruction

Niveau d'instruction des conseillers	2016-2021	
	Effectifs	Pourcentage
Aucun niveau	29	11,42%
Niveau primaire	48	18,90%
Niveau secondaire	105	41,34%
Niveau supérieur	72	28,34%
Total	254	100%

Source : Tableau réalisé par les auteurs à partir de l'annuaire statistique des élus locaux réalisé en 2016 par la DGSS/MATDS

Dans le conseil municipal actuel de Ouagadougou, 11,42% des conseillers sont analphabètes, c'est-à-dire sans aucun niveau d'instruction. Ceux ayant un niveau primaire représente 18,90%. Ces deux niveaux constituent 30,32% du conseil municipal. Ce qui est important pour une ville aux multiples défis comme Ouagadougou, la capitale politique du Burkina Faso.

Le niveau secondaire est constitué de 41,34% de l'effectif des conseillers. Mais ce niveau qui regroupe plus d'élus n'est pas non plus un niveau d'instruction suffisant par assumer pleinement le rôle dévolu aux conseillers municipaux puisque les agents de niveau secondaire sont des agents d'exécution. En considérant les trois premiers niveaux, c'est-à-dire les analphabètes, le niveau primaire et le niveau secondaire, on s'aperçoit qu'ils représentent 71,65% de l'effectif total des conseillers soit 182 conseillers sur les 254 que compte la commune. Cette forte proportion d'élus illettrés ou faiblement instruits dans l'assemblée délibérante de la commune de Ouagadougou est source d'inefficacité.

Le défaut d'instruction rend particulièrement difficile la tâche des élus locaux dont la majorité ne maîtrisent pas actuellement l'étendue de leurs responsabilités. Autrement dit, la majorité des élus locaux ne comprennent pas les textes régissant le fonctionnement des communes encore moins les enjeux de la décentralisation. Cela constitue un véritable handicap pour la bonne gestion des collectivités territoriales.

2.2. Le bénévolat de la fonction de conseiller.

Aucune disposition légale ne prévoit une rémunération des conseillers municipaux. Leurs revenus sont aléatoires puisqu'ils sont relatifs à chaque commune, au poste qu'occupe le conseiller au sein du conseil municipal, aux différentes sessions de la collectivité. Certains découvrent cette réalité qui s'apparente à un travail bénévole une fois élu conseiller. Alors, s'installe progressivement un découragement, une démotivation du représentant local au sein du conseil municipal. La fonction de conseiller est presque honorifique puisqu'il ne donne droit qu'à une rétribution occasionnelle et aléatoire. De plus, il expose le mandataire à toutes sortes de critiques. En somme, le conseiller est un élu délaissé⁵.

⁵ S. BARRY, Conseiller de la commune de Saaba, entretien du 12/02/2022 à Ouagadougou

2.3. *Les insuffisances du cadre juridique*

Le cadre juridique est l'ensemble des textes et lois qui encadrent la décentralisation au Burkina Faso. Cet arsenal juridique, comporte des insuffisances qui limitent le bon fonctionnement de la politique de décentralisation. D'abord, aucune disposition légale ne fait part de l'obligation de résidence du maire dans sa commune une exigence pourtant faite à son premier adjoint⁶. Cette situation conduit certains maires à être permanemment absents de leur commune et moins connus de leurs administrés. C'est le cas du premier maire de Tenkodogo qui était plus présent à Ouagadougou que dans sa circonscription administrative. Pour une gouvernance réaliste et rationnelle des communes, le législateur devrait, de notre avis, imposer l'obligation de résidence au maire dans sa commune. Non seulement celui-ci pourra mieux s'imprégner des problèmes de la cité, être davantage connu des populations de la commune et de gérer les instances administratives de façon efficace car la résidence permanente du maire pourrait entraîner sa régularité au service.

Par ailleurs, le cadre juridique de la décentralisation n'a pas suffisamment clarifié le statut de l'arrondissement communal. Cette entité reste dépendante de la commune à statut particulier et fonctionne comme une structure déconcentrée de celle-ci. C'est ainsi que dans la commune de Ouagadougou, le pouvoir municipal se trouve être détenu exclusivement par le maire central qui l'exerce presque sans partage sur les 12 arrondissements limitant l'autonomie des maires de ces entités intra communales. En effet, les arrondissements ne jouissent pas entièrement de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Certes, ils disposent d'organes délibérants mis en place par voie d'élection, mais ils restent dépendants de la mairie centrale et fonctionnent comme des structures déconcentrées de la commune de Ouagadougou.

Cette centralisation se constate au niveau politique et surtout dans le processus de prise de décisions. Les organes délibérants des arrondissements ne disposent pas d'une liberté entière dans les prises de décisions même en matière de délibération. La loi oblige les conseils d'arrondissements à conformer leurs délibérations à celles du conseil municipal⁷. N'ayant aucune décision importante à prendre sur la vie des arrondissements, les conseils d'arrondissement ne font que relayer et appliquer des décisions prises au niveau de la mairie centrale par le maire de la commune de Ouagadougou ou par le conseil municipal.

Pour cela, les arrondissements ne sont pas libres d'entreprendre leur propre politique de développement. Ils restent soumis à la volonté de la mairie centrale pour tout ce qui concerne la vie des arrondissements car toute initiative de leur part requiert l'avis du maire central. Dans le domaine de la coopération décentralisée par exemple, aucun arrondissement ne peut nouer et entretenir des relations de jumelage ou de coopération sans l'autorisation du maire central.

En outre, c'est en matière financière que la centralisation est plus manifeste dans la commune de Ouagadougou, d'autant plus que le maire central est l'ordonnateur du budget. Tous les investissements communaux et la gestion de nombreuses charges

⁶ L'article 266 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 stipule que : le 1er adjoint au maire a obligation de résidence dans la commune.

⁷ Article 330 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

de fonctionnement dans les arrondissements⁸ relèvent du maire central qui délègue⁹ aux mairies d'arrondissements des crédits destinés à assurer le fonctionnement des services administratifs logés dans les mairies arrondissement. Ces crédits de fonctionnement servent à assurer les frais de carburant, de téléphone, des imprimés administratifs, des consommables informatiques, d'entretien du mobilier et des engins.

Tout compte fait, cette situation résulte soit d'une difficile application des textes de loi, soit des insuffisances que recèleraient ces textes législatifs. Toujours est-il qu'elle met à nu les limites de la décentralisation en ce qui concerne les communes à statut particulier.

Pour plus d'efficacité, dans la gouvernance locale, il s'avère nécessaire de décentraliser la gestion de la commune afin de donner plus d'autonomie aux arrondissements. Cela pourrait passer par une relecture des textes de la décentralisation en l'occurrence le code général des collectivités territoriales, qui dans ses dispositions actuelles, semble avoir favorisé l'établissement d'une certaine hiérarchie entre les maires d'arrondissement et le maire central.

Les nouveaux textes devraient être plus explicites par rapport au cas spécifique des communes à statut particulier dont le mode de gestion très complexe engendre parfois des conflits de compétences entre maires d'arrondissement et maire central.

Il est donc important que les arrondissements communaux soient plus autonomes dans les prises des décisions pour plus d'efficacité dans l'action communale. Un conseil d'arrondissement élu au suffrage universel devrait pouvoir prendre toutes les décisions utiles concernant son arrondissement et disposer des moyens pour travailler à l'amélioration des conditions de vie de la population qui l'a mandaté.

Sur le plan financier, une plus grande autonomie des arrondissements se traduirait par une allocation conséquente de ressources consacrées aux investissements. Le montant à allouer devant être fonction des besoins d'investissement de chaque arrondissement que le maire présente, défend et convainc le conseil municipal de Ouagadougou. Ce dernier en autorisera alors l'allocation. Les maires d'arrondissement seront les maîtres d'ouvrages des projets et donc responsables devant leurs électeurs. Une pareille réforme aura pour avantage de susciter une saine émulation entre les maires d'arrondissement. Il va s'en dire que ceux-ci encourageront de ce fait l'ensemble de leurs administrés à travailler pour une bonne gestion de la commune.

⁸ Il s'agit des frais de communication des membres du bureau des conseils d'arrondissement, des perdiems des adjoints aux maires, des perdiem des conseillers lors des sessions des conseils d'arrondissement, etc.

⁹ I. Maré, ex maire de l'arrondissement n°11, entretien du 06/02/2018 à Ouagadougou. Selon lui, les textes n'ayant pas prévus de montant, le maire central délègue ce qui lui convient aux arrondissements. Les maires d'arrondissements ont demandé une augmentation des allocations, qui a été prise en compte mais avec des transferts de charge et de prestations correspondant aux augmentations.

3. Impact sur la gestion des communes

3.1. *La problématique de la représentativité et les répercussions sur la gouvernance*

Les conseillers analphabètes ou peu scolarisés ne peuvent pas lire les projets de délibération pour en prendre connaissance avant leur adoption. Ils participent aux sessions sans une bonne compréhension des questions abordées, étant donné que les sessions du conseil municipal de Ouagadougou se tiennent en langue française laquelle n'est pas maîtrisée par la grande majorité des conseillers¹⁰. Cette réalité se présente de la manière suivante : d'un côté, il y a un nombre important de textes juridiques relatifs à la décentralisation et à la gouvernance locale, et de l'autre, des élus locaux en majorité analphabètes à qui, l'on demande d'appliquer ces textes. Ce sont là deux réalités apparemment antagonistes. Il n'est pas aisé pour des élus analphabètes ou peu instruits et dépourvus de connaissances préalables sur la gestion des affaires publiques modernes d'appréhender les normes qui régissent la gestion de leur collectivité et d'assurer convenablement les missions à eux confiées. Dans ces conditions, le débat y est quasi inexistant sinon animé par une minorité d'instruits.¹¹

Les délibérations, censées être adoptées au terme d'un débat démocratique, deviennent l'affaire d'une poignée d'instruits, les élus analphabètes étant relégués au rôle de figurant puisqu'ils assistent passivement aux débats. Ainsi, dans ces conseils municipaux dominés par des conseillers analphabètes, la minorité instruite s'impose lors des prises de décisions. Le jeu démocratique s'en trouve alors faussé, car en réalité c'est une minorité qui dirige la majorité.

L'ignorance des acteurs est la porte ouverte aux manipulations qui exacerbent les rivalités politiques entre les acteurs parfois préjudiciables à la stabilité du conseil municipal.

3.2. *Les crises électorales et leurs impacts sur la gouvernance locale*

Les élections municipales du 22 mai 2016 au Burkina Faso avaient été émaillées de violences. Certaines localités avaient empêché la mise en place des conseils municipaux, quand les élections étaient entachées d'irrégularités dans d'autres régions. Dans la commune de Saponé¹², par exemple, des jeunes ont organisé permanemment des manifestations sur la place de la mairie pour empêcher la tenue des sessions du conseil municipal. Les violences ont entraîné l'incendie d'une partie de l'hôtel de ville dans la nuit du 7 au 8 décembre 2017. Ces violences qui ont marqué l'élection du maire ont perduré tout au long de son mandat, empêchant ainsi le fonctionnement du conseil municipal.

3.2.1. *Le blocage des conseils municipaux*

De nombreuses communes sont par ailleurs, tombées dans une instabilité permanente marquée par le blocage des conseils municipaux qui ont conduit à leur

¹⁰ Les conseillers analphabètes et les conseillers de niveau primaire et secondaire représentent 71, 65 % du conseil municipal.

¹¹ Dans la commune de Ouagadougou 28,34% des conseillers ont un niveau supérieur. Voir tableau n°2.

¹² Saponé est une commune rurale située à une trentaine de kilomètres au sud de Ouagadougou.

dissolution. L'Arrondissement n°4 de Ouagadougou constitue un exemple. Il a connu des dysfonctionnements de 2012 à 2016.

En effet, le 2 décembre 2012 ont eu lieu les élections législatives et municipales couplées au Burkina Faso. Le 12 décembre 2012, le tribunal administratif procéda à l'annulation des résultats dans l'arrondissement n°4 pour des irrégularités constatées lors du scrutin. La reprise des élections est intervenue le 17 février 2013. Le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) remporte la majorité des sièges au conseil d'arrondissement et désigne Zakaria Sawadogo comme candidat au poste de maire. Le 6 mars 2013, lors de l'élection du maire par les conseillers, Issa Anatole Bonkougou faisant fi des consignes de son parti le CDP, dévoila sa candidature et se fit élire maire au détriment du candidat désigné par le parti. Dès le lendemain, Issa Anatole Bonkougou est suspendu des instances du CDP pour « indiscipline grave et caractérisée » Il « s'est livré à un jeu dangereux et compromettant, en foulant aux pieds les directives du parti et en composant avec les conseillers de l'opposition pour arriver à ses fins, à savoir, se faire élire comme maire » (I. Ouédraogo, 2014). Pire, le fonctionnement du conseil d'arrondissement fut entravé par un boycott systématique des sessions par les conseillers du CDP. La conséquence fut le blocage du conseil d'arrondissement, conduisant à sa dissolution par le gouvernement le 27 novembre 2013. Issa Anatole Bonkougou, quitta alors le CDP pour créer l'Organisation pour la Démocratie et le Travail (ODT). A la reprise des élections le 23 février 2014, l'ODT obtient 14 conseillers contre 5 pour le CDP et 1 pour le Faso autrement¹³. L'ODT eut ainsi une majorité écrasante qui permit à Issa Anatole Bonkougou de se faire élire à nouveau maire le 14 mars 2014 par 15 conseillers contre 5 pour Zacharia Sawadogo.

Toutefois, après la transition, les mêmes rivalités refirent surface dans cet arrondissement. A l'issue des élections à la fin de la délégation spéciale tenues le 22 mai 2016, l'arrondissement n°4 fut de nouveau confronté à des difficultés pour le choix de son maire. Cette fois, il s'agit du Mouvement du Peuple pour le Progrès (MPP), le parti au pouvoir qui rivalisait avec l'ODT alors qu'aucun des deux partis n'a obtenu le quorum pour élire le maire. L'ODT comptait 9 conseillers, le MPP et ses alliés en comptaient 11 alors qu'il fallait 14 conseillers pour élire le maire selon les dispositions du code électoral¹⁴.

Mais, le 2 juillet 2016, le MPP et ses alliés boycottèrent la réunion des conseillers convoquée par le Haut-commissaire pour l'élection du maire d'arrondissement. A la deuxième convocation le 16 juillet, les conseillers de l'ODT boycottèrent à leur tour la rencontre. Le bureau du conseil d'arrondissement n'a donc pu être mis en place. Des blocages similaires furent constatés dans d'autres communes à l'issue des élections municipales du 22 mai 2016 : le processus de mise en place des exécutifs locaux fut émaillé d'incidents qui empêchèrent le fonctionnement et l'élection des membres des exécutifs locaux dans ces collectivités. Dans pareilles conditions d'après rivalités

¹³ Le Faso autrement est le nom d'un parti politique dirigé par Ablassé Ouédraogo.

¹⁴ L'article 253 du code électoral stipule que « le conseil municipal élit le maire et les adjoints du maire parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue des membres composant le Conseil » .

marquées par endroits de violences¹⁵, le Conseil des ministres du 1^{er} mars 2017 dissout le conseil de l'arrondissement n°4 de Ouagadougou en même temps que les conseils municipaux de 15 collectivités territoriales¹⁶, conformément aux articles 172 et 251 du CGCT. Il est regrettable de constater que les acteurs ont été absorbés par la résolution passé des problèmes plutôt qu'à la mise en œuvre des projets de développement.

3.2.2. La mise en berne des projets de développement

Les querelles politiques dans les conseils municipaux entravent les efforts pour le développement des collectivités. « *De nombreux conseils municipaux n'ont plus de temps pour se consacrer au développement. Toute action vise à renforcer un pouvoir, à s'accrocher, à se défendre d'une attaque, ou à contrecarrer l'autre* » (L.O.Ouédraogo,2017). Les actions de développement passent au second plan des préoccupations ou sont mises en berne. En effet, le dysfonctionnement des conseils municipaux paralyse les services administratifs de la mairie. Celle-ci n'arrive donc pas à répondre aux sollicitations des populations. Mamadou Ouattara rapporte que le service d'état civil de la mairie de Saponé par exemple était paralysé par la rupture des timbres. L'acquisition des fournitures scolaires au profit des élèves et le transfert des subventions aux 11 CSPS n'ont pas été effectué ; ce qui a nécessairement impacté négativement le fonctionnement des structures éducatives et sanitaires. L'impossibilité de payer les salaires du premier trimestre de l'année 2018 a engendré une démotivation au sein des fonctionnaires municipaux dont la plupart a fait trois mois sans salaire (M. Ouattara, 2018). Ces dysfonctionnements ont contribué à bloquer davantage l'administration communale.

Dans l'arrondissement n°3 de la commune de Ouagadougou, le fonctionnement de la mairie a été bloquée en 2018 et 2019 par une motion de censure. Celle-ci n'a pas abouti à la destitution du maire, mais elle a paralysé l'administration municipale dans cet arrondissement. Les conseillers frondeurs ne reconnaissant plus le Maire de l'Arrondissement, ont simplement décidé de se retirer du conseil d'arrondissement et de boycotter toutes ses activités. Ils estimaient que la présidente du conseil d'arrondissement a été destituée lors d'une session le 6 novembre 2017. Depuis lors, les sessions du conseil d'arrondissement ne se tenait plus du fait d'un quorum jamais atteint. Pendant ce temps, le maire ne reconnaissant pas sa destitution poursuit le service municipal malgré le retrait des 16 conseillers frondeurs du conseil d'arrondissement. Aucune session n' a pu donc être tenue de novembre 2017 à juillet 2019 pour le compte de l'arrondissement¹⁷.

La première conséquence qui découle de ce dysfonctionnement est le non arrêt du budget de fonctionnement de l'arrondissement pour le compte des années 2018 et

¹⁵ Dans la commune de Kantchari située dans la région de l'Est et dans la commune de Karangasso Vigué dans les Hauts bassins, les affrontements entre militants d'un même parti ou de partis adverses ont entraîné des morts et des blessés. Dans d'autres communes (Gomboro, Andemtenga) des mairies ont été incendiées.

¹⁶ Les localités où le conseil a été dissout le 1^{er} mars 2017 sont les communes de Barani, de Kogny, de Zabré, de Zoaga, de Andemtenga, de Ziga, de Dablo, de Kantchari, de Madjoari, de Karangasso Vigué, de Dandé, de Kindi, de Seytenga.

¹⁷ Précisons ici que tous les conseillers de cet arrondissement prennent part aux sessions du conseil municipal de la commune de Ouagadougou. Mais, au niveau de l'arrondissement, la désaffection des 16 conseillers frondeurs empêche la tenue des sessions faute de quorum pour délibérer.

2019 conformément à la circulaire budgétaire¹⁸ du maire de la commune de Ouagadougou. L'arrondissement n°3 n'a donc pas été pris en compte par le maire de la commune dans le transfert des crédits aux arrondissements au titre de l'année 2018 et de l'année 2019. Pour le maire de l'arrondissement n°3, cette situation a paralysé l'administration municipale dans son arrondissement. L'arrondissement n°3 s'est ainsi vu priver de budget de fonctionnement.

Le maire était déterminé à faire fonctionner les services municipaux dans l'arrondissement en dépit de l'absence de ressources financières et humaines. Selon les propos recueillis du maire, « depuis le début de la crise, nous célébrons toute seule les mariages au niveau de la mairie de l'arrondissement. Il nous arrive de célébrer seule jusqu'à 15 mariages par semaine ce qui n'est pas sans désagréments pour les couples qui sont parfois obligés de changer de date ou d'heure pour leur mariage. Il en est de même pour la délivrance des actes relevant de la responsabilité de nos adjoints que nous assumons toute seule en ce moment. Là aussi, les délais de délivrance des actes administratifs se trouvent quelque fois prolonger puisque j'en suis devenue la seule signataire»¹⁹

Conclusion

Le processus de décentralisation s'est consolidé au Burkina Faso au milieu des années 1990. Le pays renoue avec des conseils municipaux et des maires élus au suffrage universel. Ces acteurs de la scène communale ont désormais la charge de promouvoir le développement des territoires avec la participation des populations. Cette étude révèle que dans les communes de Ouagadougou et de Tenkodogo, l'analphabétisme qui caractérise la majorité des acteurs a eu pour conséquence la non maîtrise du fonctionnement des communes et plus généralement la non appropriation des enjeux de la décentralisation. De plus, le cadre juridique comporte des limites qui ne facilitent pas la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Ces réalités des communes et ou la protection des intérêts partisans par les acteurs ont développé des rivalités politiques, des violences électorales et de la suspension de la fourniture des services aux populations. Pour plus d'efficacité de l'action municipale, l'État devra repenser le cadre juridique de la gouvernance locale.

¹⁸ La circulaire budgétaire est une lettre circulaire du maire de la commune de Ouagadougou adressée chaque année aux maires d'arrondissement. Elle détermine le montant du crédit de fonctionnement alloué à chaque arrondissement, donne des orientations sur l'utilisation de ce crédit et précise les échéances de dépôt du budget des arrondissements au niveau de la commune.

¹⁹ R. Ouédraogo/Sawadogo, maire de l'arrondissement n°3, Entretien du 2 février 2018

Sources et bibliographie

Sources orales

- BARRY Soumaila, conseiller municipal de la commune de Saaba, entretien du 12/O2 /2022 à Ouagadougou.
- DABONE Ali, Conseiller municipal de la commune de Tenkodogo, entretien du 12/04/2020 à Tenkodogo.
- MARE Ibrahim, Ex maire de l'arrondissement n°6, entretien du 06/02/2018 à Ouagadougou
- OUEDRAOGO/SAWADOGO Rainatou, maire de l'arrondissement n°3, Entretien du 2 février 2018.

Sources bibliographiques

- MATDS 2016, *Annuaire statistique des élus locaux*, Ouagadougou, 380 pages
- Mairie de Tenkodogo, 2009, *Plan communal de développement*, 134 pages.
- OUATTARA Mamadou *Crise à la mairie de Saponé : ce n'est pas encore le bout du tunnel* in *www.commune-actu.net* du 30 avril 2018. Consulté le 18 mars 2019 à 21 h.
- OUEDRAOGO Inoussa, *Arrondissement 4 de Ouaga, Anatole BONKOUNGOU reprend son pouvoir de maire*, in *www.Netafrique.net* du 18 mars 2014, consulté le 21 novembre 2020
- OUEDRAOGO, L Oumar « *Crises au sein des conseils municipaux, un vrai désordre organisé* » in *lefaso.net* du 14 septembre 2017
- SISSAO Claude Etienne, 2013, *Processus d'installation et d'urbanisation en Afrique subsaharienne Toponymie et gouvernance locale dans la commune de Zorgho au Burkina Faso*, Paris, Editions Velours, 287 pages
- TIENDREBEOGO Séverin, 2012, *Décentralisation et problématique de la participation des acteurs locaux : cas de la commune de Zorgho dans la province du Ganzourgou*, mémoire de maîtrise, UO, Département de sociologie, 123 pages.
- YELBI Inoussa, 2016, *L'évolution administrative et le processus d'urbanisation à Tenkodogo de 1960 à 2006"*, rapport de DEA, Histoire africaine, UO, 142 pages.
- Loi n°55-1489 du 18/12/1955, portant organisation municipale en AOF et en AEF entrée en vigueur en 1956.
- Loi n° 014-2001/AN du 03 juillet 2001 portant code électoral au Burkina Faso
- Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso.
- Décret n°4-2022 PRES/MPSR, portant dissolution des conseils des collectivités au Burkina Faso