



**LA CONCEPTION D'UN DISPOSITIF DE PILOTAGE DE LA
DECENTRALISATION AU BURKINA FASO : CAS DE LA CONFERENCE
NATIONALE DE LA DECENTRALISATION.**

MEMOIRE POUR L'OBTENTION DU MASTER II EN MANAGEMENT DES
ORGANISATIONS ET DES ENTREPRISES
OPTION : MANAGEMENT STRATEGIQUE ET OPERATIONNEL

Présenté et soutenu publiquement le [Date] par

Abdoul Karim OUEDRAOGO

Travaux dirigés par : Idrissa KOANDA

Administrateur Civil ; Directeur Général des Collectivités Territoriales

Jury d'évaluation du stage :

Président : Prénom NOM

Membres et correcteurs : Prénom NOM

Prénom NOM

Prénom NOM

Promotion 2015/2016

DEDICACE

Je dédie ce mémoire :

A mon père, à ma mère ; puisse ce travail vous réconforter et vous rassurer du fruit de vos sacrifices ;

A tous les membres de ma famille et en particulier à *Sylvie* ma chère épouse et *Irma* notre adorable fille, qu'ils reçoivent ici toute ma reconnaissance pour leur assistance inconditionnelle.

REMERCIEMENTS

Nos remerciements vont à l'endroit de Monsieur le Directeur Général de Zie et à tout son personnel, à l'ensemble du corps professoral et enseignants de l'institut.

Nous adressons nos sincères remerciements à monsieur Idrissa KOANDA, le Secrétaire Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation, pour sa grandeur d'esprit et son souci d'assurer la relève à travers la formation continue de ses collaborateurs que nous sommes. Qu'il trouve dans ce travail notre marque de considération et nos encouragements dans la conduite du processus de décentralisation au Burkina.

A notre maître de mémoire, Abdou Cheik LÔ, Assistant Technique au PADIC/Expert en décentralisation, nous tenons à exprimer notre gratitude pour son effort et son engagement dans le cadre de notre suivi. Nous sommes gré pour sa disponibilité à nous accompagner pour la suite.

Nous voudrions ensuite adresser nos chaleureux remerciements à monsieur Halidou NIGNA, Chef de Département de l'Analyse Prospective et de Renforcement des Capacités (DAPRC) ; monsieur Adama SONDE, Chef de Département de Communication et de la Documentation (DCD) ; monsieur Jean Baptiste YAMEOGO, Chef de Département de la Programmation et du Suivi des Plans (DPST) et madame SANOGO/TOUNKATA Mariam, Coordinatrice du Centre Nationale de Suivi Evaluation (CNSE) ; pour leur engagement.

Par ailleurs, une mention spéciale à tout le personnel du SP/CONAD pour leur franche collaboration surtout dans les réponses au questionnaire.

RESUME

L'Etat Burkinabé en décidant d'aller à la décentralisation a défini sa politique. A ce titre, il doit assurer sa mise en œuvre et le suivi contrôle sur la base de son propre leadership. Son leadership s'exprime par l'animation des cadres de concertation à tous les niveaux et cela s'entend que les différentes parties prenantes au processus soient identifiées et leurs rôles bien définis. Dans une dynamique de communication, L'Etat doit développer un dialogue permanent avec tous les acteurs du développement afin de mobiliser toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre de sa politique.

L'orientation et le suivi contrôle de la politique sont assurés par l'organe technique qui est le Secrétariat Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation (SP/CONAD) sous le contrôle de l'aile stratégique que joue le MATDS. Il veille à la cohérence des interventions et à la coordination des activités de mise en œuvre de la décentralisation. L'instance de pilotage approuve les Plans de Travail et les Budgets Annuels (PTBA) ainsi que les rapports globaux d'activités, d'évaluation et d'audits à elle soumis par ce dernier.

Cela ne peut se faire que si un portage et une volonté manifeste au plus haut de l'Etat donne la dynamique d'ensemble pour insuffler une synergie dans l'action. Ainsi, la prise de mesures transversales et la conception d'outils et d'instruments pour accompagner la territorialisation de cette politique requièrent une démarche stratégique et opérationnelle. L'implantation de ces différents outils et méthodes indispensables imposent la participation de tous.

ABSTRACT

The State Burkinabe by deciding to go to the decentralization defined its politics. As such, he has to assure his implementation and the follow-up controls on the based of its own leadership. His leadership expresses himself by the animation of the frames of dialogue at every level and it gets on that the various stakeholders in the process are identified and their well defined roles. In a dynamics of communication, The State has to develop a permanent dialogue with all the actors of the development to mobilize all the resources necessary for the implementation of its politics.

The orientation and the follow-up checks some politics are assured by the technical organ that is the Secretarial Permanent of the National Conference of the Decentralization (SP/CONAD) under the control of the strategic wing which plays the MATDS. They watch the coherence of the interventions and the coordination of the activities of implementation of the decentralization. The steering committee approves the plans of work and the Annual Budgets (PTBA) as well as the global reports of activities, evaluation and audits to her subjected by the latter.

It can be made only if a supporting an obvious will in the highest of the State gives the dynamics of group to breathe a synergy in the action. So, the taking of transverse measures and the conception of tools and instruments to accompany the territorialisation of this politics require a strategic and operational initiative. The implantation of these various tools and essential methods impose the participation of all.

SIGLES ET ABREVIATIONS

| | |
|----------------|--|
| AMBF | Association des Municipalités du Burkina Faso |
| ANPTIC | Agence Nationale de la Promotion des Technologie de l'Information et de la Communication |
| ARBF | Association des Régions du Burkina Faso |
| BDCT | Base de données des Collectivités Territoriales |
| BTA | Budget de Travail Annuel |
| CE | Commission Electorale |
| CEDEAO | Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CGCT | Code général des Collectivités Territoriales |
| CMR | Cadre de Mesure de Résultat |
| CND | Commission Nationale de la Décentralisation |
| CNSE | Centre National de Suivi Evaluation |
| COGEL | Consolidation de la Gouvernance Environnementale Locale |
| CONAD | Conférence Nationale de la Décentralisation |
| COPEGOL | Compétition pour la Promotion de l'Excellence dans la Gouvernance Locale |
| CORED | Conférence Régionale de le Décentralisation |
| CRSE | Centre Régional de Suivi Evaluation |
| CSD-DS | Comité de Sectoriel de Dialogue Décentralisation-Sécurité |

| | |
|---------------|---|
| CSMOD | Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation |
| CVD | Conseil Villageois de Développement |
| DAF | Direction de l'Administration et des Finances |
| DAPRC | Département de l'Analyse Prospective et du renforcement des Capacités |
| DGCOD | Direction Générale de la Coopération Décentralisée |
| DCPM | Direction de la Communication et de la Presse Ministérielle |
| DEPCOM | Département de la Communication |
| DFPT | Direction de la Fonction Publique Territoriale |
| DGD | Direction Générale de la Décentralisation |
| DGESS | Direction Général des Etudes et Stratégies Sectorielles |
| DPSP | Département de la Programmation et du Suivi des Plans |
| DPSPA | Département de la Programmation et du Suivi des Plans Actions |
| DREP | Direction Régionale de l'Economie et de la Planification |
| DRH | Direction des Ressources Humaines |
| ELD | Etat des Lieux de la Décentralisation |
| ENAM | Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature |
| FICOD | Fonds d'Investissement pour les Collectivités Décentralisées |
| FPDCT | Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales |
| IFI | Institution Financière Internationale |
| INSD | Institut Nationale des Statistiques et de la Démographie |

| | |
|----------------|---|
| IRA | Institut Régionale d'Administration |
| LPDRD | Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé |
| MATD | Ministère d'Administration Territoriale de la Décentralisation |
| MATDS | Ministère d'Administration Territoriale de la Décentralisation et de la Sécurité |
| MATDSI | Ministère d'Administration Territoriale de la Décentralisation et de la Sécurité Intérieure |
| MEDEV | Ministère de l'Economie et du Développement |
| MEF | Ministère de l'Economie et des Finances |
| MHU | Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme |
| MINEFID | Ministère de l'Economie, des finances et du développement |
| MOP | Maîtrise d'Ouvrage Publique |
| ONG | Organisation Non Gouvernemental |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| OSC | Organisation de la Société Civile |
| PACT | Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales |
| PADIC | Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Investissements Communautaires |
| PAI | Plan Annuel d'Investissement |
| PAM | Programme Alimentaire Mondial |
| PAS | Programme d'Ajustements Structurels |

| | |
|---------------|---|
| PAT | Plan d'Action Triennal |
| PCD | Plan Communal de Développement |
| PDDC | Programme Décentralisation Développement Communal |
| PDI | Plan de Développement Institutionnel |
| PIP | Programme d'Investissement Public |
| PNBG | Programme National de Bonne Gouvernance |
| PND | Politique Nationale de Décentralisation |
| PNDES | Plan national de Développement économique et social |
| PNGT | Programme National de Gestion du Territoire |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| POS | Plan d'Occupation des Sols |
| PRD | Plan Régional de Développement |
| PRGLA | Programme de Renforcement de la Gouvernance Locale et Administrative |
| PTBA | Plan de Travail du Budget Annuel |
| PTF | Partenaires Techniques et Financiers |
| RESINA | Réseau d'Information Nationale de l'Administration |
| SAF | Service Administratif et Financier |
| SADDC | Schéma d'Aménagement du Développement Durable de la Commune |
| SDAU | Schéma Directeur d'Aménagement Urbain |
| SNADDT | Schéma National d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire |

| | |
|-----------------|--|
| SNSE | Système National Suivi Evaluation |
| SNR-AD | Stratégie nationale de Renforcement des capacités des Acteurs de la Décentralisation |
| SP/CONAD | Secrétariat Permanent de la conférence Nationale de la Décentralisation |
| SP | Secrétaire Permanent |
| SRADDT | Schéma Régional d'Aménagement du Développement Durable du Territoire |
| STD | Services Techniques Déconcentrés |
| TOD | Textes d'Orientation de la Décentralisation |
| UEMOA | Union Economique et Monétaire Ouest Africaine |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|--|----|
| Tableau 1: Etat de recouvrement des questionnaires | 19 |
| Tableau 2: Effectif des répondants aux entretiens | 20 |
| Graphique 1: Pourcentage de sessions de conseils de collectivités territoriales tenues avec la présence des citoyens | 24 |

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| DEDICACE | I |
| REMERCIEMENTS | II |
| RESUME | III |
| ABSTRACT | IV |
| SIGLES ET ABREVIATIONS..... | V |
| LISTE DES TABLEAUX..... | X |
| SOMMAIRE | XI |
| INTRODUCTION | 1 |
| PARTIE 1 : CADRE THEORIQUE, DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DES ACTEURS DE MISE EN ŒUVRE..... | 5 |
| Chapitre I : Définition des concepts et bref aperçu de la mise en œuvre de la décentralisation | 6 |
| Section I : Le concept de décentralisation et notions liées | 6 |
| Paragraphe I : La notion de décentralisation et les concepts y afférent. | 6 |
| A- Définition de la décentralisation | 6 |
| B- Définition des concepts y afférents..... | 8 |
| Paragraphe II : Conceptualisation de l'étude..... | 9 |
| A- Conceptualisation du thème de l'étude | 10 |
| B- Les relations supposées entre les concepts définis..... | 11 |
| Section II : Bref aperçu de l'état de mise en œuvre de la décentralisation | 12 |
| Paragraphe I : Bref rappel historique de la décentralisation au Burkina Faso | 12 |
| Paragraphe II : Cadre juridique et réglementaire de la décentralisation..... | 14 |
| A- Le cadre juridique de la décentralisation | 14 |
| B- Le cadre règlementaire de la décentralisation..... | 16 |
| Chapitre II : Analyse critique des acteurs | 18 |
| Section I : Méthodologie de collecte des données | 18 |
| Paragraphe I : Population cible et technique d'échantillonnage | 18 |
| Paragraphe II : Organisation de la collecte des données | 19 |
| Section II : Analyse critique des acteurs au processus | 20 |
| Paragraphe I : Acteurs de mise en œuvre..... | 20 |
| Paragraphe II : Acteurs d'appui de mise en œuvre | 25 |
| PARTIE 2 : DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE PILOTAGE DE LA DECENTRALISATION | 32 |
| Chapitre I : Dispositif institutionnel de pilotage | 33 |
| Section I : Dispositif de coordination et portage de la politique | 33 |
| Paragraphe I : Dispositif politique et technique de la décentralisation..... | 33 |
| A- Structures de portage et coordination de la politique..... | 33 |
| B- Structures de veille stratégique et technique de la politique | 34 |

| | |
|--|----|
| Paragraphe II : Instances de décisions et de leadership dans la conduite du processus..... | 37 |
| A- La Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD)..... | 38 |
| B- La Conférence Régionale de la Décentralisation (CORED) | 38 |
| Section II : Les référentiels et outils de mise en œuvre et management du processus..... | 39 |
| Paragraphe I : Analyse des référentiels de base de la conduite du processus | 39 |
| A- Le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD)..... | 39 |
| B- La Vision Prospective de la Décentralisation..... | 40 |
| Paragraphe II : Management du processus | 42 |
| Chapitre II : Défis/enjeux et perspectives lies au pilotage | 44 |
| Section I : Les défis/enjeux politiques et stratégiques | 44 |
| Paragraphe I : Défis/enjeux politiques et stratégiques | 44 |
| A- Défis/enjeux de portage de la politique | 44 |
| B- Défis/enjeux liés à la stratégie de coordination et pilotage..... | 45 |
| Paragraphe II : Décisions et leadership dans la conduite du processus | 46 |
| A- Le processus décisionnel dans le management des ressources | 46 |
| B- Les fonctions de management du processus | 47 |
| Section II : Les défis/enjeux opérationnels | 48 |
| Paragraphe I : Défis/enjeux opérationnel liés à la coordination et au pilotage du processus..... | 48 |
| A- Au niveau territorial..... | 48 |
| B- Au niveau institutionnel de la conduite du processus | 49 |
| C- Outils de mise en œuvre du processus au niveau local | 50 |
| Paragraphe II : Recommandations liées au pilotage | 51 |
| A- Au niveau territorial..... | 52 |
| B- Au niveau institutionnel | 52 |
| SUGGESTIONS | 54 |
| CONCLUSION..... | 55 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 57 |
| ANNEXE | 64 |

INTRODUCTION

« Le développement n'est plus une croyance occidentale mais une aspiration universelle » disait Gilbert RIST dans son livre intitulé *le Développement : Histoire d'une croyance occidentale* parut en 1996. Depuis fort longtemps, le concept du développement a été compris selon l'idéologie/école de pensée d'appartenance ou l'époque de perception. De l'Etat providence où ce dernier était une vache à lait pour tout citoyen à l'Etat gendarme qui assure la police de l'appareil de production, le concept a beaucoup évolué. La notion de pays sous-développés fut vraiment consacrée par le président Américain Harry TRUMAN lors de son discours du 20 janvier 1949 à l'adresse de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Elle a été récupérée par les institutions internationales comme la Société Financière Internationale, le Programme des Nations Unies et autres pour promouvoir un modèle de « développement ». C'est ainsi que des organismes internationaux ont-ils inscrit dans leurs projets, des grandes réformes décentralisatrices. Au début des années 1980, sous les injonctions des Institutions Financières Internationales (IFI) et à partir de 1990, la France conditionne en principe son aide à l'Afrique à l'instauration de la démocratie. La Banque Mondiale quant à elle, établit clairement la décentralisation comme condition d'attribution de ses prêts. Par conséquent, la décentralisation devient un modèle de développement économique en remplacement du Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Le PAS ayant mis en évidence les limites de la capacité des Etats africains à assurer seul l'ensemble des services publics à la population et d'équipement du territoire.

Conscient des insuffisances du modèle de développement instauré¹, le président de la France, **François MITTERAND** regroupa le 20 juin 1990 à la baule les chefs d'Etats africains. Lors de son discours, il insista sur la nécessité de passer à un modèle de gestion plus démocratique dont la base serait le multipartisme. C'est donc un signal fort pour l'avènement de la décentralisation comme modèle de « développement » promu pour les ex-colonies. L'idée d'une gestion partagée entre l'Etat et ses démembrements que sont les collectivités territoriales sur un certain

¹ Bilan du Programme d'Ajustement Structurel, Octobre 1995; Document de Travail N° 1

nombre de domaines est mise sur table quand bien même le système existait depuis fort longtemps et sous d'autres cieux.

Dès lors se pose une question de recherche. Quel est le mode de gestion partagée du pouvoir entre l'Etat et les autres entités qui convient le mieux dans notre contexte ? De cette interrogation principale et en considération du contexte socio-économique et culturel du Burkina, découle des questionnements spécifiques : Quelle est l'architecture institutionnelle capable de tenir une telle politique ? Quel serait le dispositif technique de soutien à cette politique ? Quelle stratégie mettre en œuvre pour un bon déroulement de la politique ?

Au regard de ces interrogations, dans le but d'apporter une modeste contribution au processus, nous nous sommes intéressé à la thématique ci-après « **la conception d'un dispositif de pilotage de la décentralisation au Burkina Faso : cas SP/CONAD** ».

Des raisons d'ordre personnel et professionnel justifient le choix de ce thème. En effet, chargé de l'administration des finances au SP/CONAD de 2009 à 2014, nous avons été témoin et avons participé aux nombreux efforts d'orientation et d'organisation dont il a toujours promu. Ensuite notre formation en management stratégique et opérationnel nous incite à la recherche sur un tel dispositif de pilotage d'une politique transversale. Enfin notre profil d'Administrateur civil nous impose le devoir de contribution pour le passage à un nouveau cycle de décentralisation.

Il est par ailleurs admis que les processus de décentralisation soient très différents d'un pays à l'autre ; non seulement parce qu'ils s'inscrivent dans des histoires différentes, mais également parce qu'ils édictent des dispositions formelles variées. Autrement dit, il n'existe pas de modèle de décentralisation qui pourrait être appliqué partout par simple transposition.

L'objectif général de notre étude est de contribuer à mettre à disposition du SP/CONAD un dispositif d'orientation et de cadrage pour le pilotage de la mise en œuvre du processus de décentralisation au Burkina Faso. De manière spécifique, il s'agit de :

- ✚ identifier les acteurs de mise en œuvre et définir leurs rôles, acquis, insuffisances au niveau territorial et institutionnel ;

- ✚ examiner le dispositif institutionnel et organisationnel de la politique de décentralisation au Burkina Faso ;
- ✚ examiner le dispositif et les indicateurs de mesure des performances de mise en œuvre et des indicateurs de cohérence avec les autres politiques ;
- ✚ proposer des recommandations au niveau stratégique et opérationnel pour la conduite du processus.

Pour mener à bien notre étude, nous avons formulé des hypothèses dont la principale est la suivante : le processus de décentralisation est conduit de façon proactive et efficace pour accompagner la volonté politique affirmée par les autorités du pays. Toutefois, il nécessite l'application d'une démarche scientifique à travers des outils de gestion et de suivi pour le recadrage au quotidien des interventions. De la vérification de cette hypothèse, découlent des hypothèses secondaires ci-après :

- ✚ les acteurs assument leurs rôles efficacement aussi bien au niveau territorial et institutionnel mais se méconnaissent en tant que partenaire de mise en œuvre d'où l'absence de synergie d'action ;
- ✚ le dispositif et les indicateurs de mesure de performance sont pertinents mais ont besoin d'une mise en cohérence avec les autres politiques telles que : la Politique Nationale de Développement Rural, la Stratégie Nationale de Déconcentration ;
- ✚ des outils de reporting existent au niveau territorial et institutionnel mais nécessitent une simplification pour les rendre plus efficient.

Pour ce faire, nous nous sommes livrés d'abord à des recherches documentaires sur les textes réglementaires, les études récentes dans le domaine mais aussi une revue littéraire sur la décentralisation.

Ensuite un diagnostic interne selon sept champs d'observation (environnement, mission, management, ressources, culture, structure/processus, résultats) a été mené dans le cadre d'un focus groupe au SP/CONAD.

Enfin des interviews ont été effectuées auprès des spécialistes en décentralisation. Cela permet de faire la confrontation ou la conciliation des points de vue divergents pour dégager les tendances majeures.

Cette démarche nous a permis de structurer notre travail essentiellement en deux (02) grandes parties :

- ✚ dans la première partie, nous allons procéder à un diagnostic du dispositif organisationnel et institutionnel de mise en œuvre pour mieux appréhender la dynamique d'ensemble des acteurs ; toute chose qui nous permettrait de faire une analyse inclusive du processus qui tienne compte aussi bien de la diversité des acteurs que des attentes multiformes des uns et des autres;
- ✚ dans la deuxième partie, nous passerons en revue les instruments et outils de pilotage existants afin de formuler des recommandations pour un dispositif de pilotage efficace et efficient qui soit digeste pour toutes les parties prenantes du processus.

PARTIE 1 : CADRE THEORIQUE, DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DES ACTEURS DE MISE EN ŒUVRE

La présente partie aborde d'abord l'approche générale de notre étude. Elle donne la définition des concepts, fait un bref aperçu historique, présente le cadre juridique et réglementaire de la décentralisation (chapitre I) et fait une analyse critique des responsabilités des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la décentralisation (chapitre II).

Chapitre I : Définition des concepts et bref aperçu de la mise en œuvre de la décentralisation

Il s'agira ici d'apporter une précision des concepts clés liés à la décentralisation et quelques notions voisines liées au concept (section I) et de faire un bref aperçu de l'historique et du cadre juridique et réglementaire de la décentralisation au Burkina Faso (section II).

Section I : Le concept de décentralisation et notions liées

Nous allons d'abord donner une définition de la notion de décentralisation et les concepts y afférents qu'elle évoque (paragraphe I) avant de conceptualiser notre étude (paragraphe II).

Paragraphe I : La notion de décentralisation et les concepts y afférents.

Il s'agira ici de donner une définition du concept de la décentralisation en premier lieu (A) et des notions voisines en second lieu (B).

A- Définition de la décentralisation

Le PETIT LAROUSSE illustré définit la décentralisation comme « un système d'organisation des structures administratives de l'Etat, qui accorde des pouvoirs de décisions et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux ».

D'une manière générale, la décentralisation consiste à reconnaître l'existence de personnes morales autres que l'Etat, dotées d'organes propres et de l'autonomie financière. C'est ce que Raogo Antoine SAWADOGO² cité par ILBOUDO Yèlba Patrice, pensent d'ailleurs quand ils disent que la décentralisation est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer par des organes délibérants

²Ancien président de la CND, ancien Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, Président de l'ONG Labo Citoyenneté.

élus les propres affaires d'une collectivité territoriale ou locale. Pour ces auteurs, par le principe de la personnalité morale, c'est-à-dire la reconnaissance d'une personnalité juridique propre, des pouvoirs de décision sont reconnus à des entités administratives autres que l'Etat et non situées par rapport à lui dans une relation hiérarchique. On ne peut donc parler de décentralisation qu'au moment où les organes chargés des affaires locales émanent de la collectivité et non de l'Etat et possèdent à l'égard de celui-ci une autonomie réelle.

Claude OUATTARA, intervient également dans ce sens car pour lui, il s'agit en fait d'attribuer des compétences autonomes à des structures dirigées par des organes élus au suffrage universel par les administrés eux-mêmes et dont les actes sont soumis à un simple contrôle de légalité par la voie juridictionnelle.

Vu sous cet angle, la décentralisation repose selon lui sur trois conditions essentielles :

- la reconnaissance de la personnalité morale à des collectivités autres que l'Etat central ; ce qui indique que ces collectivités ont des intérêts particuliers dignes d'être protégés. Ces intérêts particuliers sont résumés dans la notion d'affaires locales ;
- la reconnaissance à la collectivité du droit de gérer elle-même ses affaires par l'intermédiaire d'organes désignés par elle. Ce critère de la gestion par les organes propres distincts des agents de l'Etat et non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique, appelle dans un système démocratique, l'élection de ces membres ;
- le contrôle de l'Etat central sur les organes et les actes des collectivités territoriales. Ce contrôle doit à la fois respecter l'autonomie de la collectivité ; ce qui exclut l'exercice d'un pouvoir hiérarchique, et l'empêche de déborder sa sphère de compétence. Il peut être plus ou moins étendu selon le degré d'autonomie des collectivités décentralisées.

La décentralisation se définit comme un processus de transfert de compétences au profit des entités territoriales jouissant de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de gestion, à travers la responsabilisation des représentants élus au niveau local. Elle vise la promotion de la démocratie, l'impulsion du développement axée sur les dynamiques locales et la fourniture de services publics de qualité accessibles à tous. Elle précise en outre que la décentralisation est à considérer à la

fois, comme une politique et un mode de refondation de la gouvernance publique à l'échelon local.

B- Définition des concepts y afférents

1- Développement local

Une définition institutionnelle avait été donnée en Mars 2006 par le Ministère de l'Economie et du Développement (MEDEV, 2006 : 10-11) dans un document devant servir de guide d'élaboration des plans communaux de développement : « *le développement local se définit comme un processus dynamique dans lequel les acteurs organisés et mobilisés initient et mettent en œuvre des actions sur un espace donné en vue de l'amélioration de leurs conditions de vie* ».

La notion de développement local peut se définir comme « un processus multidimensionnel, qui concerne toutes les composantes de la vie humaine. Il se déroule dans le temps long et dans un espace de taille limitée. C'est un processus de mobilisation et de valorisation des ressources locales dans le cadre de l'interdépendance qui relie le local au global. Cette conception est associée à deux grands objectifs : la maîtrise du devenir du territoire d'une part, le développement équilibré des différentes ressources locales d'autre part » selon Moussa ILBOUDO, 2007 : 20 cité par Abraham KY. En outre, elle a le mérite d'intégrer l'élément endogène dans la dynamique de développement.

2- Collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État et bénéficient à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale. Elles sont investies de prérogatives d'intérêt général, ce qui implique qu'elles doivent prendre en charge les intérêts d'une population d'un territoire donné. La personnalité morale leur permet d'agir en justice et de conclure des contrats. L'article 8 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) dispose que la collectivité territoriale est : « une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, qui constitue une entité d'organisation et de coordination du développement ».

3- Déconcentration

La déconcentration est un système dans lequel l'administration tente de se rapprocher des administrés, des usagers du service public à travers ses représentants nommés. Il en est ainsi des services déconcentrés ayant à leur tête un responsable nommé par l'administration centrale avec des pouvoirs de décision plus ou moins importants. Mais il faut savoir que l'autorité centrale garde toujours le pouvoir du dernier mot³. Dans un État de tradition administrative française comme le Burkina-Faso, il serait inexact de considérer la déconcentration comme étant une modalité de la décentralisation.

Une bonne mise en œuvre de la décentralisation nécessite un accompagnement efficace de l'Etat à travers la déconcentration de ses services.

4- La centralisation

La centralisation est un système dans lequel l'ensemble des pouvoirs de décision et de coordination relève de l'autorité centrale, elle se justifie dans certains domaines à savoir la défense, les affaires étrangères, l'aménagement du territoire au niveau national⁴. C'est un mode d'organisation de l'Etat dans lequel une autorité centrale détient l'ensemble des pouvoirs de décision (politique, administratif, financier) et des attributions de la puissance publique. Le niveau local est totalement dépendant du niveau central. La centralisation se traduit par une volonté unique qui est celle du sommet de l'Etat et qui se transmet jusqu'aux extrémités du pays, avec une administration unifiée et hiérarchisée

Paragraphe II : Conceptualisation de l'étude

Dans ce paragraphe, nous allons analyser les éléments conceptuels du thème (A) et établir les relations supposées entre des différentes notions ci-dessus (B).

³ Processus de décentralisation au Burkina-Faso : Manuel des formateurs, septembre 2005, P6.

⁴ Processus de décentralisation au Burkina-Faso : Manuel des formateurs, septembre 2005, P7.

A- Conceptualisation du thème de l'étude

1- Un dispositif

Un dispositif est d'abord un assemblage intentionnel d'éléments hétérogènes à savoir des instruments, des méthodes, des actions répartis spécifiquement en fonction d'une finalité attendue. Il suppose donc l'existence d'un ensemble d'actions structurées à mener mais surtout l'affichage d'une intention de porter cet assemblage vers la finalité définie. Selon Giorgio AGAMBEN⁵, le dispositif nomme un ensemble de praxis, de savoirs, de mesures, d'institutions dont le but est de gérer, de gouverner, de contrôler et d'orienter, en un sens qui se veut utile, les comportements, le geste et les pensées des hommes.

Un dispositif institutionnel serait donc un outil à l'usage duquel le groupe d'intervenants préparent les participations, toutes catégories impliquées, de manière à ce qu'ils l'utilisent de façon objective et orientée vers un changement voulu.

En matière de politique publique, il s'entendra comme un regroupement d'actions publiques ou d'objectifs de même nature si bien que l'on trouverait des notions comme dispositif de sécurité, dispositif d'insertion, dispositif d'urgence, dispositif de gestion. Ainsi, nous parlerons de dispositif de pilotage quand il s'agit d'un processus et donc d'un système ou d'un changement voulu.

2- Le pilotage

A l'image d'un navire ou d'un avion, le pilotage est l'action de conduire, manœuvrer, de maîtriser un engin. Ce qui suppose le contrôle de plusieurs manettes ou leviers à la disposition du pilote mais surtout un maniement avec dextérité et assurance. D'où l'impératif d'un tableau de bord qui permet de s'assurer par un simple coup d'œil, la concordance de tout. La décentralisation est une politique de développement dont la mise en œuvre requiert la maîtrise d'un certain nombre d'instruments stratégiques mais aussi des outils opérationnels. Selon le CSMOD, « l'État doit assurer la coordination, veiller à la cohérence des interventions et mobiliser

⁵ AGAMBEN Giorgio, 2007, Qu'est-ce qu'un dispositif ?, Paris, Payot et Rivages.

les ressources nécessaires»⁶. En clair, cela voudrait dire que c'est sous son l'impulsion politique, sa tutelle et son appui technique et financier que la conduite du processus se fera.

3- Le processus

Etymologiquement, le mot processus vient du latin pro au sens de « vers l'avant » et de cessus, cedere « aller, marcher » ce qui signifie donc aller vers l'avant, avancer.

Selon le dictionnaire français LE PETIT LAROUSSE illustré, un processus est un « enchaînement ordonné de faits ou de phénomènes, répondant à un certain schéma et aboutissant à un résultat déterminé, marche, développement »⁷. Il le définit aussi comme une « suite continue d'opérations, d'actions constituant la manière de faire, de fabriquer quelque chose ». Le terme processus est employé dans plusieurs domaines avec une signification spécifique.

Tout processus implique une démarche méthodique qui consiste à définir une vision qui se décline en stratégie et s'opérationnalise par des plans qui dégagent clairement les objectifs spécifiques et les actions à entreprendre. Le troisième cycle de notre processus de décentralisation s'appuiera sur les recommandations de l'étude Vision Prospective de la Décentralisation à l'horizon 2040. Elle se traduit par une Politique Nationale de Décentralisation qui se décline en des Stratégies décennales et plans quinquennaux de mise en œuvre où les objectifs et actions sont définis.

B- Les relations supposées entre les concepts définis

De l'avis de SAWADOGO R. A⁸, la décentralisation est la voie indiquée sinon la voie obligée pour le développement à la base. Elle permet la réalisation d'une synthèse sociale et offre un cadre approprié pour une bonne gestion et un partage équilibré des pouvoirs et des ressources économiques. Il définit ainsi la décentralisation comme un processus qui consiste à transférer des fonctions, des

⁶ *Cadre stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation 2006-2015*, P17.

⁷ LE PETIT LAROUSSE ILLUSTRÉ ; dictionnaire encyclopédique français 1997.

⁸ Ancien ministre de l'administration territoriale ; Président de l'ONG Labo Citoyenneté.

pouvoirs et des responsabilités de l'administration centrale à une administration autonome et distincte. La décentralisation n'est pas un concept nouveau ni un fait ponctuel, mais le fruit d'une histoire, d'une évolution complexe et multiforme portée par des tendances positives et négatives, convergentes ou contradictoires, prévisibles ou non. C'est pourquoi nous parlerons de processus de décentralisation, tout comme il existe un processus d'intégration régionale ou de fabrication d'un produit.

A priori la décentralisation est un processus intéressant car, elle répond à plusieurs motivations qui sont souvent portées par les différents acteurs. Comme défini plus haut, la conduite de ce processus implique donc une démarche méthodique consistant à définir une vision claire qui se décline en stratégie et s'opérationnalise par des actions concrètes vers ce changement tant souhaité. D'où intervient nécessairement la notion de pilotage que nous avons caricaturé à l'image d'un avion ou d'un navire.

Section II : Bref aperçu de l'état de mise en œuvre de la décentralisation

Nous allons successivement faire une brève historique de la décentralisation (paragraphe I) et présenter le cadre juridique et réglementaire du processus de décentralisation au Burkina Faso (paragraphe II).

Paragraphe I : Bref rappel historique de la décentralisation au Burkina Faso

Le concept de « développement à la base » est apparu dans les années 1930 dans le cadre de la coopération française en Afrique. Elle n'est donc pas une notion nouvelle. Il peut se définir comme étant un processus par lequel une communauté s'organise pour une meilleure mobilisation et une meilleure utilisation des ressources et forces dont elle dispose, et ce, en vue d'atteindre un état jugé meilleur par elle-même conformément à ses aspirations et ses normes culturelles.

La première période se situe dans le contexte de la colonisation et a été marquée par la création des deux premières communes « mixtes »⁹ que sont Bobo-Dioulasso créée par arrêté du 04 décembre 1926 et Ouagadougou par arrêté du 1^{er} août 1952. En revanche, les phases suivantes du processus sont intervenues après l'indépendance. Depuis son indépendance en 1960, et même avant, après diverses tentatives et expériences de décentralisation plus ou moins affirmées, le Burkina Faso aujourd'hui s'est résolument engagé dans un processus de décentralisation consacré par la constitution du 02 juin 1991. En effet, l'article 143 de la constitution du 02 Juin 1991 qui dispose que «Le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales».

Aussi, un dispositif juridique dit Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) composé des trois (03) lois allait accompagner la mise en œuvre du processus.

Un cadre de concertation et d'orientation dénommée la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) a été créée suivant décret n°93-350/PRES/PM du 16/11/93. Le processus démarrera effectivement avec les élections municipales de février 1995. L'option de l'agglomération avait été retenue et cela ne concernerait que quarante-neuf (49) centres urbains à savoir les quarante-cinq chefs-lieux de province et quatre commune de plein exercice (Niangologo, bittou, Pouytenga, Garango). Il faut noter que le processus ne couvrait que 16, 2% du territoire national et ne touchait qu'une population de 1 900 000 habitants soit 18% de la population nationale. Force est de constater que cela ne répondait pas tout à fait aux exigences de démocratie et de gouvernance véritables mais il s'agissait certes d'une formule de décentralisation conçue dans une perspective de progressivité par agglomérations émergentes.

C'est ainsi qu'une réforme en profondeur du dispositif institutionnel a été entreprise et a été confortée par les conclusions de l'atelier national de Janvier 2003 sur la commune rurale. Cela a abouti à la refonte des textes de décentralisation

⁹ La notion de mixité fait allusion à la composition mixte des organes délibérants de ces communes. En effet, tandis que certains membres desdits organes étaient désignés au suffrage universel ou restreint, d'autres étaient par contre nommés par le gouverneur général représentant de la métropole.

consacrant la communalisation intégrale du pays par l'entrée départementale. Ce qui fait qu'aujourd'hui tout citoyen burkinabé est citoyen d'une commune.

Cette option sans équivoque d'organiser désormais le territoire national en Collectivités Territoriales décentralisées allait être point d'ancrage de l'impulsion d'un développement participatif. La décentralisation est ainsi donc reconnue comme le fondement d'une gouvernance locale basée sur la démocratie et le développement à la base. Huit (08) principes cardinaux devraient guider la mise en œuvre du processus au Burkina dont le principe de progressivité et de subsidiarité. Cela nécessite qu'un référentiel soit élaboré pour encadrer l'intervention des acteurs dans l'esprit de ces principes clés. C'est pourquoi le nouveau dispositif institutionnel a prévu un Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD) adopté par décret n°2007-095/PRES/PM/MATD/MFB du 1^{er} Mars 2007.

C'est pour assurer le fonctionnement du dispositif technique et le suivi évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation conformément à la programmation de mise en œuvre contenue dans le CSMOD qu'a été instituée la Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD) comme structure d'aide à la prise de décision et de pilotage du processus qui dispose d'un secrétariat permanent.

Paragraphe II : Cadre juridique et réglementaire de la décentralisation

Sans être exhaustif, nous circonscrivons l'aperçu du cadre juridique et réglementaire à partir de la période où la décentralisation a été constitutionnalisées. Nous déclinons en premier (A) le cadre juridique, en second lieu le cadre réglementaire (B).

A- Le cadre juridique de la décentralisation

La constitution du deux (02) juin 1991 a consacré la subdivision du territoire national en collectivités territoriales. Ainsi, la décentralisation est promue désormais comme le mode de gestion et d'administration du territoire par excellence. Elle dispose en ses articles 143, 144 et 145 des énoncés relatifs à la

création/suppression, à l'organisation et à la participation démocratique des collectivités territoriales.

Notons que deux (02) cycles ont ponctué la mise en œuvre de la décentralisation sur la période à savoir celui des Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) et de la communalisation intégrale du pays.

Durant le premier cycle (TOD), un corpus juridique avait été adopté pour orienter le processus et organiser la mise en œuvre et le fonctionnement des collectivités territoriales. Il s'agit de :

- l'ordonnance n°91-0048/PRES du 7 Août 1991 relative à l'organisation du territoire pendant la période transitoire ;
- la loi n°03 du 7 mai 1993 relative à l'organisation de l'administration du territoire ;
- la loi n°04 du 12 mai 1993 relative à l'organisation municipale ;
- la loi n°5 relative au statut particulier de la province du kadiogo et de la ville de Ouagadougou ;
- la loi n°6 relative au statut particulier de la ville de Bobo-Dioulasso ;
- la loi n°7 relative au régime électoral des conseillers de village, de secteur communal, de département et de province ;
- la loi n°040/98 relative à l'orientation de la décentralisation ;
- la loi n°041/98 relative à l'administration du territoire ;
- la loi n°042/98 relative à l'organisation et fonctionnement des collectivités locales ;
- la loi n°043/98/An portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

Le deuxième cycle consacré par une refonte du corpus juridique a permis la communalisation intégrale intervenue à partir de 2006 avec l'organisation des élections municipales du 23 avril 2006. Soulignons que l'innovation majeure a été l'élaboration d'un cadre de référence dénommé « Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation 2006-2015 ». Les textes majeurs sont :

- la loi n°055-2004/AN du 21 Décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso régit le processus de décentralisation jusqu'à nos jours ;

- la loi n°14-2006/AN du 9 mai 2006 portant détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales ;
- la loi n°027-2006/AN du 21 décembre 2006, portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales ;
- la loi n°003-2017/AN du 17 janvier 2017 portant statut de la fonction publique territoriale.

B- Le cadre règlementaire de la décentralisation

Le cadre règlementaire, est essentiellement constitué de décrets et d'arrêtés pris en application des dispositions du CGCT ou des autres lois relatives aux finances et aux personnels des collectivités ci-dessus citées. Ainsi, nous pouvons retenir :

- décret N°2006-204/PRES/PM/MFB/MATD relatif au régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina-Faso ;
- décret N° 2006-208/PRES/PM/MFB/MATD relatif au règlement intérieur-type des conseils de collectivités territoriales ;
- décret N°2006-209/PRES/PM/MFB/MATD portant transfert de compétences aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et loisirs ;
- décret N°2007-032/PRES/PM/MATD portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD) ;
- décret N°2007-069/PRES/PM/MFB/MATD portant Nomenclature budgétaire des collectivités territoriales du Burkina-Faso ;
- décret n°2007-095/PRES/PM/MATD/MFB relatif à l'adoption du Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (2006-2015) ;
- décret N° 2007-287/PRES/PM/MFB/MATD portant fixation des modalités de répartition des impôts et taxes entre les communes et les régions ;
- décret N° 2017-702/PRES/PM/MATD/MINEFID/MFPTPS fixant les modalités de participation des collectivités territoriales aux frais de transport et de l'inhumation des corps du fonctionnaire décédé ;
- décret N° 2017-761/PRES/PM/MATD/MINEFID/MFPTPS portant classement indiciaire des emplois de la fonction publique territoriale ;

- décret N° 2017-762/PRES/PM/MATD/MINEFID/MFPTPS portant tableau de reversement des agents de la fonction publique territoriale.

Citer quelques arrêtés

Il convient de signaler qu'en plus de ces textes, s'ajoutent les arrêtés pris par les autorités au niveau local en application des décrets sus cités soit pour se conformer, soit pour régler une situation spécifique à la localité.

Chapitre II : Analyse critique des acteurs

Dans ce chapitre, nous décrivons la méthodologie de collecte des données (section I) avant de faire l'analyse proprement parlée des acteurs (section II)

Section I : Méthodologie de collecte des données

Il s'agira ici d'indiquer le public cible de l'étude et échantillon d'une part (paragraphe I) et la méthode d'analyse d'autre part (paragraphe II)

Paragraphe I : Population cible et technique d'échantillonnage

Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes intéressés au niveau fonctionnel pour percevoir la vision et les stratégies d'une part, ensuite au niveau opérationnel pour mieux comprendre l'utilisation des instruments/outils qui sous-tendent cette vision d'autre part.

C'est ainsi que, le personnel du ministère en charge de la Décentralisation et celui du ministère en charge des finances ont été particulièrement impliqués pour leur rôle de veille stratégique et prospective du processus. Les élus locaux, la communauté de base ainsi que les services techniques en charge de l'appui conseil des collectivités territoriales ont été mis à profit.

L'échantillonnage aléatoire a été adopté dans le cadre de cette étude. Pour cela, nous avons choisi d'interviewer un certain nombre d'agents des structures centrales en charge de l'encadrement technique du processus mais aussi quelques représentants des CT. Alors en plus du directeur de la structure visitée, deux (02) agents par direction technique du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation telles que la DGESS, la DGD, DGCOD, DGFPT et la DAF. Nous nous sommes entretenus avec deux (02) présidents de conseil municipal (Koudougou au titre des communes urbaines et Pissila au titre des communes rurales). Au niveau du SP/CONAD, deux agents chargés de l'analyse et de la prospective, deux agents chargés de la planification stratégique et deux agents chargés du suivi-évaluation ont été interviewés.

Paragraphe II : Organisation de la collecte des données

Pour mieux organiser notre investigation, nous avons planifié la collecte de nos données de façon discontinue de juin 2016 à mars 2017. Il s'est agi principalement de visites que nous avons effectuées auprès des structures et directions des départements ministériels pour la collecte des données par le biais des guides d'entretien. Aussi, deux séjours d'une semaine chacune ont été nécessaires en janvier 2017 à Pissila et en février 2017 à Koudougou pour administrer les questionnaires adressés aux élus locaux et aux populations.

Les données collectées ont été traitées selon une codification par acteur et par nature du questionnaire et une grille de dépouillement manuel a permis de croiser lesdites données. Nous avons procédé à une analyse des informations du dépouillement. Il a été question pour nous de décliner les informations recueillies sur l'implication des acteurs concernés mais aussi leur niveau de responsabilisation dans la mise en œuvre du processus.

La synthèse de la réalisation de l'étude est présentée dans les tableaux ci-dessous :

Tableau 1: Etat de recouvrement des questionnaires

| Statut des enquêtés | Nombre de questionnaires | Nombre de répondants | Nombre de non répondants | Pourcentage des répondants |
|----------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------------|
| Chef de projet | 06 | 04 | 02 | 67% |
| Conseiller municipal | 04 | 04 | 00 | 100% |
| Agent cadre | 30 | 27 | 03 | 90% |
| Total | 40 | 33 | 05 | 83% |

Source : Enquête de terrain effectuée de juin 2016 à mars 2017

Tableau 2: Effectif des répondants aux entretiens

| Public enquêté | Effectif de l'échantillon | Nombre d'entretiens réalisés |
|----------------|---------------------------|------------------------------|
| DGD/MATDSI | 02 | 02 |
| DGCOD/MATDSI | 02 | 02 |
| DGFPT/MATDSI | 02 | 01 |
| DGESS/MATDSI | 02 | 02 |
| MINEFID | 02 | 00 |
| Total | 10 | 07 |

Source : Enquête de terrain effectuée de juin 2016 à mars 2017

Des tableaux ci-dessus, il ressort que certaines des personnes ressources n'ont pu être contactées dans le cadre de notre enquête. Nous avons à plusieurs reprises effectué des déplacements afin de bénéficier de leur expérience. Toutefois, le calendrier très chargé ne nous a pas permis de le rencontrer.

Section II : Analyse critique des acteurs au processus

Les acteurs au processus de décentralisation se situent à deux niveaux à savoir ceux de mise en œuvre (paragraphe I) et les acteurs d'appui de la mise en œuvre (paragraphe II).

Paragraphe I : Acteurs de mise en œuvre

1- Les Collectivités Territoriales et leurs structures faîtières

Dans l'esprit de la décentralisation, les collectivités territoriales restent maîtresses de leur propre développement sous l'impulsion d'un organe représentatif élu démocratiquement. La représentativité du conseil est d'autant plus importante vu que le développement se veut d'être harmonieux. Dans la pratique, la planification du développement se fait par la formulation d'une vision et l'élaboration des documents

de planification socio-économique, spatiale et de spécifique et qui s'opérationnalise par des budgets annuels.

1-1- Les acquis

En termes d'acquis, il faut noter que la quasi-totalité des communes du Burkina ont un siège. Les treize (13) conseils régionaux ont été construits sur budget de l'Etat. De même, un équipement minimal a été doté aux différentes collectivités.

Dans le domaine de la planification et de la gestion, l'élaboration/actualisation de plans locaux de développement (PRD et PCD) par les collectivités territoriales (régions et communes) est effectif.

Les faîtières à savoir l'Association des Régions du Burkina Faso (ARBF) et surtout l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF) ont acquis une grande maturité en si peu de temps. Il faut noter que l'AMBF a un nombre important de membres statutaires et a une représentation dans toutes les régions. Elle dispose d'une très grande capacité d'interpellation et d'une force de pression et de revendication positives pour l'approfondissement et la pérennisation de la décentralisation.

1-2- Les insuffisances

Les collectivités territoriales sont limitées par la faiblesse des ressources humaines, financières, matérielles et logistiques qui leur sont allouées. Cela ne leur permet d'assurer efficacement leurs missions¹⁰.

Le corolaire de cette insuffisance de ressources humaines est l'incompétence en matière de la maîtrise d'ouvrage dans des domaines spécifiques et la qualité de service rendu aux populations.

1-3- Recommandations

L'harmonisation du développement au niveau local et la capitalisation des bonnes pratiques en matière de développement ne peut se faire qu'à travers des

¹⁰ Rapport final 2016 de l'Etat des Lieux de la Décentralisation,

organisations spécifiques telles que la communauté des communes/des régions ou l'inter communalisation d'une part, et les structures faïtières de la représentation d'autre part.

Une relecture et la mise en œuvre effective de la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) adoptée en 2002 et relue en 2009 s'impose si l'on veut agir méthodologiquement. La LPDRD réaffirme l'entière responsabilité des communautés de base dans le cadre de la décentralisation, de l'élargissement du champ des investissements pour répondre aux priorités telles qu'identifiées par les bénéficiaires et du cofinancement des investissements, y compris de la contribution des populations.

2- Les élus locaux

Les élus locaux sont des représentants des populations désignés de foi et de façon démocratique par les populations. Ils ont à leur charge la formulation de la vision de développement local, la planification de celui-ci et l'exécution des politiques et plans de développement.

2-1- Les acquis

Au lendemain des élections municipales de 2006, « une politique de formation des élus locaux » a été élaborée. Elle a permis de réaliser une campagne de formation commune de base des élus sur des thématiques relatives au fonctionnement des CT, à la planification locale, à la budgétisation, à l'exécution budgétaire et à l'Etat civil. Les projets et programmes dans cette même dynamique ont accompagné le renforcement des capacités des CT à travers diverses actions de formation. L'AMBF a également élaboré un plan de formation 2006-2011 qui n'a pas connu une mise en œuvre faute de moyens financiers.

2-2- Les insuffisances

Si leur légalité se reconnaît par les textes fondateurs de la décentralisation que sont la constitution, le Code Électorale (CE) et le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), il n'en demeure pas moins que la légitimité de cette représentation reste collée à la participation des populations aux élections. Aussi, un

conseil digne de cette représentation se doit d'être éclairé et légitime. Toutefois, le constat est que le niveau d'instruction de la majorité des élus locaux est bas. Cela conduit souvent à une mauvaise appropriation du processus de décentralisation et du jeu politique, toute chose qui inhibe le bon fonctionnement des instances locales.

2-3- Recommandations

Certains analystes pensent à un rehaussement du niveau d'instruction des conseillers permettra d'apporter un plus à la mise en œuvre du processus mais cela ne serait gage d'efficacité. D'où la nécessité de renforcement des capacités dans des domaines aussi spécifiques que généraux, comme prévu dans le cadre de la Stratégie Nationale de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Décentralisation.

La population est l'ensemble des citoyens résidents et/ou originaire d'une collectivité territoriale donnée. Elle est la première bénéficiaire du processus de décentralisation. La participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales est consacrée par la Constitution de juin 1991. Elle appelle à l'engagement des populations pour jouer un rôle majeur dans le développement de leurs collectivités. Les populations ont un droit de regard sur la gestion et l'entretien des infrastructures. Aussi, agissent-elles en qualité de juges de l'action des décideurs politiques à l'occasion des scrutins.

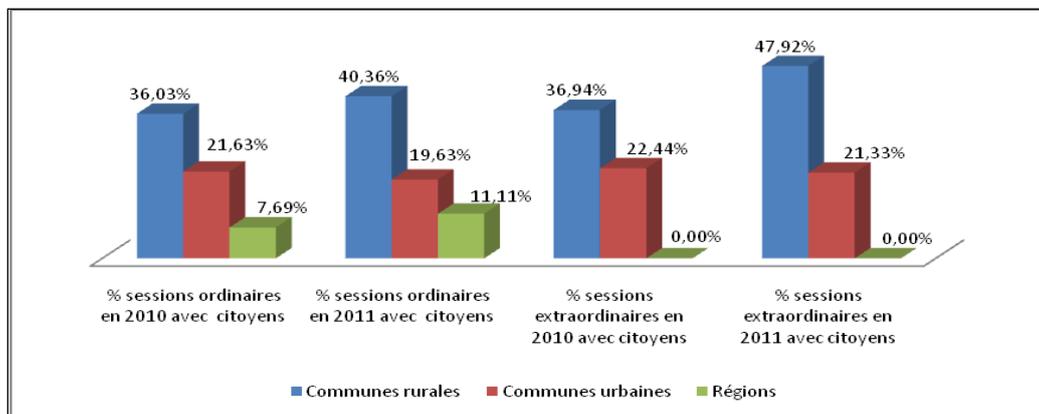
3-1- Acquis

Les populations participent activement aux élections municipales ; cela permet de mettre en place les organes dirigeants des CT. Elles participent aussi à la définition des priorités dans le cadre de l'élaboration des plans locaux de développement (PCD et PRD) avec l'appui des projets et programmes. Cette participation dont le corolaire est l'interpellation des autorités locales, à travers des marches et des fora d'interpellations. Une pratique capitalisée et diffusée par la Compétition pour la Promotion de l'Excellence dans la Gouvernance Locale (COPEGOL). Aussi, il faudra retenir la contribution à diverses taxes et patentes, participation en investissement humain à la réalisation des infrastructures socio-économiques dans la mobilisation des ressources propres des CT verbe.

3-2- Insuffisances

En dépit des acquis relevés plus haut, force est d'admettre que la participation des citoyens aux sessions des conseils de collectivité reste en dessous des attentes selon l'étude sur l'état des lieux de la décentralisation au Burkina Faso 2009-2014. Aussi, l'incivisme dans toutes ses formes touche toutes les catégories sociales. Cela se manifeste par le refus de payer les taxes et impôts, la corruption, la destruction de biens publics, etc. Une illustration parfaite de cette situation est représentée par le graphique ci-dessous, issu de la BDCT du PRGLA pour la période 2010-2011

Graphique 1: Pourcentage de sessions de conseils de collectivités territoriales tenues avec la présence des citoyens



Source : PRGLA/BDCT, 2010-2011. Repris par le SP/CONAD lors de l'ELD

En outre, l'enquête commanditée par le SP/CONAD et réalisée en 2014 par l'INSD sur la perception de la population du processus de la décentralisation dans six (06) régions ¹¹ du Burkina montre une assez faible connaissance de la décentralisation par la population. Selon les statistiques, la répartition par sexe montre que 61% des hommes et 83% des femmes n'en ont jamais entendu parler.

3-3- Recommandations

La promotion d'une culture de citoyenneté par la participation des citoyens aux élections, à la mise en place et au fonctionnement des organes de consultation, de

¹¹ Il s'agit des régions des Cascades, du Centre-Est, du Centre-Nord, du Centre-Sud, du Plateau Central et du Sahel

décision et de gestion. Accroître la redevabilité des élus locaux à travers l'obligation de rendre compte aux citoyens et l'institution permanente des espaces de dialogue et d'interpellation communautaire. L'intensification des campagnes d'information et de formation sur le rôle du citoyen dans la décentralisation.

Paragraphe II : Acteurs d'appui de mise en œuvre

1- Les ministères

La décentralisation étant transversale, sa mise en œuvre nécessite une synergie d'actions entre les départements ministériels. L'Etat joue auprès de CT un rôle à trois dimensions que sont l'appui technique, l'appui financier et l'exercice de la tutelle à travers la *déconcentration de ses services*

1-1- Les acquis

La coordination du processus est assurée par le ministère en charge de la décentralisation qui, a mis en place des cellules « décentralisation » dans les ministères sectoriels.

Aussi, les arrêtés de transfert de compétences et de ressources et leur protocole d'opérationnalisation ont été pris. L'adoption le 31 décembre 2013 de la Stratégie Nationale de Déconcentration Administrative dénote d'une volonté d'accompagner la décentralisation par la déconcentration.

Il faut souligner que dans le cadre de mise en œuvre de la Stratégie de Croissance Accélérée du Développement Durable (SCADD), le Cadre Sectoriel de Dialogue Décentralisation-Sécurité (CSD-DS) a toujours fonctionné et des recommandations sont formulées pour le recadrage des actions de conduite du processus.

1-2- Les insuffisances

La déconcentration qui doit accompagner la décentralisation n'est pas toujours suffisante. En effet, pour trois niveaux de circonscriptions administratives (Région, province et département) seul le niveau régional et provincial est souvent couvert par

certaines secteurs ministériels alors que le niveau départemental serait plus proche de la commune.

L'appropriation de la décentralisation reste à approfondir au niveau de certains départements ministériels. Le rôle de certains ministères MATDS, MINEFID, MHU dans la décentralisation est défini dans leurs attributions mais pour d'autres, cela reste à préciser pour plus d'assurance. Même si les compétences sont transférées, la pratique démontre que soit il y a une réticence soit les contours et les limites des différents acteurs ne sont pas bien cernés.

1-3- Recommandations

Les ministères doivent prendre en compte le volet décentralisation dans leurs politiques sectorielles.

La révision et la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Déconcentration Administrative permettrait un redéploiement conséquent des services de l'Etat afin de le rendre plus efficient.

2- Les partis et formations politiques

Un parti politique est un regroupement organisé d'individus autour d'une idéologie commune largement partagée par les membres et reconnu officiellement. Les partis et formations politiques formulent leur vision future de la société appelée projet de société pour la conquête du pouvoir d'Etat. Ils concourent à l'animation de la vie politique, à l'information et à l'éducation du peuple.

2-1- Les acquis

L'article 13 de la Constitution qui stipule que « les partis politiques se créent librement. Ils concourent à l'animation de la vie politique, à l'information et à l'éducation du peuple ainsi qu'à l'expression du suffrage. Ils mènent librement leurs activités dans le respect des lois». Cela a permis la création de plus d'une centaine de partis et formations politiques au Burkina Faso.

Cette disposition a été reprise par l'article 13 de la loi n°032-2001/AN du 29 novembre 2001 portant charte des partis et formations politiques au Burkina Faso. Enfin, la loi n° 008-2009/AN portant financement des partis et formations politiques et

des campagnes électorales en son article 4 dispose que « l'État contribue au financement des coûts des campagnes électorales des partis et formations politiques par des fonds publics ». A l'article 10 on relève que « L'État contribue au financement des activités des partis et formations politiques hors campagne électorale par des fonds publics ». C'est ainsi que les élus participent à la vulgarisation des textes de lois pris auprès des populations à la base pour requérir l'adhésion des citoyens, la participation de leurs représentants dans les exécutifs locaux à la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

2-2- Les insuffisances

Les partis politiques organisent très peu de formation civique au profit de leurs militants en dehors des congrès qui sont organisés chaque année. Encore moins sur la décentralisation pour son appropriation.

Le problème de positionnement au niveau des listes de candidature ou des organes délibérants des CT est souvent sources de cloisonnement ou de division dans les villages et du dysfonctionnement des conseils.

A cela, il faut ajouter les manœuvres politiciennes qui biaisent l'information ou la formation à donner mais aussi la prédominance des intérêts politiques au détriment de l'intérêt général dans l'élection des membres des exécutifs locaux.

2-3- Recommandations

La pleine implication des partis et formations politiques permettrait non seulement d'éduquer le citoyen pour sa participation à la gestion des affaires publiques. ***La mise en œuvre effective de SNRC-AD et de la charte des partis politiques élaborée à la faveur des élections de 2015 pourrait contribuer à une meilleure éducation pour une prise en charge effective des missions qui leur sont assignées.***

3- La société civile et le secteur privé

La société civile, les ONG et le secteur privé ont un rôle majeur dans la politique de décentralisation. C'est en cela que le CSMOD reconnaît en ces organisations un rôle « d'éducation citoyenne, de participation au développement et de contre-pouvoir

dans le jeu démocratique ». Ils accompagnent au plan technique et financier les collectivités locales dans la réalisation des activités de développement. Ils encadrent les populations dans la formulation et la mise en œuvre des programmes de développement.

3-1- Les acquis

Il convient de noter que le rôle de veille et d'interpellation et même de réflexion de la société civile, les ONG et le secteur privé s'est accru ces dernières années.

Les activités d'appropriation sociale de la décentralisation menées par les OSC favorisent la mobilisation des citoyens et des communautés dans la mise en œuvre du processus de décentralisation. La participation des OSC à la sensibilisation des opérateurs économiques sur le civisme fiscal contribue à la mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales.

La dynamisation du cadre national de concertation entre l'État et la société civile, les ONG et le secteur privé pourrait servir de tremplin pour rationaliser, coordonner et booster l'action des OSC dans le cadre de la décentralisation.

3-2- Les insuffisances

La politisation des OSC (ingérence des partis politiques) dévoyant un tant soit peu leur contribution à l'appropriation sociale de la décentralisation. L'utilisation des outils de dialogue social (les espaces d'interpellation) à des fins politiques en est une illustration.

L'insuffisance des actions de sensibilisation ou de formation des OSC par le ministère en charge de la décentralisation et des autres acteurs se révèle comme source de tous les maux de ces organisations.

3-3- Recommandations

Le défi qui s'impose à eux reste l'appropriation, la participation effective et responsable au processus de décentralisation. Pour une participation effective, la question d'appropriation est toujours d'actualité. La mise en œuvre de **la stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation et**

l'animation des différents cadres de concertations des acteurs au processus seraient capital pour une synergie d'actions de cette catégorie d'intervenants.

4- Les projets et Programmes

L'Etat Burkinabé dans la mise en œuvre de sa politique de développement, formule soit des programmes ou des projets. Cette formulation répond à des critères qui obéissent à des normes stratégiques et opérationnelles. Ces projets et programmes sont financés par des bailleurs de fonds selon le domaine d'intervention de chacun.

4-1- Les acquis

Les projets et programmes ont énormément contribué en termes d'appui technique et financier au processus. Aux termes de l'article 22 de l'Arrêté n°2014 001 /MATD/SP-CONAD du 10 Février 2014, portant organisation, attributions et fonctionnement du Secrétariat Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation, le SP/CONAD est chargé « d'organiser, par semestre, la réunion du Comité mixte (Gouvernement-Partenaires Techniques et Financiers) pour faire le point d'avancement et dynamiser le processus ». A l'article 23 « d'organiser, par trimestre, une réunion de coordination technique avec les projets et programmes de la décentralisation pour faire la situation des interventions de ces projets par rapport à la mise en œuvre de la décentralisation ».

C'est ainsi que : Programme national de Gestion des Terroirs (PNGT), Fonds d'investissement des collectivités décentralisées (FICOD), Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT), Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Investissements Communautaires (PADIC), Programme Décentralisation et Développement Communal (PDDC), Programme de Renforcement de la Gouvernance Locale et Administrative (PRGLA), Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Investissements Communaux ont tous contribué au développement au Burkina Faso.

4-2- Les insuffisances

En dépit de l'engouement pour la coopération au développement l'utilisation des procédures étrangères et même nationales rendent complexe la mobilisation des ressources pour l'exécution des projets et programmes de développement. La non maîtrise de la prévisibilité des appuis des PTF ne permet pas une meilleure planification des actions de développement Le manque de coordination des interventions des PTF occasionne une forte concentration des projets et programmes dans certaines localités au détriment d'autres.

4-3- Recommandations

L'effort d'harmonisation des interventions a été fait au niveau du SP/CONAD par l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques en matière d'intervention des projets et programmes de décentralisation au Burkina. Tout le challenge serait de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des recommandations formulées par le guide sur le terrain. Pour la bonne exécution des projets et programmes, il serait judicieux de simplifier les procédures de mobilisation et de dépenses des ressources financières.

5- Les partenaires techniques et financiers (PTF)

Les partenaires techniques et financiers ont une mission d'accompagnement technique et de financement des projets et programmes s'inscrivant dans les priorités de la politique de l'Etat. Ils contribuent aussi au financement des projets et programmes locaux de développement.

5-1- Les acquis

Les PTF mobilisent d'importantes ressources financières en faveur de la décentralisation soit par des appuis budgétaires soit par des interventions directes ou par la coopération décentralisée. La contribution financière des PTF en termes d'appui direct ou indirect et d'intervention sous forme de projet et programme se

chiffre à environ 189 162 296 960 FCFA pour l'enracinement du processus de décentralisation¹².

5-2- Les insuffisances

La non maîtrise de la prévisibilité suffisante des appuis des PTF, ne permet pas une meilleure planification des actions de développement cela restent à assurer. Le manque de coordination pour une complémentarité des interventions des PTF, occasionne une forte concentration des projets et programmes dans certaines localités au détriment d'autres.

5-3- Recommandations

A l'image des projets et programmes, les PTF :

- revoir leur procédure d'exécution des dépenses et de mobilisation et des ressources financières ;
- harmoniser leurs zones d'interventions pour assurer un développement équitable.

Tout cela se fera par l'animation effective d'un cadre de concertation entre Gouvernement, PTF et collectivités territoriales.

¹² Rapport final 2015 SP-CONAD « Etat des Lieux de la Décentralisation au Burkina Faso : 2006-2014 » ; P112.

PARTIE 2 : DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE PILOTAGE DE LA DECENTRALISATION

La démarche stratégique et opérationnelle nécessite la prise de mesures transversales et la conception d'outils et d'instruments pour accompagner la politique de décentralisation. L'implantation de ces différents outils et méthodes indispensables impose une synergie d'actions des intervenants. Dans le premier (01) chapitre, nous passerons en revue le dispositif organisationnel et institutionnel existant, dans le second (02) chapitre nous dégagerons les défis/enjeux et les recommandations pour une meilleure coordination et pilotage du processus.

Chapitre I : Dispositif institutionnel de pilotage

Il s'agira dans ce chapitre de relever les principales missions assignées au dispositif de coordination et de pilotage (section I) avant de dégager la pertinence des instruments et outils de mise en œuvre (section II).

Section I : Dispositif de coordination et portage de la politique

Nous analyserons le dispositif politique et technique de la décentralisation en premier lieu (paragraphe I), et les instances de décisions et de leadership du processus en second lieu (paragraphe II).

Paragraphe I : Dispositif politique et technique de la décentralisation

Nous allons d'abord voir les structures de portage et de coordination de la politique (A) et ensuite les structures de veille stratégique et technique de la politique (B).

A- Structures de portage et coordination de la politique

1- Le premier Ministre

La décentralisation tire son caractère transversal de la multiplicité des acteurs et de la diversité des domaines qui rentrent dans sa mise en œuvre. Les ministères sectoriels et les autres acteurs jouent un rôle important pour le succès du processus de la décentralisation. Raison pour laquelle le portage ne peut être fait par un seul ministère. Pour une synergie, une cohérence gouvernementale et intersectorielle en faveur de la décentralisation le portage est assuré par le Premier Ministre. Il préside la conférence nationale de la décentralisation.

2- Le Ministère en charge de la Décentralisation (instrument de coordination technique et politique)

Le décret N°2016-006/PRES/PM/SGG-CM du 08/02/2016 portant attributions des membres du gouvernement définit, entre autres, les rôles suivants du MATDSI,

l'exercice de la tutelle administrative sur les CT, l'élaboration des lois et règlements régissant le processus de décentralisation, du suivi et de l'évaluation de la vision prospective, des politiques et des stratégies sectorielles en matière de décentralisation, l'appui aux CT dans leur mission de développement et de promotion de la participation citoyenne à la gouvernance locale, la promotion de la coopération décentralisée au niveau national, frontalier et international, l'organisation et l'appui à l'animation des cadres de concertation des acteurs de la décentralisation au niveau national et local, la mise en œuvre d'une fonction publique territoriale attrayante, le développement de stratégie de mobilisation de ressources des CT.

Comme toute politique publique, la mise en œuvre de la décentralisation requiert un leadership dont assume le ministère en charge de la décentralisation qui est l'instrument de coordination technique et politique. Cependant, ce leadership est assumé timidement alors que le processus de décentralisation est au cœur de ses missions.

Des réformes importantes doivent s'opérer pour réaffirmer le leadership et permettre au MATD d'être en tête de prou dans la conduite du processus en parfaite collaboration avec tous les acteurs.

B- Structures de veille stratégique et technique de la politique

1- Le Secrétariat Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation

Dans le but de permettre à la CONAD de suivre la mise en œuvre de ses recommandations, suivre l'exécution de ses décisions et de préparer ses sessions, un Secrétariat Permanent a été créé pour assurer les relations fonctionnelles entre la CONAD et les autres groupes d'acteurs de la décentralisation. Le SP-CONAD est placé sous l'autorité du Ministre en charge de la décentralisation et dirigé par un Secrétaire Permanent (SP) nommé par décret. L'organisation et le fonctionnement du SP sont déterminés par l'arrêté n°2014-001/MATD/SP-CONAD du 10 février 2014. Il comprend, outre le secrétariat, les services suivants :

- le Centre National de Suivi Evaluation (CNSE) chargé de la mise en œuvre du système de collecte d'informations sur la qualité du fonctionnement des collectivités territoriales. Le Centre est dirigé par un Coordonnateur ;

- le Département de l'Analyse Prospective et du Renforcement des Capacités (DAPRC) ;
- le Département de la Programmation et du Suivi des Plans d'Actions (DPSPA) ;
- le Département de Communication (DEPCOM) ;
- le Service Administratif et Financier (SAF).

Ces trois départements sont placés sous la responsabilité de chefs de département nommés en Conseil des Ministres.

Au sein du SP-CONAD est logé un programme dénommé « Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Investissements Communaux (PADIC) ». Ce programme est placé sous la coordination du Secrétaire Permanent-CONAD, depuis juin 2013, en exécution de la convention de financement N°BF/FED/22411.

La grande disponibilité au travail et l'engagement exceptionnel des SP ont permis de réussir l'organisation de quatre (04) sessions de la CONAD. La 4ème conférence a été particulièrement appréciée par les plus hautes autorités du pays, chose qui témoigne de la maturité acquise au fil du temps. Le Plan d'Actions Intérimaire (PAI) qui a été élaboré pour la période 2014-2015 s'inscrivait dans une phase conjoncturelle pour tenir compte de l'achèvement du CSMOD et de l'élaboration de nouveaux référentiels de la décentralisation a été soumis lors de la 4ème session de la CONAD. Aussi, l'équipe SP-CONAD a fourni des efforts énormes et cela permet à combler le déficit en ressources humaines et financières mise à sa disposition. Un agent a dit : « Le SP-CONAD peut devenir une vraie équipe si l'humilité est effective, si les agents sont formés pour être utiles à la décentralisation »¹³. Ceci résume un peu l'ensemble des constats faits lors de nos travaux.

Il faut noter que la perception interne du rôle et attributions du SP-CONAD est plus claire que celle de l'extérieur. Cependant il y a toujours des acteurs de la décentralisation, notamment au niveau local et même ministériel, qui ne perçoivent pas exactement les domaines de compétences du SP-CONAD et ses limites, Cela les amène à formuler des doléances irréalistes. Aussi certains de ses collaborateurs

¹³ OUEDRAOGO Abdoul Karim « *Diagnostic institutionnel et développement organisationnel du SP-CONAD* », Rapport de master 1 2014 P13.

estiment qu'il y a doublons entre les missions du SP-CONAD et celles des directions centrales du ministère. Pour ce faire, le SP-CONAD multiplie des activités d'information et de communication.

Des efforts de communication sont faits avec l'appui du PADIC pour rendre visible le SP notamment des dépliants, des bulletins d'informations, des pochettes CONAD, des calendriers CONAD. En plus de cela, des documentaires, des émissions radio, des entretiens, des spots, et des publications dans des journaux sont fréquents de plus en plus et un site web est créé pour faciliter la communication avec la masse.

Une stratégie de communication assortie d'un plan d'actions est en cours élaboration pour promouvoir la redevabilité et harmoniser la communication en matière de décentralisation.

2- Le Centre National de Suivi Evaluation

Le SP-CONAD, abrite à son sein un Centre National de Suivi-Evaluation (CNSE) chargé du suivi, de la supervision, de la collecte et de l'analyse des données sur les indicateurs de la décentralisation. Le Système National de Suivi-Evaluation (SNCE) de la décentralisation est un dispositif mis en route par ce centre.

Au niveau institutionnel, c'est un système qui a développé un partenariat avec les systèmes de suivi évaluation des projets et programmes, les systèmes de suivi évaluation sectoriels pilotés par les DGESS des ministères, le système national de suivi évaluation piloté par l'INSD. Il se déploie également au niveau territorial avec les acteurs régionaux et communaux.

Au niveau national, la CONAD approuve le système en général, les documents stratégiques, les rapports de travail et les orientations en matière de suivi évaluation. Le SP-CONAD assure la collecte des données auprès des cellules ministérielles de suivi évaluation de même qu'au niveau des projets et programmes et la compilation en un rapport de suivi qu'il soumet à la CONAD.

Au niveau régional, le gouverneur met en œuvre les recommandations issues des rapports en matière de suivi évaluation. Il préside la Conférence Régionale de Suivi Evaluation (CRSE) et en supervise les travaux de collecte. Les Directions Régionales des Etudes et de la Planification (DREP) compilent les données socioéconomiques des régions dans des tableaux de bord et des banques de données ; les services

techniques déconcentrés (STD) compilent des données spécifiques à leur domaine, de même que les données des projets et programmes implantés au niveau régional.

Au niveau communal, les principaux acteurs sont : les mairies, les services techniques déconcentrés (STD) qui compilent des données spécifiques à leur domaine, les systèmes de S&E des projets et programmes implantés au niveau communal.

Un cadre de mesure de rendement (CMR) indique les méthodes et échéances de collecte des données et de production des indicateurs avec une précision des responsabilités et des moyens. Il s'opérationnalise par des plans et budgets annuels de suivi évaluation. Des outils de collecte des données sont élaborés à cet effet.

Les indicateurs sont sélectionnés selon les critères spécifiques à un impact mesurable quantitativement ou observable qualitativement de manière impartiale, pertinente et réaliste, réalisable techniquement et financièrement par les acteurs visés, défini et limité dans le temps. Les indicateurs de suivi évaluation sont définis dans le cadre logique. Un grand nombre d'indicateurs sont des valeurs agrégées à l'échelle nationale à partir des informations de base collectées dans les communes. Les personnes ou services en charge du suivi évaluation dans les communes fournissent les informations de base qui sont transmises à l'échelle régionale (CRSE) et à l'échelle nationale (CNSE) qui font des agrégations à leurs échelles. Les informations communales sont choisies pour être simples à renseigner (Oui ou non) ou à prendre directement auprès des services techniques déconcentrés (STD), sans traitement particulier, de manière à ne pas exiger des coûts et niveau technique élevés. Les coûts à supporter seront relatifs au déplacement physique dans les STD concernés, au téléphone et à l'acheminement vers les échelons régionaux et nationaux de suivi évaluation qui feront le traitement.

Paragraphe II : Instances de décisions et de leadership dans la conduite du processus

Dans ce paragraphe, il sera question de l'instance au niveau national, donc de la CONAD (A), et celle du niveau régional et donc la CORED (B).

A- La Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD)

La Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD) a été créée par le décret N°2007-448/PRES/PM/MATD du 18/07/2007. Elle est l'instance suprême de pilotage qui a aussi un rôle pivot dans le portage politique. Aux termes du décret 13 créant et organisant la CONAD, cette instance a les attributions suivantes : orientation et coordination stratégique de la décentralisation, mobilisation sociale et politique des acteurs et animation de la concertation nationale sur la décentralisation, examen et approbation des rapports de suivi et d'évaluation, formulation d'orientations nouvelles pour la mise en œuvre de la décentralisation. Elle est présidée par le Premier Ministre du Faso, la CONAD assure un rôle de portage politique de la décentralisation à travers sa fonction d'animation sociale et politique et d'interpellation des acteurs, sa fonction d'analyse et de production de rapports et d'études suffisamment analytiques qui soient à même d'éclairer son Président sur les orientations. Ainsi s'opèrent des réformes à prendre pour impulser la décentralisation, pour la veille et le suivi évaluation du processus de décentralisation qui permet de détecter les contraintes et goulots d'étranglement et de proposer des mesures de correction.

B- La Conférence Régionale de la Décentralisation (CORED)

La Conférence Régionale de la Décentralisation (CORED) a été créée par arrêté n°2014-002/MATD/SP-CONAD du 10 février 2014. A l'image de la CONAD, elle est l'instance de coordination et de pilotage de la politique de décentralisation au niveau local. Elle a pour attributions : d'examen et d'approbation des rapports de mise en œuvre de la décentralisation dans la région, d'examen et de validation des rapports de suivi et d'évaluation des plans locaux de développement dans la région, de faire des propositions d'études ou d'analyse prospectives sur la décentralisation, de faire des propositions de thème sur la conférence nationale de la décentralisation.

La CORED est présidée par le Gouverneur de région, secondé par le Président du Conseil Régional et le Maire du chef-lieu de la région. Les membres sont constitués des directeurs et chefs de service technique déconcentrés, des représentants des organisations de la société civile et du secteur privé.

Les CORED servent de cadre d'expression des acteurs locaux en vue de faire des propositions pour la tenue des assises de la conférence nationale de la

décentralisation et même pour le Plan National de Développement Economique et Sociale (PNDES). Elles sont donc un dispositif d'incitation à la participation au processus de décentralisation au niveau local en particulier mais aussi de la gouvernance politique en générale.

Section II : Les référentiels et outils de mise en œuvre et management du processus

Nous allons d'abord analyser les référentiels de base du processus (paragraphe I), avant de passer au mode de management du processus de décentralisation au Burkina Faso (paragraphe II)

Paragraphe I : Analyse des référentiels de base de la conduite du processus

Nous allons voir les référentiels du cycle précédant en premier (A), et celui du nouveau cycle en gestation (B).

A- Le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD)

Le CSMOD, adopté par décret n°2007 -0095/PRES/PM/MATDS/MEF du 1er mars 2007 a pour objectifs de :

- permettre à tous les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation de se l'approprier et de s'engager à le mettre en œuvre ;
- renforcer les capacités des services décentralisés, déconcentrés et des acteurs locaux de la décentralisation ;
- renforcer les capacités des structures de pilotage et de coordination du processus de décentralisation.

Ces objectifs poursuivis sont organisés en cinq (05) axes stratégiques qui s'articulent autour de l'appropriation sociale et politique, du transfert des compétences et des ressources, du renforcement des capacités locales, de l'élaboration des plans et au pilotage et la coordination du processus de décentralisation.

L'opérationnalisation du CSMOD se fait à travers des plans d'actions triennaux glissants élaborés par le SP/CONAD en collaboration avec les cellules ministérielles membres de la CONAD.

Quatre (4) plans d'actions ont été élaborés et adoptés par le gouvernement: trois Plans d'actions triennaux 2008-2010, 2010-2012, 2012-2014 et un plan d'actions intérimaire 2014-2015). Ce dernier plan d'actions a été adopté par décret n°2014-102/PRES/PM/MATD du 20 février 2014. Ce plan couvre les deux dernières années de mise en œuvre du CSMOD.

Dès 2015, le processus d'évaluation de référentiel a été enclenché et a pris fin en 2016. Du rapport d'évaluation, il ressort un document suffisamment élaboré et dont la mise en œuvre a souffert d'une appropriation peu suffisante.

L'évaluation finale du CSMOD indique qu' « il n'a pas permis d'atteindre un état de libre administration des CT et de renforcement de la gouvernance locale, ni de vaincre les résistances des administrations d'Etat, encore moins de remédier à des maux tels que la faible mobilisation des ressources financières par les collectivités territoriales, l'analphabétisme et l'illettrisme de certains élus, les insuffisances des outils d'aménagement et de planification, la faible implication des partis politiques dans la formation de leurs élus, la mauvaise gestion des deniers des CT, l'incohérence des textes ou la méconnaissance par les élus de leurs rôles »¹⁴.

Ainsi, partant des insuffisances de ce référentiel et des difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre, de nouveaux référentiels et plans ont été nécessaires pour le troisième cycle.

B- La Vision Prospective de la Décentralisation

La deuxième phase de décentralisation tirant à sa fin, le gouvernement a entrepris la préparation du troisième cycle. L'élaboration de nouveaux référentiels de la décentralisation tire leçon non seulement de la mise en œuvre du CSMOD et des résultats de l'état des lieux de la décentralisation. Elle tient compte également du nouveau contexte socio-politique et économique du pays marqué par une insurrection populaire.

¹⁴ Rapport final 2015 d'évaluation du CSMOD 2006-2015.

La vision prospective de la décentralisation prend en compte l'ensemble des problématiques couvertes par le champ de la décentralisation. Des scénarii ont été imaginés pour se projeter à un horizon d'environ 25 ans. Elle se veut le premier référentiel d'orientation de la décentralisation du pays dans le cadre du Cycle III de ce processus à l'horizon 2040. Elle sert de base pour l'élaboration de la Politique nationale de décentralisation, la Stratégie décennale de décentralisation et son plan d'actions quinquennal.

1- Le Politique Nationale de la Décentralisation

La Politique Nationale de Décentralisation est le fruit de la vision prospective. Elle est une politique majeure qui refonde la gouvernance de l'Etat appelé à revoir l'organisation des relations entre le niveau central, les niveaux déconcentrés et décentralisés. De ce fait, elle est un instrument de mise en synergie des actions ministérielles et d'articulation optimale avec les acteurs locaux, autour d'objectifs de développement local. C'est pourquoi les objectifs poursuivis par cette politique de décentralisation sont construits autour de l'exigence d'un développement territorial qui se fonde sur la synergie entre l'action des pouvoirs publics locaux, celle de son secteur privé et celle de sa société civile prise dans sa globalité, avec l'accompagnement de l'Etat.

Dans ces conditions, la Politique Nationale de Décentralisation mène le pays sur la voie d'un développement durable et équilibré de son territoire, par la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente impulsant le développement à la base.

Une autre mission, est la création de conditions favorables au développement économique local et des opportunités d'emplois et de revenu au profit des populations, ce qui permet à ces dernières d'être en mesure d'accéder aux services mis à leur disposition qu'il faut généralement payer d'une façon ou d'une autre.

3- La Stratégie Décennale de la Décentralisation

La stratégie décennale présente la démarche de mise en œuvre et d'opérationnalisation de la politique nationale sur une période de 10 ans. La stratégie s'opérationnalise par un plan quinquennal de mise en œuvre. La finalité de la stratégie décennale est qu'à son échéance, les communes et régions disposent des capacités

financières, humaines et techniques suffisantes pour accompagner la mise en valeur des potentialités de leur territoire, en lien avec leurs forces vives, à travers les filières dans lesquelles celles-ci s'inscrivent. Alors autonomes, les deux niveaux de collectivités seront à même d'approfondir et de mettre en œuvre, contractuellement avec l'Etat, leurs politiques pour un développement de qualité, aux plans local, régional, inter régional, sous régional et international.

4- Le Plan d'Actions Quinquennale de la Décentralisation

Le plan d'actions quinquennal présente les actions et activités concourant à mettre en œuvre la stratégie décennale, en précisant leur calendrier de mise en œuvre, leur coût et les acteurs concernés.

Les indicateurs d'effets et d'impacts concernant la politique nationale à l'horizon 2040 sont repris in extenso dans le référentiel de stratégie décennale mais avec un niveau d'identification des cibles moins détaillé, ceci en vue de pouvoir apprécier l'atteinte des résultats à l'issue de la mise en œuvre de la « première » stratégie.

Paragraphe II : Management du processus

L'administration publique burkinabé, à l'instar d'autres administrations africaines, présente beaucoup d'insuffisances tant au niveau fonctionnel qu'organisationnel. Dans le secteur public, l'objectif est la satisfaction de l'intérêt général par le service public.

Le secteur public se fonde sur une rationalité juridique qui n'est forcément pas l'idéale. La transversalité de la décentralisation impose une autre façon de mise en œuvre de politique publique qui combine une dose bien calibrée d'instruments juridiques mais aussi techniques. D'où l'introduction des techniques managériales dans la conduite du processus.

Tout d'abord, dans l'administration publique la sécurité de l'emploi est généralisée avec le statut de la fonction publique, symbole de neutralité et d'égalité des chances mais son corollaire est le laxisme. Les techniques managériales permettraient donc de rationaliser les moyens matériels mais aussi humains.

Outre cela, le management permet de perfectionner et de moderniser l'action publique, souvent jugée comme contreproductive. En introduisant en son sein des

pans de rationalité managériale, l'administration s'impose non seulement des méthodes de planification plus réaliste et sérieuse mais aussi des outils de suivi plus objectifs et maîtrisés.

Le management tend alors à substituer la rationalité managériale à la rationalité juridique classique. Ainsi, l'adoption du management peut participer à améliorer l'image, parfois ternie, du secteur public. L'introduction du management dans l'administration publique pour la mise en œuvre des politiques publiques est susceptible de créer une émulation profitable à l'ensemble des usagers et des contribuables. Les besoins sont alors mieux cernés et le contrôle des actions entreprises plus fiable. Ainsi on évite de nombreux gaspillages et l'on réalise des économies substitutionnelles.

Chapitre II : Défis/enjeux et perspectives liées au pilotage

Nous verrons les défis/enjeux au niveau politique et stratégique en premier (section I) et ceux du niveau opérationnel en deuxième (section II).

Section I : Les défis/enjeux politiques et stratégiques

Nous déclinons les enjeux politiques et stratégiques liés au processus (paragraphe I) et ceux liés au processus décision et de leadership (paragraphe II).

Paragraphe I : Défis/enjeux politiques et stratégiques

Il est question de ressortir ceux liés au portage de la politique (A), et ceux liés à la coordination et au pilotage de celle-ci (B).

A- Défis/enjeux de portage de la politique

Selon la Politique Nationale de Décentralisation (PND) le portage politique et le pilotage déterminent la qualité et l'efficacité de l'impulsion politique et des orientations de la décentralisation. Dans le processus de décentralisation qui doit être un exercice transversal et non sectoriel relevant uniquement du ministère en charge de la décentralisation, il y a beaucoup d'inerties, de lourdeurs et de résistances liées à des pertes potentielles d'avantages dues aux transferts de compétences et de ressources. C'est un portage politique fort et de haut niveau qui peut générer les recadrages nécessaires des acteurs et la convergence de leurs actions en faveur de la décentralisation. Cet effort de portage doit assurer une veille dans le temps afin de s'assurer que les acteurs du processus s'inscrivent véritablement dans les dynamiques attendues. Des réformes ou mesures institutionnelles, législatives et/ou réglementaires pourraient être nécessaires pour impulser le processus de décentralisation. L'engagement des acteurs publics et privés ainsi que des PTF au processus dépend de la qualité du portage politique et du pilotage. Dans un premier temps, il est impératif d'obtenir un consensus sur le contenu et les rôles du portage politique dans les progrès de la décentralisation. Dans un second temps, il faudrait

définir et mettre en œuvre un cadre institutionnel, des mécanismes, des plans et instruments d'impulsion politique et de pilotage de la décentralisation et impliquant tous les acteurs publics et privés du processus.

B- Défis/enjeux liés à la stratégie de coordination et pilotage

Au nombre des défis majeurs du processus de décentralisation, il faut relever ceux qui sont liés à la vision et à la conception des stratégies de décentralisation tels que les lois et les référentiels et à l'expression de la démocratie locale d'une part, mais aussi ceux liés à la viabilité économique, à l'autonomie financière des collectivités territoriales d'autre part.

Au niveau de l'État, le principal défi est celui de conduire le processus de décentralisation tout en maintenant l'unité nationale. A cet effet, l'Etat doit assurer la coordination, veiller à la cohérence des interventions et mobiliser les ressources nécessaires. Il est évident que la synergie d'action sera organisée par le ministère en charge de la décentralisation dans son rôle de chef de file en tenant compte du caractère transversal et de la complexité du processus. Le pilotage nécessite la mise en place d'instruments, d'outils et de méthodes adéquats et efficaces.

Au niveau des partis politiques, l'enracinement profond de la démocratie devrait être cultivé plus que les calculs politiques. L'article 13 de la constitution dispose que « les partis et formations politiques se créent librement. Ils concourent à l'animation de la vie politique, à l'information et à l'éducation du peuple ainsi qu'à l'expression du suffrage. Ils mènent librement leurs activités dans le respect des lois. Tous les partis ou formations politiques sont égaux en droits et en devoirs. Toutefois, ne sont pas autorisés les partis ou formations politiques tribalistes, régionalistes, confessionnels ou racistes ». La garantie de cette liberté a pour but d'assurer non seulement l'égalité des chances mais surtout d'asseoir une base démocratique pour la gestion des affaires publiques.

Au niveau de la société civile, le défi se pose en termes d'appropriation, de participation effective et responsable au processus de décentralisation. Elles doivent être partenaires des collectivités locales pour la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel avec pour missions d'organiser, de sensibiliser et de renforcer les capacités des populations par des

appuis techniques et méthodologiques dans l'exécution des plans et programmes locaux de développement.

Au niveau des partenaires au développement, le véritable défi est de s'appropriier et d'adhérer au processus afin de donner un appui plus consistant et efficace à la mise en œuvre de la décentralisation en tenant compte des réalités nationales.

Paragraphe II : Décisions et leadership dans la conduite du processus

Nous nous appesantirons d'abord sur le processus de décision (A), avant de voir ensuite l'exercice des différentes fonctions de management (B).

A- Le processus décisionnel dans le management des ressources

Le processus de prise de décision est une caractéristique importante du management. La prise de décision appartient évidemment au SP au niveau micro qui met en œuvre les recommandations issues de la CONAD ou les instructions venant du MATD mais il peut être conduit soit de manière autocratique soit de manière participative. Il revient que le processus de prise de décision est participatif tant entre le SP et les chefs de département qu'à l'intérieur du département entre le chef et ses collaborateurs. Le caractère participatif du processus de prise de décision ne fait pas l'unanimité dans l'organisation¹⁵. Le MATD assure un leadership timide du processus de décentralisation sous l'autorité du Premier Ministre qui préside les assises nationales de la décentralisation. Le MATD n'assure pas seul la tutelle des collectivités, cette tutelle partagée avec le MINEFID tend à devenir handicapante du fait des lourdeurs qu'elle occasionne. Le défi serait donc de trouver une formule où le MATD jouerait pleinement son rôle en métronome du processus.

Au niveau macro, les acteurs se retrouvent lors des assises nationales de la décentralisation pour adopter les référentiels et les plans de mise en œuvre de la politique sous la présidence du Premier Ministre. Les spécialistes du domaine pensent

¹⁵ Rapport final 2015 SP/CONAD « *Audit institutionnel et organisationnel et identification du besoin, suivi d'un plan d'actions de renforcement des capacités du SP-CONAD* » ; P14

qu'un portage de la politique par la présidence du Faso insufflerait une nouvelle dynamique au processus à l'instar d'autres pays.

B- Les fonctions de management du processus

Le management est une alchimie subtile qui requiert un savant dosage de faits rationnels et d'approches irrationnelles. La légitimité de ce métier est une condition indispensable à la mise en œuvre des politiques publiques. La question du management soulève donc les fonctions classiques de management dans une organisation que sont le leadership, la planification, la coordination, l'orientation et le contrôle des activités.

Pour ce faire, dans le cadre de notre étude, nous nous sommes focalisés sur le mode de management du SP/CONAD en tant que cheville ouvrière de la veille stratégique du processus. Selon une étude réalisée en 2015 sur Audit institutionnel et organisationnel et identification du besoin, suivi d'un plan d'actions de renforcement des capacités du SP-CONAD¹⁶, la fonction planification est partiellement mise en œuvre au niveau du SP-CONAD à travers la programmation des activités.

Le SP-CONAD, de par ses attributions, élaboration des documents la programmation de mise en œuvre de la décentralisation à soumettre à l'approbation de la Conférence Nationale de la Décentralisation. En dehors de cette activité de planification menée avec les départements ministériels intéressés, la pratique de la planification devrait prendre place à l'intérieur de la structure. Au total, l'implantation de la fonction planification au SP-CONAD reste assez modeste et devrait être renforcée. En effet, selon une pratique bien instaurée dans l'administration publique, il est fait obligation à chaque structure d'élaborer annuellement, suite à la lettre de mission reçue par son premier responsable, un programme annuel d'activités pour parvenir aux objectifs fixés.

En matière de coordination, les réunions du SP-CONAD avec les chefs de département sont régulières. Elles sont généralement hebdomadaires et ont lieu également chaque fois que surviennent des questions d'importance majeure.

¹⁶ Rapport final 2015 SP/CONAD « *Audit institutionnel et organisationnel et identification du besoin, suivi d'un plan d'actions de renforcement des capacités du SP-CONAD* » ; P14

Cependant, il est regrettable que les contenus de ces rencontres ne soient pas systématiquement rapportés aux collaborateurs par les chefs de départements, laissant ainsi une impression de cloisonnement des départements. En outre, il assure la coordination technique des autres acteurs « organise, par semestre, la réunion du Comité mixte (Gouvernement-Partenaires Techniques et Financiers) pour faire le point d'avancement et dynamiser le processus » et « organise, par trimestre, une réunion de coordination technique avec les projets et programmes de la décentralisation pour faire la situation des interventions de ces projets par rapport à la mise en œuvre de la décentralisation ».

En ce qui concerne la fonction de contrôle, le Centre National de Suivi Evaluation (CNSE) s'est déployé dans toutes les treize (13) régions. L'implantation du Système National de Suivi Evaluation permet au SP/CONAD de fournir un rapport de suivi de la mise en œuvre à la CONAD pour approbation et prise de mesures correctrices.

Section II : Les défis/enjeux opérationnels

A cette section nous aborderons les défis/enjeux opérationnels liés à la coordination du processus (paragraphe I), et ensuite nous formulerons des recommandations pour un meilleur pilotage du processus (paragraphe II).

Paragraphe I : Défis/enjeux opérationnel liés à la coordination et au pilotage du processus

Nous organisons ce paragraphe au niveau territorial en premier (A), et au niveau institutionnel en second (B).

A- Au niveau territorial

Le principal défi est de réunir les capacités et les ressources autour d'une vision dont l'objectif est le développement à la base. L'atteinte des objectifs de la décentralisation conformément aux aspirations des populations requiert qu'elles s'approprient et qu'elles participent effectivement à la mise en œuvre. A ce titre :

- la décentralisation se heurte de nos jours à la faible préparation des structures pérennes chargées d'accompagner le processus. L'opérationnalisation des stratégies,

outils et instruments définis par la coordination devrait être le maître mot pour tout président de collectivité mais aussi des structures déconcentrées d'appui conseil ;

- les collectivités territoriales ne connaissent toujours pas leur patrimoine sur l'ensemble des domaines transférés, l'opérationnalisation effective des transferts de compétence constitue le défi de taille à relever pour une fourniture efficace des services sociaux de base aux populations ;

- les collectivités territoriales doivent créer des cadres d'action et de concertation autour desquelles toutes les couches sociales et les zones sont représentées pour mieux partager les informations afin de s'approprier de la politique de décentralisation et d'assurer la participation effective de la population ;

- la maîtrise d'ouvrage publique locale (MOPL) s'exerce à travers l'enchaînement logique d'un certain nombre de tâches à réaliser par l'administration locale, le défi majeur à relever notamment au niveau de la performance dans l'exécution physique et financière des plans locaux de développement ;

- le défi lié à la mobilisation des ressources propres se pose avec acuité dans nos collectivités. En effet, depuis le début du processus de décentralisation, les aspects institutionnels et financiers ont été privilégiés au détriment des aspects économiques, dont l'accent a été mis sur des investissements visant la fourniture de services sociaux de base en matière de santé, d'éducation, d'hydraulique villageoise. Alors il va falloir repenser un mode d'investissement lié à leur potentiel de ressources naturelles et économiques pour soutenir leur viabilité.

- le décret organisant la CONAD doit être relu afin que la présidence soit assurée par le Président du Faso au lieu du Premier Ministre à l'instar d'autres pays. Aussi, la périodicité de ses sessions soit revue car les plans d'actions et les rapports sont approuvés annuellement alors que la CONAD se réunit une fois tous les deux ans.

B- Au niveau institutionnel de la conduite du processus

A ce niveau, force est de reconnaître que les élections locales ont toujours été source de tension. Le mode d'élection (suffrage indirect) des présidents de CR et des Maires fait que l'autorité communale ou régionale se sent plus redevable à son parti qu'aux citoyens.

L'impression générale qui se dégage, c'est qu'à la fin des élections, une fois les organes délibérants et exécutifs des collectivités installés, la conduite et la gestion des affaires locales se réduisent aux initiatives des Présidents de conseil régional et des Maires ainsi que des vice-présidents et des Adjointes aux Maires. En dehors de l'élaboration des plans et des budgets, les autres acteurs locaux sont très peu informés et concernés par la gestion des affaires locales.

L'appropriation sociale et politique de la décentralisation que sous-tendent l'adhésion et la participation des populations, des partis politiques et des OSC est une condition sine qua non de la réussite de la décentralisation. Malheureusement, après une décennie de communalisation intégrale, on constate que cette appropriation n'est pas satisfaisante¹⁷.

C- Outils de mise en œuvre du processus au niveau local

En fonction de la nature de planification trois (03) types d'instruments peuvent être élaborés par les collectivités ; il s'agit des instruments de planification socio-économique, des instruments de planification sectorielle spécifique et des instruments de planification spéciale.

Des outils de **planification socio-économique** ont été élaborés par les régions, notamment les Plans Régionaux de Développement (PRD) et les communes à savoir les Plans Communaux de Développement (PCD). L'objectif global poursuivi touche à l'amélioration des conditions de vie des populations par la création de richesse dans la collectivité à travers une dynamique économique organisée autour d'une vision commune formulée par les populations à la base dans un horizon de cinq (05) ans. Ils se déclinent en Plans de Développement Institutionnel (PDI), Budgets de Travail Annuel (BTA) et en Plans Annuel d'Investissement (PAI).

Selon l'enquête sur l'ELD du SP-CONAD, toutes les collectivités n'ont pu actualiser leur Plans Locaux de Développement (PLD)¹⁸, document indispensable à court et moyen terme pour une planification maîtrisée. Quand ils existent, pour la

¹⁷ Rapport d'enquête de l'INSD sur « la perception de la population sur la décentralisation au Burkina » ; 2014.

¹⁸ Rapport final 2015 SP-CONAD « Etat des Lieux de la Décentralisation au Burkina Faso : 2006-2014 » ; P142.

plupart des cas, ils manquent d'objectivisme et de réalisme car leur source de financement reste aléatoire.

Le contexte particulier de certaines collectivités a conduit à l'élaboration des **plans sectoriels spécifiques** notamment dans le domaine de l'eau potable, l'assainissement et l'environnement. C'est par exemple le cas du plan stratégique d'assainissement de Ouagadougou, de l'agenda 21 de Ouagadougou 2006 – 2011¹⁹.

A l'instar des PCD, l'élaboration des plans sectoriels spécifiques est appuyée financièrement et techniquement par des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

La planification spatiale est un moyen efficace de promotion du développement durable, obligeant les autorités à travailler sur le long terme, à penser aux générations futures, donc à utiliser avec parcimonie et rationalité les ressources, d'où la notion de « développement durable » associé désormais à l'aménagement du territoire. Elle évite de naviguer à vue et de bâtir son programme de développement sur le conjoncturel. Au niveau des instruments de planification spatiale retenus au plan local (régions et communes) à savoir les SDAU, les POS, les SADDC, les SPADDT et les SRADDT, l'enquête ELD indique qu'un grand nombre de collectivités ne disposent d'aucun instrument de planification spatiale.

S'il faut saluer l'existence de ces instruments de planification, il faut souligner que leur mise en œuvre rencontre souvent des difficultés. Aussi, la cohérence entre plan de niveau inférieur et de niveau supérieur n'est pas toujours assurée à tel point que la convergence vers un développement harmonieux tant souhaité reste une utopie.

Paragraphe II : Recommandations liées au pilotage

Nos recommandations tournent autour de deux (02) objectifs principaux. Celles liées à la stratégie, à travers diverses mesures touchant, tantôt aux lois et règlements, aux références de mise en œuvre, tantôt au système de pilotage de la politique afin de la rendre plus l'efficacité d'une part, et celles liées au mode de fonctionnement des structures de mise en œuvre et à l'opérationnalisation des instruments et outils de la

¹⁹ Rapport final 2016 SP-CONAD « Etat des Lieux de la Décentralisation au Burkina Faso : 2006-2014 » ; P142.

politique afin de la rendre plus efficiente d'autre part. Nous traiterons le niveau territorial (A) et le niveau institutionnel (B).

A- Au niveau territorial

Au niveau opérationnel, la mise en œuvre de la politique souffre de maux liés tantôt à la non appropriation de la politique, tantôt à l'insuffisance du dispositif de pilotage et des moyens (humains, matériels et financiers), tantôt aux deux (02) éléments à la fois, mais aussi comportemental. Il faudrait donc :

- ✓ revoir la démarche liée à l'appropriation de la politique de décentralisation et au dispositif d'appui technique aux collectivités territoriales pour les rendre plus efficace ;
- ✓ revoir la démarche liée à l'adhésion et à la participation des populations à la mise en œuvre de la décentralisation ;
- ✓ revoir et contraindre les élus locaux pour principe de réédition des comptes par l'instauration de sanctions afin de promouvoir la gouvernance locale partagée, participative ;
- ✓ respecter l'organisation type de conseil des collectivités par la mise à disposition de personnel conséquent afin de permettre aux Collectivités Territoriales d'assurer la Maitrise d'Ouvrages Publiques (MOP) ;

B- Au niveau institutionnel

Dans un contexte post insurrectionnel où le citoyen semble s'impliquer d'avantage à la gestion des affaires publiques, un Etat de droit se doit d'assurer un cadre juridique et réglementaire à la hauteur des attentes de ces derniers. Aussi, devrait-il entreprendre :

- ✓ l'actualisation de référentiels et élaboration de lois et règlements de la politique de décentralisation qui tiennent compte du contexte politico-institutionnel du moment ;
- ✓ une démarche liée à l'enracinement de la démocratie locale par la relecture du code électoral afin d'intégrer le suffrage direct pour la désignation des présidents de conseil de collectivités ;

- ✓ donner tous les moyens nécessaires et la latitude au MATD de prendre des décisions structurantes en véritable métronome du processus ;
- ✓ rendre effectif le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales à bonne date pour ne pas assujettir leur planification au calendrier de l'Etat ;
- ✓ recadrer les interventions des partenaires au développement afin d'assurer la nécessaire cohérence du développement territorial et la viabilité économique des collectivités territoriales ;
- ✓ donner plus d'autonomie financière aux Collectivités Territoriales à travers la révision des clés de répartition de certaines impôts et taxes.

SUGGESTIONS

La mise en œuvre des stratégies et plans sectoriels tenant compte la transversalité de la décentralisation et de la territorialisation des politiques publiques sont les conditions de réussite de la politique de décentralisation. Chaque ministère devrait donc élaborer un plan sectoriel d'accompagnement de ladite politique en cohérence avec le référentiel sous le contrôle du MATD qui en assure le leadership. Aussi, dans le cadre de la promotion d'une administration électronique, le Réseau informatique national de l'administration (RESINA) a été déployé, un guichet virtuel unique de l'administration publique a été mis en place, une Agence Nationale de Promotion des Technologies de l'Information et de la Communication (ANPTIC) a été créée.

Mettre à disposition du ministère en charge de la décentralisation un personnel financier soumis à sa hiérarchie pour diligenter le volet financier au moment de la planification et de l'exécution afin d'en finir avec la double tutelle (administrative et financière) qui rend le processus lourd et budgétivore dans la pratique.

Créer un système « intégré » de suivi évaluation à quatre (04) entrées (départements ministériels, institutions, projets/programmes intervenant dans la décentralisation et les conseils régionaux) pour la veille stratégique au niveau du SP/CONAD par le biais de l'intranet du gouvernement.

Créer un système « intégré » de suivi évaluation au niveau des conseils régionaux des collectivités avec les projets et programmes intervenant dans leur ressort et les communes pour le reporting au quotidien par le biais de l'internet.

Vue la multitude d'acteurs qui rend complexe le Système National de Suivi Evaluation (SNSE), un tableau de bord permettant d'avoir un aperçu général de ce qui est fait ou ce qui est à faire dans l'immédiat devrait être élaboré et mis à disposition du Centre National de Suivi Evaluation (CNSE).

CONCLUSION

Le développement à la base est une politique antérieure à l'avènement de la décentralisation en Afrique car les communautés locales avaient leur propre mode de gestion, de valorisation du potentiel et de préservation des ressources. Aussi, la décentralisation administrative et l'adoption des textes législatifs y afférents ne suffisent pas pour une décentralisation effective. Pour passer d'une décentralisation formelle à une décentralisation réelle, il faut encore conférer à la collectivité territoriale des pouvoirs et des prérogatives concrètes et sans ambages dans les matières qui concernent les affaires locales mais surtout permettre la responsabilisation effective du citoyen pour son propre développement.

La communalisation intégrale intervenue en 2006 semble sonner la maturité d'un processus enclenché depuis les années 90 dans notre pays avec l'application de la loi n°055-2004/AN du 21 Décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso mais aussi l'adoption d'un référentiel cadre 2006-2015 qui oriente le processus de décentralisation. Le passage d'une Commission Nationale de Décentralisation à une Conférence Nationale de la Décentralisation qui a abattu un travail énorme en matière d'orientations stratégiques du processus en est autre maturité. Un processus qui reste toujours dynamique et tout le challenge serait d'assurer le développement à la base qui passe nécessairement par le renforcement du paysage institutionnel de pilotage et la responsabilisation des acteurs. Cela évoque indubitablement le caractère irréversible du processus de décentralisation dans notre pays.

Notre travail de recherche s'appuie sur une hypothèse principale d'où découlent des hypothèses secondaires dont la vérification a permis la formulation de quelques suggestions tendant à améliorer le pilotage du processus. Ce mémoire est donc une contribution à la réflexion sur la problématique du développement local face à la politique de décentralisation actuelle. Il est loin d'aborder tous les aspects du sujet encore moins d'épuiser tous ses contours mais il a le mérite d'analyser à travers la littérature, les rôles que jouent les différents acteurs dans la décentralisation. Un passage en revue des compétences et des responsabilités attribuées à chacun des acteurs de la décentralisation témoigne de l'importance de la réforme institutionnelle

en cours et des défis qu'il faudra relever pour traduire les principes réglementaires adoptés. Il met également en évidence, la mécompréhension de la population sur la politique de décentralisation.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages généraux et spécialisés

- **DAFFLON (Bernard) et MADIES (Ttierry)** ; l'économie politique de la décentralisation dans quatre pays de l'Afrique subsaharienne, 2011.
- Olivier de SARDAN, Jean-Pierre, 1995 ; Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social. Paris : Apad-Karthala.
- **GRANDVOINET(Hélène) et TEGGEMANN(Stéphanie)**, quelques résultats des études sur la décentralisation au Burkina Faso et en Guinée ; forum régional sur la décentralisation, Marseille, 22 juin 2007 ;
- Manuel du formateur, le processus de décentralisation au BF et le rôle des acteurs, septembre 2005, 44p ;
- Bilan du Programme d'Ajustement Structurel, Octobre 1995 ; Document de Travail N° 1 ;
- Stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation au Burkina-Faso, avril 2012, 50 p ;
- **Yatta (F.P)**. La décentralisation fiscale en Afrique : enjeux et perspectives, Karthala, Paris 2009 ;
- La Politique Nationale de Bonne Gouvernance du Burkina Faso (2005-2015) ;
- Manuel de suivi des plan Locaux de Développement, comment suivre notre PCD/PRD, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, octobre 2013.

II- Thèses, mémoires, rapports

- **Abraham KY**, Décentralisation au BF « *une approche en économie institutionnelle* », thèse de doctorat, université de Fribourg (Suisse), février 2010, 275 p;
- Rapport d'évaluation finale du CSMOD (2006-2015), groupe thématique 3, 15 mai 2003, 168p ;
- Rapport de l'état des lieux de la décentralisation (2006-2014), SP/CONAD 2014, 191 p ;
- BURKINA FASO : réussir la décentralisation, Rapport n°38377-BF ; Document de la Banque Mondiale ;

- REPUBLIQUE DU SENEGAL, Rapport final étude « *clarification des rôles et responsabilités des acteurs de la décentralisation* » ; janvier 2011 ;
- Audit institutionnel et organisationnel et identification du besoin, suivi d'un plan d'actions de renforcement des capacités du SP-CONAD ;
- Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la décentralisation (2006-2015) ;
- Communalisation intégrale au Burkina Faso, situation des collectivités territoriales 2010-2011, PRGLA, AMBF, ARBF ;
- **KOANDA (Idrissa)** ; Mémoire de master 2 « *Contribution de la décentralisation à la promotion du développement local* » ;
- **ILBOUDO (Yèlba Patrice)** ; Mémoire de recherche « *le développement local face à la politique de décentralisation* ».

III- Textes juridique

- loi n°055-2004/AN du 21 Décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso ;
- la loi n°14-2006/AN du 9 mai 2006 portant détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales ;
- la loi n°027-2006/AN du 21 décembre 2006, portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales ;
- la loi n°003-2017/AN du 17 janvier 2017 portant statut de la fonction publique territoriale ;
- décret N°2007-448/PRES/PM/MATD du 18 Juillet 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la conférence Nationale de la décentralisation ;
- arrêté n°2014-001/MATD/SP-CONAD du 10 février 2014 portant organisation, attributions et fonctionnement du Secrétariat Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation.

IV- Sitographie

- www.vie-publique.fr ;
- www.12mangement.fr ;
- www.labo-citoyennete.org ;
- www.memoireonline.com.

Table des matières

| | |
|---|-----|
| DEDICACE | I |
| REMERCIEMENTS | II |
| RESUME | III |
| ABSTRACT | IV |
| SIGLES ET ABREVIATIONS..... | V |
| LISTE DES TABLEAUX..... | X |
| SOMMAIRE | XI |
| INTRODUCTION | 1 |
| PARTIE 1 : CADRE THEORIQUE, DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DES ACTEURS DE MISE EN ŒUVRE..... | 5 |
| Chapitre I : Définition des concepts et bref aperçu de la mise en œuvre de la décentralisation | 6 |
| Section I : Le concept de décentralisation et notions liées | 6 |
| Paragraphe I : La notion de décentralisation et les concepts y afférent. | 6 |
| A- Définition de la décentralisation | 6 |
| B- Définition des concepts y afférents..... | 8 |
| 1- Développement local..... | 8 |
| 2- Collectivités territoriales..... | 8 |
| 3- Déconcentration | 9 |
| 4- La centralisation..... | 9 |
| Paragraphe II : Conceptualisation de l'étude..... | 9 |
| A- Conceptualisation du thème de l'étude | 10 |
| 1- Un dispositif..... | 10 |
| 2- Le pilotage | 10 |
| 3- Le processus..... | 11 |
| B- Les relations supposées entre les concepts définis..... | 11 |
| Section II : Bref aperçu de l'état de mise en œuvre de la décentralisation | 12 |
| Paragraphe I : Bref rappel historique de la décentralisation au Burkina Faso | 12 |
| Paragraphe II : Cadre juridique et réglementaire de la décentralisation | 14 |

| | |
|--|----|
| A- Le cadre juridique de la décentralisation | 14 |
| B- Le cadre règlementaire de la décentralisation..... | 16 |
| Chapitre II : Analyse critique des acteurs | 18 |
| Section I : Méthodologie de collecte des données | 18 |
| Paragraphe I : Population cible et technique d'échantillonnage | 18 |
| Paragraphe II : Organisation de la collecte des données | 19 |
| Section II : Analyse critique des acteurs au processus | 20 |
| Paragraphe I : Acteurs de mise en œuvre..... | 20 |
| 1- Les Collectivités Territoriales et leurs structures faïtières | 20 |
| 1-1- Les acquis | 21 |
| 1-2- Les insuffisances..... | 21 |
| 1-3- Recommandations | 21 |
| 2- Les élus locaux | 22 |
| 2-1- Les acquis | 22 |
| 2-2- Les insuffisances..... | 22 |
| 2-3- Recommandations | 23 |
| 3-1- Acquis..... | 23 |
| 3-2- Insuffisances..... | 24 |
| 3-3- Recommandations | 24 |
| Paragraphe II : Acteurs d'appui de mise en œuvre | 25 |
| 1- Les ministères | 25 |
| 1-1- Les acquis | 25 |
| 1-2- Les insuffisances..... | 25 |
| 1-3- Recommandations | 26 |
| 2- Les partis et formations politiques..... | 26 |

| | |
|--|-----------|
| 2-1- Les acquis | 26 |
| 2-2- Les insuffisances | 27 |
| 2-3- Recommandations | 27 |
| 3- La société civile et le secteur privé | 27 |
| 3-1- Les acquis | 28 |
| 3-2- Les insuffisances..... | 28 |
| 3-3- Recommandations | 28 |
| 4- Les projets et Programmes..... | 29 |
| 4-1- Les acquis | 29 |
| 4-2- Les insuffisances..... | 30 |
| 4-3- Recommandations | 30 |
| 5- Les partenaires technique et financier (PTF)..... | 30 |
| 5-1- Les acquis | 30 |
| 5-2- Les insuffisances..... | 31 |
| 5-3- Recommandations | 31 |
| PARTIE 2 : DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE PILOTAGE DE LA DECENTRALISATION | 32 |
| Chapitre I : Dispositif institutionnel de pilotage | 33 |
| Section I : Dispositif de coordination et portage de la politique | 33 |
| Paragraphe I : Dispositif politique et technique de la décentralisation..... | 33 |
| A- Structures de portage et coordination de la politique | 33 |
| 1- Le premier Ministre | 33 |
| 2- Le Ministère en charge de la Décentralisation (instrument de coordination technique et politique)..... | 33 |
| B- Structures de veille stratégique et technique de la politique | 34 |
| 1- Le Secrétariat Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation..... | 34 |

| | |
|--|----|
| 2- Le Centre National de Suivi Evaluation..... | 36 |
| Paragraphe II : Instances de décisions et de leadership dans la conduite du processus..... | 37 |
| A- La Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD)..... | 38 |
| B- La Conférence Régionale de la Décentralisation (CORED) | 38 |
| Section II : Les référentiels et outils de mise en œuvre et management du processus | 39 |
| Paragraphe I : Analyse des référentiels de base de la conduite du processus | 39 |
| A- Le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD)..... | 39 |
| B- La Vision Prospective de la Décentralisation..... | 40 |
| 1- Le Politique Nationale de la Décentralisation | 41 |
| 3- La Stratégie Décennale de la Décentralisation..... | 41 |
| 4- Le Plan d'Action Quinquennale de la Décentralisation | 42 |
| Paragraphe II : Management du processus | 42 |
| Chapitre II : Défis/enjeux et perspectives lies au pilotage | 44 |
| Section I : Les défis/enjeux politiques et stratégiques | 44 |
| Paragraphe I : Défis/enjeux politiques et stratégiques | 44 |
| A- Défis/enjeux de portage de la politique | 44 |
| B- Défis/enjeux liés à la stratégie de coordination et pilotage..... | 45 |
| Paragraphe II : Décisions et leadership dans la conduite du processus | 46 |
| A- Le processus décisionnel dans le management des ressources | 46 |
| B- Les fonctions de management du processus | 47 |
| Section II : Les défis/enjeux opérationnels | 48 |
| Paragraphe I : Défis/enjeux opérationnel liés à la coordination et au pilotage du processus..... | 48 |
| A- Au niveau territorial..... | 48 |
| B- Au niveau institutionnel de la conduite du processus | 49 |

| | |
|---|----|
| C- Outils de mise en œuvre du processus au niveau local | 50 |
| Paragraphe II : Recommandations liées au pilotage | 51 |
| A- Au niveau territorial..... | 52 |
| B- Au niveau institutionnel | 52 |
| SUGGESTIONS | 54 |
| CONCLUSION..... | 55 |
| BIBLIOGRAPHIE | 57 |
| ANNEXE | 64 |

ANNEXE

GUIDE D'INTERVIEW

Date et Heure de l'entretien :

A- Identification de l'interviewé

- Nom et Prénom(s) :

- Poste :

- Identification de la structure :

B- Aspects institutionnels et environnementaux

1. Quelle est votre opinion sur la mise en œuvre de la décentralisation au Burkina ?
2. Quelle est votre opinion sur l'ancrage institutionnel de la politique de décentralisation ?
3. Que pensez-vous du dispositif de pilotage actuel ? Est-il opérationnel ? Sinon, quelles en seraient les raisons ? Quelles seraient vos suggestions ?
4. A votre avis, ces missions et attributions sont-elles clairement définies et bien comprises par les acteurs de mise en œuvre et les acteurs d'accompagnement ?
5. Existe-il des conflits de compétence entre les différents acteurs au processus ?
6. Quelle est votre appréciation sur le niveau d'appropriation des acteurs au processus ?

C- Aspects fonctionnels et managériaux

7. Quels sont les facteurs (fonctionnement, définition des missions, méthodes de travail essentiellement) qui entravent la mise en œuvre efficace du processus ?
8. Quel acteur est le maillon faible dans la mise en œuvre du processus de décentralisation ?
9. Quelles seraient vos suggestions pour un pilotage conséquent du processus de décentralisation ?
10. Est-il opérationnel ? Sinon, quelles en seraient les raisons ? Quelles seraient vos suggestions ?
11. Participez-vous (consultations/concertations) à la prise de décisions stratégiques dans la mise en œuvre du processus ?
12. Comment vos collaborateurs participent-ils à la prise de décisions ?
13. Votre opinion générale de la prise de décisions stratégiques dans la conduite du processus ?
14. Quels sont les mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre que vous connaissez ? Sont-ils opérationnels ? Sinon, quelles en seraient les raisons ? Quelles seraient vos suggestions

E- Ressources humaines

15. Quelle est votre opinion sur le niveau général des acteurs de mise en œuvre du processus ?
16. Y-a-t-il adéquation entre les profils et les postes occupés ? Faites ressortir les inadéquations et les propositions éventuelles ?

17. Les principaux postes de travail sont-ils pourvus en personnel suffisant et selon les profils requis ? Quelles sont vos propositions ?
18. Existe-t-il un système particulier de motivation du personnel mis en place au niveau de votre service ? Si oui décrire ce système ? Si non que proposeriez-vous comme système ?

F- Ressources matérielles et financières

19. Quelles sont les dispositifs d'accompagnement financier mis en œuvres en vue de l'atteinte de ces objectifs de la politique de décentralisation ?
20. Pensez-vous que la décentralisation reçoit suffisamment de ressources (moyens matériels et financiers) pour l'atteinte des objectifs de développement à la base ?
21. Quelles sont les principales difficultés pour lesquelles vous souhaitez lever prioritairement afin d'atteindre les objectifs de développement ?
22. Vos suggestions et attentes ?