

Développement local, stabilité politique et décentralisation L'exemple du Burkina Faso

Pierre-Joseph Laurent



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/1141>
ISSN : 1950-6929

Éditeur

LIT Verlag

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 1995

Référence électronique

Pierre-Joseph Laurent, « Développement local, stabilité politique et décentralisation L'exemple du Burkina Faso », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 10 | 1995, mis en ligne le 17 juillet 2007, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/apad/1141>

Ce document a été généré automatiquement le 7 septembre 2020.

Bulletin de l'APAD

Développement local, stabilité politique et décentralisation

L'exemple du Burkina Faso

Pierre-Joseph Laurent

État des lieux du débat sur la décentralisation au Burkina Faso

- 1 La Commission Nationale de la Décentralisation mise en place en novembre 1993 entend impulser un processus pragmatique qu'accompagne une pédagogie adaptée à la rationalité et au savoir-faire des citoyens burkinabè (documents diffusés dans les principales langues nationales, utilisation des radios locales). L'instauration des Collectivités Territoriales devrait s'adapter à la capacité d'appropriation des populations. Elle se réaliserait donc par étapes successives.
- 2 L'actuelle législation du Burkina Faso prévoit deux Collectivités Territoriales : les Communes et les Provinces. A l'issue de deux ans de recherches, de réflexions et de débats internes, la Commission Nationale de la Décentralisation se dirige cependant vers la proposition de création d'une troisième Collectivité Territoriale qui concernerait spécifiquement le monde rural et pourrait s'appeler : la Collectivité Locale de Développement. De manière schématique, le Burkina Faso s'oriente vers la proposition de trois Collectivités Territoriales : les Communes, les Provinces et les Collectivités Locales et Développement inscrites au sein de deux dynamiques distinctes.
La dynamique communale
- 3 Elle concerne le processus de "communalisation", dont la mise en œuvre a commencé par l'instauration des trente-trois communes de plein exercice et qui s'applique clairement aux zones urbaines et semi-urbaines et qui pourrait à terme s'étendre à l'ensemble des chefs lieux de département.
- 4 Dans ce cadre, la dynamique communale au Burkina Faso concernerait les 33 communes de plein exercice, les 69 communes de moyen exercice et les 198 chefs lieux de département susceptibles d'évoluer vers la forme communale. Il est bien clair que ce processus de "communalisation" s'inscrit dans une perspective de longue durée. Elle correspond au temps nécessaire pour tirer les enseignements du fonctionnement des

premières communes et de la mise en cohérence des Plans Communaux de Développement et du Fonds d'Investissement Communal.

La dynamique rurale

- 5 Pour sa part, la dynamique rurale concernerait les 8.000 villages que compte le pays. Elle se rapporterait à la reconnaissance par l'Etat de Collectivités Locales de Développement. Elle s'appliquerait spécifiquement aux zones rurales (les actuels villages) et impliquerait des procédures de reconnaissance, de représentativité et de contrôle adaptées à cette spécificité.
- 6 La province, Collectivité Territoriale à part entière, s'inscrit dans la dynamique de la décentralisation en milieu rural. La Province s'organisera sur un principe d'élections politiques.

Une contradiction à lever en milieu rural

- 7 Les notions de décentralisation et de gouvernement local sont aujourd'hui sur toutes les lèvres. Elles sonnent comme la dernière recette du vrai développement, auquel personne ne peut désormais se soustraire sans risque de déplaire. Existe-t-il pour autant un modèle? Est-il au contraire possible d'élaborer une procédure de décentralisation d'un Etat en harmonie avec les pratiques déjà mises en œuvre par sa population.
- 8 Tirillées entre des pouvoirs traditionnels qui ne le sont plus vraiment et un "à venir" qui tarde à arriver, les populations locales plutôt que de se résigner, dévoilent un riche potentiel d'inventivité qui leur permet de créer de nouvelles manières de gérer leur espace. Le chemin alternatif consiste à prendre en considération ces formes de décentralisation concrètement mises en œuvre avant la lettre. La recherche en anthropologie du changement social permet de porter un regard sur l'art de faire des populations rurales. Il est en effet essentiel de montrer les manières dont elles inventent, utilisent, esquivent, rusent, parfois, avec les règles et les lois, afin de mettre en lumière de nouveaux réseaux de communications. Il n'existe pas à proprement parler, de barrières étanches entre les pouvoirs locaux économiques, politiques et religieux, ni entre la société civile (locale) et le politique. On rencontre plutôt un "entre-deux" à interroger. Il conduit à prendre en considération l'informel et à la limite l'impensable pour tous les acteurs, en bref, tenter d'apercevoir "un ailleurs" qui se tapit parfois au cœur de l'espace de l'Etat-Nation ¹. La thèse dominante consiste à comprendre la gouvernance locale en fonction d'objectifs de viabilité ou de performance économique définis selon un standard international.
- 9 Depuis la fin des années 1980, la notion de la décentralisation est consubstantielle à celle de démocratie. Elle s'inscrit dans les théories qui appellent à la réforme de l'Etat - dans le sens de la réduction de son rôle - présenté comme la cause du "mal développement" ou du "sous développement". La décentralisation s'inscrit dans un contexte où le marché devient le vecteur du développement au lieu de l'Etat. La décentralisation est alors un instrument de réduction du poids de l'appareil centralisé de l'Etat, tout en inscrivant ce dernier dans une logique de fonctionnalité par rapport aux exigences du marché ².
- 10 On est cependant en droit de se-demander, si cette approche de la décentralisation est complètement adaptée aux pays africains. Il est bien évident qu'on doit lui donner un contenu socio-économique. Mais si ce contenu n'est pas approprié au contexte, aux besoins et aux potentialités spécifiques d'une société particulière, il risque soit de devenir un élément supplémentaire d'instabilité ou d'être tout simplement inutile. Ceci

conduit à dépasser une conception de la décentralisation abusivement universaliste ou trop fonctionnaliste.

La reconnaissance du développement local

- 11 Dans certaines zones rurales du Burkina Faso, des lieux d'exercice des pouvoirs d'hier, s'ils s'effritent aujourd'hui, se trouvent remplacés par de nouveaux acteurs qui constituent ce qu'il convient d'appeler les acteurs des pouvoirs politiques locaux contemporains. Les populations locales, confrontées aux profondes transformations des univers coutumiers et des interprétations traditionnelles du monde qui les accompagnent, mais aussi à la diminution de certaines capacités redistributives de l'Etat-Nation, se trouvent dans une situation de déficit identitaire.
- 12 Face à celui-ci, les populations locales se montrent capables, dans certains cas, d'inventer un ensemble de règles et de les rendre effectives, dans le cadre d'un espace clairement identifié. Rappelons que l'identité au niveau de villages *mossi*, par exemple, se réfère avant tout au quartier. Ceci sous-entend que l'identité villageoise, et à plus forte raison une identité supra-villageoise c'est-à-dire qui engloberait l'espace de plusieurs villages, n'existe pas *a priori*. Là où ces principes identitaires se rencontrent, ils résultent d'une élaboration nouvelle, de ce que les villageois appellent très métaphoriquement "l'entente". Il est clair que le développement local repose sur l'élaboration d'une autre manière de vivre au village (qui ne remplace pas forcément l'ancienne, mais vient plutôt se surajouter à elle) : il s'enracine essentiellement sur la constitution d'une "entente". Cette entente représente l'invention d'un nouveau lien social au village, beaucoup plus basé sur l'individu et la garantie de sa liberté d'action.
- 13 Nous entendons en donner un exemple. Le comité de gestion de la brousse initié par un villageois de Boulou dans le département de Sapouy, en dehors de toutes interventions extérieures, concerne six villages. Il constitue un cas exemplaire de cette nouvelle élaboration identitaire basée sur "l'entente". Confrontés à une dégradation importante de la brousse et devant l'incapacité des autorités à régler ce type de problème, les autochtones *Nuni*, les migrants *Mossi* et *Gourmanché*, et les éleveurs *Peul* de six villages créeront une "entente", c'est-à-dire qu'ils s'accorderont à la fois sur un ensemble de règles de gestion de ressources de la brousse, sur les sanctions à prendre en cas de non respect du règlement, ainsi que sur la manière de faire respecter leur loi.
- 14 Le président de ce comité explique que le diagnostic de la dégradation rapide de leur environnement n'aurait pas été suivi d'effets, si l'ensemble des villages concernés par la protection de ce vaste territoire n'avait pas accepté de se réunir. Confrontés à un problème d'une certaine gravité, les populations sont donc capables de transcender les identités lignagères, de quartiers ou villageoises, pour instaurer un nouveau lieu de pouvoir régional (l'espace de six villages). Ce comité s'organise autour de la création de six "petits comités villageois", eux-mêmes composés de responsables de la surveillance de la brousse organisés par quartier.

"Comme la brousse est grande, nous nous sommes organisés pour la contrôler. Chacun s'occupe de la brousse de son quartier, ce sont les délégués des "petits comités des villages" qui se chargent de cela. Pour surveiller la brousse, le délégué du quartier se promène dans sa brousse pour voir ce qui se passe. S'il constate des dégâts, il doit chercher les coupables, car c'est lui le responsable de sa brousse. Il doit faire son enquête. "

- 15 Il est intéressant de porter un regard sur les règles adoptées par ce "petit gouvernement local". Ainsi, l'accord trouvé entre *Nuni*, *Mossi* et *Peul* se concrétise autour d'un intérêt commun :
- "Les *Peul* respectent bien les règles que nous nous sommes données. Ils les respectent même mieux que les immigrants *Mossi*, parce qu'un *Peul* est le délégué administratif du village de Boulou. Comme il est d'accord avec le comité, il n'y a pas de question à ce propos."
- 16 Le principe des règles choisies pour déterminer dans les six villages l'accès aux ressources naturelles, repose sur l'adoption d'un système de référence à quatre niveaux en cas de refus par un contrevenant de la sanction imposée. Le système de protection de la brousse mis en place, possède une efficacité parce qu'il émane d'une volonté commune de l'ensemble des résidents de ce territoire. Toutefois, si les responsables du comité se sont débrouillés seuls pour l'instaurer, ils comptent néanmoins en dernier recours sur l'autorité du préfet. Cette tactique consiste à utiliser la crainte qu'inspire le préfet auprès des populations ; attitude d'autant plus subtile que le préfet, représentant officiel de la loi, se révèle être un allié objectif des migrants dans leurs stratégies de sécurisation foncière. Ce qui donne à penser que les populations locales, dans ce cas précis, utilisent plutôt "à la carte" la référence à l'Etat, c'est-à-dire selon l'utilité qu'elles pensent en retirer dans la cadre de la mise en œuvre de leurs objectifs de gestion de leur brousse.
- 17 La création du comité de gestion de la brousse de Boulou est le fait de quelques jeunes adultes.
- "Les chefs de village n'ont rien à voir dans le comité de défense de la brousse. Ce sont des jeunes hommes qui ont démarré cela. Il n'y a même pas un coutumier là dedans. Les responsables administratifs et les agents des services techniques ne font pas partie non plus de notre comité."
- 18 "L'entente" abrite un processus identitaire qui se manifeste par la maîtrise, par les populations, d'un lieu particulier. L'institution de cet espace se trouve à la base de dynamiques locales, à partir desquelles il serait possible de réfléchir à l'instauration de Collectivités Territoriales dans le cadre d'un État décentralisé. En d'autres termes, nous pourrions émettre comme hypothèse que des Collectivités décentralisées existent déjà sous une forme ou sur une autre dans certaines régions. Il suffirait donc, en principe, d'accorder une reconnaissance officielle à ces émergences institutionnelles.
- 19 "L'entente" dont parlent volontiers les acteurs des pouvoirs locaux, fait référence à l'élaboration d'une nouvelle "intersubjectivité" villageoise.
- 20 "L'entente" représente pour les populations rurales un espace de liberté ou en d'autres mots un refuge où s'invente une "culture du développement"³. "L'entente", par un principe de similitude, renvoie à la notion de développement, mais aussi au dépassement de "l'entre-soi" villageois et donc de tout ce qu'il implique, par le renforcement de la capacité d'action de l'individu, prémisses d'une identité d'un nouveau type, sans laquelle le changement, le développement, la décentralisation n'aurait aucune chance de se réaliser. Les informateurs villageois ne s'y trompent pas, "l'entente" constitue pour eux un préalable à la gestion nouvelle des affaires locales. L'univers sémantique d'une décentralisation contextualisée "Collectivité Locale" ou "Collectivité Locale de Développement" ?
- 21 La décentralisation à son niveau le plus bas pourrait s'apparenter à un mécanisme d'officialisation de pratiques de gestion d'affaires locales qui existe déjà pour partie.

Dès lors, des acteurs interrogés, par crainte de voir ces émergences institutionnelles récupérées par l'ardeur de certains politiciens, proposent de les nommer "Collectivités Locales de Développement" : euphémisme qui présente l'avantage d'en accentuer la nature extra-politique.

L'espace de la Collectivité Locale de Développement

22 Deux aspects sont à prendre en considération :

23 Premièrement, l'espace pertinent d'une Collectivité Locale de Développement serait celui qui permettrait de transcender les identités traditionnelles (de quartiers, de lignages), sans pour autant qu'elles ne disparaissent, afin d'impliquer dans un processus de reconnaissance par l'Etat et les bailleurs de fonds, les multiples formes de développement local instaurées par les populations capables aujourd'hui d'inventer de nouvelles manières d'être au village.

24 Le deuxième aspect lié à la définition de l'espace de la Collectivité Locale de Développement conduirait à prendre en compte par le biais "des ententes" un territoire pertinent en cohérence avec une gestion durable des ressources et des infrastructures.

Le processus de reconnaissance

25 Les Collectivités Locales de Développement pourraient s'ancrer sur les pratiques locales existantes que constituent des associations, des comités de gestion ou encore des organisations populaires. Ces groupes rassemblent cependant des réalités hétérogènes qui ne se trouvent pas aux mêmes niveaux d'élaboration institutionnelle. Il en résulte que cette dynamique locale, qui se manifeste à la fois dans ces regroupements et dans une nouvelle manière "de vivre ensemble" (mécanisme identitaire), ne s'impose pas, mais se vit et s'expérimente. En d'autres mots, le processus de reconnaissance d'une Collectivité Locale de Développement ne devrait pas se décréter, mais plutôt reposer sur une procédure d'observation des négociations entre les populations, dont l'objet central serait la maîtrise du développement local.

"Pour qu'une "Collectivité Locale de Développement" ait de la force, il faut la créer doucement. Il faut d'abord partir de la naissance, c'est-à-dire de groupements. Il ne faut pas dire par décret, que voilà une telle "commune" sera composée de ces six villages. Non, il faut y aller petit-à-petit et il faudra commencer par une grande sensibilisation."

26 Il faudrait idéalement élaborer un cadre juridique capable d'en fixer les contours, tout en accordant suffisamment de liberté à l'intérieur de cet espace pour permettre aux populations de prendre pour elles-mêmes les bonnes mesures, c'est-à-dire d'inventer les règles leur permettant de répondre au mieux à leurs impératifs de gestion locale du développement.

La règle du consensus

27 Ce qui prime, au niveau des "ententes" est la recherche d'un consensus garanti par la cohésion villageoise. La recherche d'un consensus, l'instauration d'un nouveau mode de gestion des affaires locales et l'éloignement, sans le rejet des tenants des pouvoirs politiques locaux traditionnels conduisent en toute logique à laisser les membres de la Collectivité Locale de Développement choisir selon la formule qui les satisfasse au mieux, leurs représentants parmi les personnes "de bonne moralité", c'est-à-dire avant tout choisies pour leur capacité à assumer le développement local. Les modalités de nomination des responsables des Collectivités Locales de Développement reposeraient sur une démocratie directe, qualitative, c'est-à-dire consensuelle. L'argument avancé pour refuser l'élection sur une base partisane, repose sur l'idée que les villageois se

connaissent suffisamment entre eux pour désigner leurs responsables tout en évitant les déchirements que ne manqueraient pas de raviver une consultation électorale.

Les ressources

- 28 La proposition d'instaurer à travers les Collectivités Locales de Développement une cotisation, pour contribuer à leur financement, semble faire l'unanimité des populations consultées. Cette idée se comprend par le climat de confiance entre l'Etat et les citoyens que la décentralisation contribuerait à créer.
- 29 Il semble évident que l'instauration d'une gestion financière par les Collectivités Locales de Développement ne s'acquerra pas en une fois. Cette qualité ne s'apprendra que dans l'expérience de la gestion des affaires locales.

BIBLIOGRAPHIE

Bierschenk T., *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin*, Tome 1, Stuttgart, Universität Hohenheim, 1994, 152 p.

Bierschenk T., *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin*, Tome 2, Stuttgart, Universität Hohenheim, 1994, 183 p.

de Certeau M., *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, Union Générale d'Éditions, collection 10/18, 1980, 288 p.

Certeau M., *La culture au pluriel*, Paris, Seuil, 1993, 228 p. (pour la présente édition).

Esteves A., Laurent P.-J. et Peemans J.-P., Etat, gouvernance, économie et ethnicité dans l'évolution du développement (volume 1), in Peemans J.-P. (recherche dirigée par), *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernabilité locale*, Louvain-la-Neuve, Institut d'Étude du Développement (UCL), 1994, 78 p.

Esteves A., Laurent P.-J. et Peemans J.-P., La spécificité de la situation africaine dans la crise des années 80-90, analyse des pratiques locales et leur relation avec la dimension ethnique et territoriale (volume 2), in Peemans J.-P. (recherche dirigée par), *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernabilité locale*, Louvain-la-Neuve, Institut d'Étude du Développement (UCL), 1994, 252 p.

Esteves A., Laurent P.-J. et Peemans J.-P., *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernabilité locale : synthèse théorique et application, les cas du Bénin et du Burkina Faso*, Louvain-la-Neuve, Institut d'Étude du Développement (UCL), 1995, 71 p. (synthèse).

Jacob J.-P. et Margot F., *Administration locale et organisation paysannes au Burkina Faso : le rôle du gouvernement local dans le développement rural*, Genève, SEREC-IUED, 1993, 156 p.

Kiemde P., *Les aspects juridiques de la décentralisation*, Ouagadougou, Commission Nationale de la Décentralisation, 1994, 56 p.

Laurent P.-J. et Mathieu P., Migrations, environnement et projet de développement : récit d'un conflit foncier entre Nuni et Mossi au Burkina Faso, in Laurent P.-J., Mathieu P., Totté M.,

Migrations et accès à la terre au Burkina Faso, *Cahier du CIDEF*, n° 20, Académia-L'Hamattan, 1994, pp. 85-133.

Laurent P.-J., Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au Burkina Faso, *Cahier du CIDEF*, n° 26, Académia-L'Harmattan, 1995, 175 p.

Laurent P.-J., *Le Don comme Ruse : pour une traduction anthropologique de la coopération au développement*, Louvain-la-Neuve, doctorat en Sciences de la population et du développement, UCL, (en préparation 1995), 340 p.

Ouali F., Kiemde P., Yaméogo D., *Etude de base sur l'Etat de la décentralisation au Burkina*, Ouagadougou, CND, 1994, 26 p.

Singleton M., Le souci d'Autrui, *Cahier du CIDEF*, n° 10, mai 1991, 91 p.

Sous la direction de l'**Equipe des Cahiers**, *La Pensée métisse. Croyances africaines et rationalité occidentale en questions*, Paris-Genève, P.U.F. et Cahiers de l'IUED, 1990, 265 p.

NOTES

1. Autour de la notion "d'ailleurs", voir de Certeau M., *L'invention du quotidien. 1. arts de faire*, Paris, Union Générale d'Éditions, collection 10/18, 1980, pp. 24 à 30 ; Singleton M., *Le souci d'Autrui, cahier du CIDEF*, n° 10, mai 1991, 91 p.

2. Esteves A., Laurent P.A. et Peemans I-P., *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernamentalité locale : synthèse théorique et application, les cas du Bénin et du Burkina Faso*, Louvain-la-Neuve, Institut d'Etude du Développement (UCL), 1995, 71 p. (synthèse).

3. La création de "l'entente" est souvent émaillée de conflits. Ils éclosent de sentiments de haine, de défiance, de jalousie qui se concrétise par des attaques de sorcellerie lancées par leurs diffamateurs : voir à ce propos Laurent, P.-J., *Le don comme ruse : pour une traduction anthropologique de la coopération au développement*, thèse de doctorat, 340 p. 1995 (en préparation).

AUTEUR

PIERRE-JOSEPH LAURENT

DVLP/IEPD, Place Montesquieu 3, B-1348 Louvain-La-Neuve, Belgique