



**Université Senghor**

Université internationale de langue française  
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

# **La contribution de la GLZ à l'amélioration de la maîtrise d'ouvrage publique au Burkina Faso : cas des régions de l'Est et du Sud-ouest**

présenté par

**Suanyaba Rodrigue OBOULBIGA**

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration-Gestion

Spécialité Gouvernance et management public

le 29 mars 2015

Directeur : Dr Thierno Diallo

Devant le jury composé de :

Dr Danièle Bordeleau Présidente

Directrice du département Administration-Gestion  
Université Senghor, Alexandrie-Egypte

M. Thierno Diallo Membre

Professeur à l'Université de Québec à Chicoutimi

M. Gilles Bergeron Membre

Professeur à l'Université de Québec à Chicoutimi



## Remerciements

Mes remerciements vont à l'endroit de tous ceux et de toutes celles qui m'ont apporté un soutien durant ma formation. Je remercie tout particulièrement les personnes ci-après :

**Le Pr. Albert Lourde**, Recteur de l'Université Senghor d'Alexandrie, pour l'opportunité qu'il m'a donnée de suivre cette formation au sein de l'Université Senghor d'Alexandrie, et à travers lui tout le personnel de ladite université.

**Mme Danièle Bordeleau**, Directrice du Département Administration - Gestion, ainsi que son Assistante **Mme Suzanne Youssef**, pour leur encadrement exceptionnel.

**Le Pr. Thierno Diallo**, Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)- Chercheur au Centre de Recherche sur le Développement Territorial (CRDT) pour nous avoir encadré malgré ces nombreuses occupations.

**Monsieur Rémi B. Ouédraogo**, Responsable de la composante 3 du PDDC/GIZ et tout son staff, pour avoir dirigé le stage et nous avoir manifesté tout son soutien et sa disponibilité.

Mes remerciements vont également à l'endroit de toutes les personnes qui ont bien voulu répondre aux questionnaires de notre enquête.

A tous ceux qui par leurs lectures, leurs conseils et soutiens divers ont contribué à la réalisation de ce document.

A tous nos amis avec qui nous partageons notre quotidien.

A tous mes collègues de la XIV<sup>e</sup> promotion et en particulier, la communauté des étudiants burkinabè à Senghor qui, durant cette année a été une seconde famille pour moi en Egypte.

Suanyaba Rodrigue OBOULBIGA

## **Dédicaces**

***A mes chers parents pour tous les encouragements et les efforts fournis pour me permettre de prendre part à cette formation.***

***A mon épouse Kiswendsida Nadège et à mon fils Suandamba Mathis Camille, pour l'amour, la patience et pour n'avoir jamais cessé de me soutenir.***

***A mes frères et sœurs (Serge, Sosthène, Raïssa, Madeleine et Émeline) pour la solidarité et le soutien que vous m'avez toujours apportés.***

## **Avant-propos**

Au moment où nous achevons de rédiger ce mémoire, le Burkina Faso a connu un tournant décisif dans sa vie politique et sociale. En effet, les événements marquants des 30 et 31 octobre 2014 ont vu le renversement de l'ancien régime en place depuis 27 ans. Ce renversement qui a été l'œuvre du peuple est une insurrection populaire qui fait suite à la volonté du pouvoir en place de modifier l'article 37 de la constitution qui limite le nombre de mandats présidentiels. Depuis lors, le Burkina Faso est dirigé par une transition chargée de mettre en place les conditions d'un retour normal aux instances démocratiques.

Cependant, le pouvoir de transition dans une situation de revendications a pris des décisions lourdes de conséquences. C'est notamment la mise sous délégation spéciale des conseils municipaux et régionaux à travers le décret n°2014-004/PRES/CAB du 17 novembre 2014, portant dissolution des Conseils de collectivités territoriales (CT) du Burkina Faso et installation de délégations spéciales. Cette situation, bien que légale et à but conservatoire, pourrait impacter sur les acquis engrangés dans le cadre de la décentralisation d'autant plus que les communautés qui doivent définir eux-mêmes les orientations de leur propre développement se retrouvent exclues dans la conduite des affaires locales. Il s'agit donc d'une remise en cause du concept de la décentralisation qui soutient l'appropriation des enjeux de développement par les acteurs endogènes eux-mêmes.

C'est l'occasion pour nous d'interpeller les politiques et les citoyens de l'importance d'une gouvernance participative, de la mise en place d'une communication adaptée et de la possibilité de reconstruire les institutions sur les bases solides. Loin de remettre en cause cette décision des autorités de la transition, nous espérons à travers cette réflexion permettre une prise de conscience des politiques et des citoyens sur les enjeux de la bonne marche du processus de décentralisation.

*Suanyaba Rodrigue OBOULBIGA*

## Résumé

Depuis la communalisation intégrale intervenue au Burkina Faso en 2006, toutes les collectivités territoriales (CT) ont désormais la charge de la gestion de leurs propres affaires en vue de promouvoir le développement à la base et le renforcement de la gouvernance locale. Cela passe par une bonne maîtrise de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Or, les acteurs locaux burkinabè rencontrent d'énormes difficultés pour s'approprier la MOP. Le gouvernement burkinabè conscient de cela et aidé par ses partenaires tels que le Programme Décentralisation/Développement Communal/GIZ (PDDC/GIZ) œuvre pour le renforcement des capacités en MOP des acteurs locaux.

En effet, le Programme Décentralisation/Développement Communal/GIZ (PDDC/GIZ) œuvre à travers sa composante 3 « Formation initiale et continue des acteurs de la décentralisation », au renforcement des capacités institutionnelles des instances centrales, déconcentrées et décentralisées (y inclus le suivi et l'évaluation) et au renforcement des capacités des collectivités territoriales (CT), notamment en termes de maîtrise d'ouvrage publique. Financé par la GIZ, le programme couvre neuf (9) communes sur les vingt-huit (28) que compte la région du Sud-ouest et dix (10) communes de la région de l'Est.

L'objectif principal de cette recherche est de contribuer à l'amélioration de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique des acteurs locaux des régions de l'Est et du Sud-ouest. Cela s'est fait à travers, une description de l'approche d'intervention du programme, une recension des acquis, des insuffisances et des difficultés dans leurs actions auprès des CT et la proposition de pistes d'amélioration de l'exercice de la MOP.

Une étude utilisant des données quantitatives et qualitatives a été menée auprès de quarante (40) acteurs locaux des régions de l'Est et du Sud-ouest. Les enquêtes, les entretiens individuels, l'observation directe et la recherche documentaire ont été utilisés pour collecter les données dont les analyses révèlent de nombreuses informations.

Cette étude, tout en montrant que l'approche d'appui du programme répond aux besoins des acteurs locaux dans une certaine mesure, relève toutefois des insuffisances dans la conduite de ses actions. C'est notamment la non prise en compte du secteur privé local et le manque de stratégie de pérennisation des acquis. Le travail fait des propositions pour une contribution plus efficace du Programme Décentralisation/Développement Communal/GIZ à l'amélioration de l'exercice de la MOP.

**Mots-clefs:** Burkina Faso-Décentralisation-Collectivité Territoriale-Acteurs Locaux-Renforcement des Capacités-Maîtrise d'Ouvrage Publique.

## **Abstract**

Since the complete communalization that took place in Burkina Faso in 2006, all local collectivities have now the responsibility of dealing with their own affairs in order to promote local development and to reinforce local governance. This involves efficiency in the public project contracting. But local actors in Burkina Faso ran into difficulties in the ownership of public project contracting. The Government of Burkina Faso is aware of this situation and with the support of its partners amount them the Decentralization/Communal Development Program, works on the capacity building of local actors on public project contracting.

Indeed, the Decentralization/Communal Development Program through its component 3 “basic and continuous training of decentralization’s actors” , works on the institutional capacity building of central, decentralized and deconcentrated authorities (including the monitoring and assessment) and on the capacity building of local collectivities, particularly in terms of public project contracting.

The main objective of this research is to contribute to the improvement of the carrying out of public project contracting by local actors in the East and the South-west regions. This has been done through a description of the Program intervention’s approach, an inventory of benefits and insufficiencies and of difficulties toward local collectivities and the research also makes some proposals that can be helpful in public project contracting’s carrying out.

A survey using quantitative and qualitative data has been done with the support of forty local actors in the East and the South-west regions. Surveys, individual interviews, direct and documentary observation have been used to collect data that revealed a lot of information.

This research shows on one hand that the Program’s approach meets to some extent the expectation of local actors. But it also reveals on the other hand that some insufficiencies continue to impact the carrying out. Among them the non-inclusion of the private sector and the lack of strategy to make the benefit sustainable. The work makes some proposals to ensure a better contribution of the Decentralization/Communal Development Program to the improvement of the public project contracting carrying out.

**Key words:** Burkina Faso-Decentralization-Local Collectivities-Local Actors-Capacity building-public project contracting

## Liste des acronymes et abréviations utilisés

<b>AGEDECOL</b>	: Agence d'Appui à la Gestion et au Développement des Collectivités Locales
<b>BF</b>	: Burkina Faso
<b>CGCT</b>	: Code Général des Collectivités Territoriales
<b>CGD</b>	: Centre pour la Gouvernance Démocratique
<b>CSMOD</b>	: Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation
<b>CT</b>	: Collectivité Territoriale
<b>DRCMEF</b>	: Direction Régionale du Contrôle des Marchés et des Engagements Financiers
<b>DRHU</b>	: Direction Régionale de l'Habitat et de l'Urbanisme
<b>ENAM</b>	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
<b>FICOM</b>	: Fonds d'Investissement des Communes
<b>FODECOL</b>	: Fonds de Développement des Collectivités Locales
<b>FPDCT</b>	: Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales
<b>GIZ</b>	: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>IRA</b>	: Institut Régional d'Administration
<b>MATD</b>	: Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation
<b>MOP</b>	: Maîtrise d'Ouvrage Publique
<b>OSC</b>	: Organisation de la Société Civile
<b>PACT</b>	: Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
<b>PADIC</b>	: Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Initiatives Communales
<b>PAI</b>	: Plan Annuel d'investissement
<b>PAT</b>	: Plan d'Action Triennal
<b>PCD</b>	: Plan Communal de Développement
<b>PDC</b>	: Plan de Développement Communal
<b>PDDC</b>	: Programme Décentralisation Développement Communal
<b>PLD</b>	: Plan Local de Développement
<b>PNGT</b>	: Programme National de Gestion des Terroirs
<b>PNUD</b>	: Programme des Nations Unies pour le Développement

- PRD** : Plan Régional de Développement
- PTF** : Partenaires Techniques et Financiers
- SG** : Secrétaire Général
- SNRC-AD** : Stratégie Nationale de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Décentralisation
- STD** : Service Technique Déconcentré

## Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicaces.....	ii
Avant-propos.....	iii
Résumé.....	iv
Abstract.....	v
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	vi
Table des matières.....	viii
Table des illustrations.....	xi
Introduction.....	1
<b>1 PROBLEMATIQUE DE L'EXERCICE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE DANS LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION.....</b>	<b>3</b>
1.1 Décentralisation au Burkina Faso.....	3
1.1.1 Description générale.....	3
1.1.2 Transfert de compétences et de ressources : le défi du processus de décentralisation.....	4
1.2 Etat des lieux de la maitrise d'ouvrage publique dans les collectivités au Burkina Faso.....	5
1.2.1 Exercice de la maîtrise d'ouvrage publique par les collectivités territoriales : un sujet complexe au Burkina Faso.....	6
1.2.2 Maîtrise d'ouvrage publique : principe de légitimité des collectivités territoriales.....	7
1.2.3 Description du programme décentralisation/développement communal (PDDC/GIZ).....	7
1.3 Importance de l'étude.....	8
1.4 Objectifs de la recherche.....	8
1.4.1 Objectif global de la recherche.....	8
1.4.2 Objectifs spécifiques de la recherche.....	9
1.5 Questions de recherche.....	9
1.5.1 Question principale de recherche.....	9
1.5.2 Questions spécifiques de recherche.....	9
1.6 Proposition de recherche.....	10
1.7 Présentation synthétique des données de terrain.....	10
1.7.1 Données quantitatives et qualitatives disponibles.....	10
1.7.2 Différentes sources d'information.....	10
1.8 Résultats attendus.....	10
<b>2 APPROCHES DU RENFORCEMENT DES CAPACITES ET DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE : REVUE DE LA LITTERATURE.....</b>	<b>12</b>
2.1 Définition des concepts clés.....	12
2.1.1 Définition de la maîtrise d'ouvrage publique.....	12

2.1.2	Définition du concept « renforcement des capacités » .....	13
2.2	Différentes approches du renforcement des capacités.....	14
2.3	Maîtrise d'ouvrage publique et renforcement des capacités.....	16
2.4	PDDC/GIZ : un acteur du renforcement des capacités en maîtrise d'ouvrage publique .....	17
2.4.1	Domaines d'intervention du PDDC/GIZ.....	17
2.4.2	Approche d'appui du PDDC/GIZ .....	18
2.5	Opérationnalisation de la recherche .....	20
2.5.1	Définitions des variables .....	20
2.5.2	Illustration graphique du cadre théorique et opératoire de la recherche.....	20
3	ANALYSE METHODOLOGIQUE DE L'APPROCHE D'ANCRAGE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE DANS LES PRATIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU BURKINA FASO.	23
3.1	Justification du choix porté sur le Programme Décentralisation Développement Communal (PDDC/GIZ).....	23
3.2	Phase opératoire .....	25
3.2.1	Idée de recherche .....	25
3.2.2	Positionnement de la recherche.....	25
3.2.3	Outils de collecte de données .....	26
3.3	Phase exploratoire : description du milieu, de la population et de l'échantillon .....	27
3.3.1	Milieu d'étude.....	27
3.3.2	Echantillonnage.....	28
3.4	Phase d'analyse .....	30
3.4.1	Analyse des données quantitatives.....	30
3.4.2	Analyse des données qualitatives .....	30
3.5	Apport du stage .....	31
4	VERS UNE MEILLEURE APPROPRIATION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	32
4.1	Présentation de la population d'étude et de l'environnement institutionnel du renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation au Burkina Faso .....	32
4.1.1	Présentation des caractéristiques sociodémographiques de la population d'enquête.....	32
4.1.2	Environnement institutionnel et juridique du renforcement des capacités au Burkina Faso . .....	34
4.2	Analyse critique de l'approche d'intervention du PDDC/GIZ dans l'appropriation de la MOP par les collectivités territoriales au Burkina Faso.....	36
4.2.1	Acquis .....	36
4.2.2	Insuffisances .....	37
4.3	Effets sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique.....	39
4.3.1	Effets sur la planification locale .....	39

4.3.2	Effets sur la participation citoyenne.....	40
4.3.3	Effets sur la gestion des affaires locales .....	40
4.3.4	Effets sur la gestion des services sociaux de base .....	41
4.3.5	Attentes des acteurs locaux .....	44
4.4	Recommandations pour l'amélioration de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique .....	44
4.5	Discussion des résultats et limites de la recherche .....	45
4.5.1	Discussion des résultats.....	45
4.5.2	Limites de la recherche .....	47
	Conclusion .....	48
	Références bibliographiques.....	50
	Annexes.....	53

## Table des illustrations

### Liste des figures

Figure 1 : Thématiques abordées lors des formations .....	18
Figure 2 : Outils et produits développés par le PDDC/GIZ.....	19
Figure 3 : Opérationnalisation de la recherche .....	21
Figure 4 : Synthèse de la recherche .....	24
Figure 5 : Présentation de la zone d'étude .....	27
Figure 6 : Répartition de l'échantillon selon le genre .....	33

### Liste des tableaux

Tableau 1 : Outils de collectes de données (confère annexes 1 à 3).....	26
Tableau 2 : Echantillon .....	29
Tableau 3 : Grille d'analyse des actions du cadre d'intervention du PDDC/GIZ .....	31
Tableau 4 : Répartition de l'échantillon selon le niveau d'instruction .....	34
Tableau 5 : Motifs de rejet des dossiers d'appel à concurrence (DAC) selon le DR CMEF du Sud-ouest .....	42

## Introduction

La décentralisation comme processus de réforme de l'Etat, est devenue un modèle de gouvernance dans lequel, la plupart des Etats de l'Afrique subsaharienne se sont engagés ces dernières années. En optant pour la décentralisation, les gouvernants espèrent faire participer directement les populations à la gestion des affaires locales et à prendre en main leur propre développement.

En terme économique, la décentralisation devrait contribuer à mettre en place des infrastructures et équipements socio-économiques et les maintenir en bon état, à favoriser le développement des activités économiques, à promouvoir l'emploi et à lutter contre la pauvreté. Et pour relever ces défis, la décentralisation doit forcément s'accompagner de nouvelles approches et de nouveaux outils de gouvernance tel l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) par les collectivités territoriales (CT) (MATD, 2013). La MOP est de ce fait, au cœur du développement local et la réussite de la décentralisation dépend en grande partie de la capacité des élus à montrer leurs aptitudes à bien gérer les affaires locales et à l'Etat de faire davantage confiance au pouvoir local (Niang, 2007). En revanche, cette MOP est si complexe qu'il est important de s'assurer que les conditions de transparence et de bonne exécution sont réunies.

Depuis la communalisation intégrale intervenue au Burkina Faso en 2006, toutes les CT ont désormais la charge de la gestion de leurs propres affaires en vue de promouvoir le développement à la base et le renforcement de la gouvernance locale. L'atteinte de ces missions, passe par la mise en place d'un dispositif de promotion de l'économie locale et de dynamisation des organes des conseils de CT, mais également par la dévolution des compétences jadis exercées par l'Etat aux CT. Dès lors, l'Etat burkinabè a entrepris depuis 2009 le transfert progressif de compétences et de ressources à leur endroit conformément à la loi N°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>1</sup>. Toutefois, la conduite des affaires locales par les CT est jalonnée de difficultés de tous ordres, nécessitant le renforcement des capacités des acteurs locaux.

Conscient de cette situation, le gouvernement burkinabè, à travers le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD) s'est engagé dans le renforcement des capacités des acteurs locaux<sup>2</sup> et ce, en application de référentiels tels que le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD) adopté en 2007 et la Stratégie Nationale de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Décentralisation (SNRC-AD) élaborée en 2010<sup>3</sup>. Il bénéficie, d'ailleurs, dans cette mission des appuis et de l'accompagnement de partenaires techniques et financiers (PTF) et de projets et programmes.

---

<sup>1</sup> Le code général des collectivités territoriales au Burkina Faso détermine l'orientation de la décentralisation, les compétences et moyens d'action, les organes et l'administration des CT.

<sup>2</sup> Les acteurs locaux désignent les différentes parties prenantes interagissant dans une CT qui sont les élus locaux, les agents des collectivités (secrétaire général, comptable, etc), les populations à travers les organisations de la société civile, le secteur privé local et les services techniques déconcentrés de l'Etat.

<sup>3</sup> CSMOD et SNRC-AD constituent le référentiel du renforcement des capacités des acteurs locaux.

Au nombre de ces projets et programmes, figure le Programme Décentralisation Développement Communal (PDDC) piloté par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit<sup>4</sup> (GIZ). Ce programme s'intéresse au renforcement des capacités des acteurs locaux dans la conduite du processus de décentralisation. Il œuvre à travers sa composante 3 « Formation initiale et continue des acteurs de la décentralisation », au renforcement des capacités institutionnelles des instances centrales, déconcentrées et décentralisées (y inclus le suivi et l'évaluation) et au renforcement des capacités des CT, notamment en termes de MOP. Dans le cas de la présente étude, le volet renforcement des capacités des CT constituera notre centre d'intérêt.

Comment les actions du PDDC/GIZ contribuent-elles à améliorer l'exercice de la MOP dans les CT des régions de l'Est et du Sud-ouest? Telle est la principale question de la présente recherche, qui trouve tout son sens dans la mesure où le PDDC/GIZ intervient depuis 2005 auprès des acteurs locaux des régions de l'Est et du Sud-ouest et a pu réaliser de nombreuses activités qui ont eu des effets sur la conduite du développement au sein de ces CT.

C'est dans cette logique que l'objet de cette étude est de « contribuer à l'amélioration de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique des acteurs locaux des régions de l'Est et du Sud-ouest ».

Pour y parvenir, nous avons mené une étude sur le terrain faisant appel à une approche à la fois qualitative et quantitative. Les données recueillies ont été analysées à l'aide d'une grille d'analyse de contenu pour le qualitatif et à l'aide de statistiques descriptives pour le quantitatif. Les analyses ont consisté à thématiser les éléments fondamentaux des propos des personnes interrogées, ce en rapport avec l'orientation de la recherche. Il s'est agi également de faire ressortir les proportions en valeur numérique de chaque variable de l'étude avant de les décrire. Ces analyses empiriques ont permis de mettre en relief les facteurs favorables à l'amélioration de la pratique de la MOP par les CT afin d'accompagner le développement socio-économique des communautés locales.

Le présent document est organisé en quatre (4) grands chapitres. Le premier chapitre aborde la problématique de l'exercice de la MOP dans le contexte de la décentralisation. Le deuxième chapitre traite de la revue de littérature. Le troisième chapitre fait l'analyse méthodologique de l'approche d'ancrage de la MOP dans les pratiques des CT au Burkina Faso (BF). Le quatrième chapitre présente les résultats des analyses et les recommandations pour une meilleure pratique de la MOP par les CT au BF.

---

<sup>4</sup> En français c'est la coopération internationale allemande pour le développement

# **1 PROBLEMATIQUE DE L'EXERCICE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE DANS LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION**

Cette étude intervient au moment où, dans le contexte de la décentralisation, la gestion des domaines de compétences transférés par l'Etat pose beaucoup de difficultés aux collectivités territoriales (CT). En effet, depuis les années 90, le Burkina Faso (BF) s'est engagé dans un processus de décentralisation et selon la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales au BF, l'Etat devrait transférer certaines de ses compétences aux CT nouvellement créées.

Ce chapitre décrit dans un premier temps le contexte burkinabè de la décentralisation, puis la pratique de la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) par les CT burkinabè. Dans un second temps, une description succincte du Programme Décentralisation/Développement Communal/GIZ (PDDC/GIZ) sera faite afin de signifier son rôle important auprès des acteurs locaux. Enfin, la question de recherche et les questions spécifiques qui en découlent seront exposées. Suite à cela, la proposition de recherche sera énoncée et une brève présentation des résultats obtenus au terme de l'étude de terrain conclura cette partie.

## **1.1 Décentralisation au Burkina Faso**

Selon Sy (2005), la décentralisation est entendue au sens de transfert du pouvoir de décision et de gestion étatique centrale à des organes autonomes d'un espace étatique donné. Même si rien ne garantit qu'une décentralisation plus poussée entraînera davantage de démocratie et un développement économique plus important, il est raisonnable de penser que le processus de planification et de gestion décentralisée deviendra plus intégré et plus participatif qu'il tiendra compte des besoins essentiels des populations à la base.

Cette section fait un bref descriptif de l'état de la décentralisation au Burkina Faso et du transfert des compétences et des ressources.

### *1.1.1 Description générale*

Commencée dans les années 90, on peut affirmer aujourd'hui que la décentralisation a réellement pris corps au Burkina Faso. Le processus engagé depuis lors, a permis d'enregistrer de nombreux acquis dont les plus significatifs datent de 2006.<sup>5</sup> Il demeure cependant confronté à des contraintes rendant difficile sa mise en œuvre.

---

<sup>5</sup> L'année 2006 marque le passage du Burkina Faso de la communalisation urbaine à la communalisation intégrale et qui a donné naissance aux communes rurales au nombre de 302.

D'un point de vue organisationnel, il existe aujourd'hui deux catégories de CT que sont la commune et la région. La commune constitue la collectivité territoriale de base dont le territoire est organisé en arrondissements, secteurs et/ou en villages. Il en existe 351 dont 49 communes urbaines et 302 communes rurales. Quant à la région, son espace institutionnel est constitué de l'ensemble des territoires des communes qui la composent. Actuellement les CT régionales sont au nombre de treize (13) (Ky, 2010).

Chacune des collectivités est dotée d'un organe délibérant, d'un organe exécutif et d'une administration qui ont la responsabilité de conduire le développement au niveau de chaque localité. La commune est dirigée par un conseil municipal<sup>6</sup> et la région est dirigée par un conseil régional<sup>7</sup>.

Pour promouvoir leur développement local, les CT disposent de Plans Locaux de Développement (PLD) comme instruments de planification locale<sup>8</sup>. Cela répond au souci de faire de la décentralisation un levier de développement par la maîtrise de la planification.

Toutefois, le constat après plus de vingt ans de mise en œuvre du processus, est qu'il y a un problème d'appropriation de la décentralisation. Cette situation est surtout liée aux enjeux et à la portée de la décentralisation et de la MOP dans la pratique de la démocratie locale et de l'exécution des actions visant l'amélioration des conditions de vie des populations (MATD, 2010).

Selon le rapport MATD (2013), on peut relever ces défis à condition que l'on puisse renforcer durablement les capacités des acteurs locaux ; mettre à la disposition des CT des capacités permanentes pour qu'elles puissent assumer la gestion courante de la commune et le montage des dossiers pour l'exercice de la MOP. Il s'agira aussi de rendre accessible aux CT, un service de documentation réunissant les informations spécifiques aux besoins régulièrement exprimés par celles-ci et de les informer sur les réponses possibles jugées urgentes aux problèmes qui les handicapent dans la gestion courante et de les orienter dans la recherche des appuis adéquats.

### *1.1.2 Transfert de compétences et de ressources : le défi du processus de décentralisation*

Le transfert de compétences et de ressources est la pierre angulaire de tout processus de décentralisation. Par transfert de compétences et de ressources, il faut comprendre le désengagement de l'Etat de la gestion de certains domaines au profit d'une entité territoriale qui peut être la région ou la commune dans le contexte burkinabè.

---

<sup>6</sup> Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune. Il est désigné au suffrage universel direct par les citoyens électeurs et le maire (organe exécutif) désigné au suffrage indirect par le conseil municipal. Il est assisté de deux adjoints à qui il délègue obligatoirement une partie de ses attributions et d'une administration dirigée par un Secrétaire Général.

<sup>7</sup> Le conseil régional est l'organe délibérant de la région. Il est composé de deux représentants élus au sein de chaque conseil municipal, un président du conseil régional (organe exécutif) désigné au suffrage indirect par le conseil régional. Il est assisté de deux adjoints à qui il délègue obligatoirement une partie de ses attributions et d'une administration dirigée par un Secrétaire Général.

<sup>8</sup> Il y a deux types de PLD au Burkina Faso : le Plan Régional de Développement (PRD) pour la région, et le Plan Communal de Développement (PCD) pour la commune.

Pour une efficacité de ces transferts, trois éléments doivent impérativement être pris en compte. Il s'agit de l'appréciation du contenu du transfert (textes), la mobilisation/le recrutement par les CT et/ou la mise à disposition aux CT des ressources humaines, matérielles et financières et la capacité de l'exercice de la MOP dans les domaines transférés<sup>9</sup> (MATD, 2013).

Le transfert de compétences et de ressources fait également face à des difficultés qui rendent sa mise en application ardue. En effet, du fait que la gestion administrative était centralisée, les CT manquent du savoir, du savoir-faire et des compétences pour gérer leur développement. Il y a également le fait que la plupart des textes relatifs à la décentralisation ne sont pas encore assez appropriés par les différents acteurs. Soit, du fait de la non disponibilité des textes dans les CT, soit parce qu'il existe une dichotomie dans l'interprétation des textes faite par les acteurs.

En outre, le personnel dont disposent les CT, en plus d'être insuffisant, manque réellement de compétences. La majorité de l'effectif des CT est en réalité, un héritage des anciens agents provinciaux qui ont été reversés dans les CT. Ils ne sont donc pas suffisamment formés pour faire face aux nouveaux paradigmes de l'administration décentralisée.

Enfin, en rapport à la MOP, la principale difficulté réside dans son appropriation par les CT. Avec le transfert de compétences et de ressources, les CT se sont vues confier des missions qui étaient jusque là gérées par l'administration centrale. Il faut donc une adaptation et une assistance afin de les outiller à prendre en charge leurs nouvelles missions.

## **1.2 Etat des lieux de la maîtrise d'ouvrage publique dans les collectivités au Burkina Faso**

C'est dans le cadre de la décentralisation et avec le transfert de compétences et de ressources qu'apparaît la MOP dans les CT au Burkina Faso. Les CT rencontrent cependant d'énormes difficultés dans l'exercice de la MOP. Elle est toutefois un enjeu de bonne gouvernance pour les acteurs locaux car, c'est à travers leur maîtrise de la MOP que les populations pourront juger de leurs capacités à conduire le développement local.

---

<sup>9</sup> Le CGCT au Burkina Faso, prévoit le transfert aux collectivités de 11 blocs de compétences qui sont : le domaine foncier, l'aménagement du territoire, la gestion du domaine foncier et l'aménagement urbain, l'environnement, le développement économique et la planification, la santé et l'hygiène, l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle et l'alphabétisation, la culture, les sports et les loisirs, la protection civile, l'assistance et les secours, les pompes funèbres et les cimetières, l'eau, l'assainissement et l'électricité, les marchés, abattoirs et foires.

### *1.2.1 Exercice de la maîtrise d'ouvrage publique par les collectivités territoriales : un sujet complexe au Burkina Faso*

En attendant de revenir plus en détail sur le concept de la MOP, on peut retenir qu'elle peut être définie comme l'habileté d'un organe politique en l'occurrence la CT, à penser et élaborer un programme municipal de tâches et de travaux et imaginer son montage (MATD, 2013). Par-là, l'on sous-entend les capacités en gestion de projets que peuvent posséder les acteurs locaux d'une CT dans le but de fournir un bien ou un service aux populations.

Dans le contexte politique de décentralisation, ce sont les CT qui ont désormais le devoir et la compétence pour la coordination du développement local et l'organisation des services publics de base. Mais, elles peinent à exercer cette MOP, pour des raisons d'ordre financier, institutionnel et d'insuffisance de ressources humaines en quantité et en qualité tel que précisé dans le rapport du centre pour la gouvernance et la démocratie (CGD) paru en 2009. En d'autres termes, les CT manquent véritablement de savoir et de savoir-faire d'une part, mais aussi de moyens financiers et de ressources humaines adéquates d'autre part, à même de conduire le développement local. Il se pose alors avec acuité la problématique du renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation que l'Etat a tentée de résoudre à travers la stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation (SNRC-AD) adoptée en 2010.

Malgré les efforts de l'Etat et de ses PTF, les acteurs locaux peinent à s'approprier la MOP. Le personnel dévolu aux tâches de la MOP manque de compétences et n'est pas assez motivé. Or, la formation professionnelle des agents des CT est un enjeu essentiel de la modernisation et de l'adaptation des CT au renouveau du service public local. Et, dans un contexte en forte mutation et à évolution rapide, il est devenu nécessaire pour toute organisation de disposer de ressources humaines ayant des compétences à la hauteur des évolutions technologiques du moment. Il se révèle donc impérieux pour les organisations d'assurer une formation continue de leurs ressources humaines<sup>10</sup>.

Aujourd'hui, la formation est un outil qui permet d'accroître le niveau de connaissances et de performances des individus ainsi que la productivité de l'organisation ou de l'entreprise à laquelle ils appartiennent. L'Etat a compris cela en mettant des efforts dans le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation pour pallier le manque de compétence et de qualification des ressources humaines au sein des CT. Il bénéficie dans ce sens des appuis multiformes de la part de certains partenaires techniques et financiers tel que le PDDC/GIZ.

---

<sup>10</sup> Comme le dit Alain Meignant dans son ouvrage « Manager la formation » Editions Liaisons Paris 1993 ; page 152, *une organisation n'a pas stricto sensu de problèmes de formation, mais rencontre des problèmes que la formation peut, contribuer à résoudre, notamment s'il convient de « disposer à temps, en effectifs suffisants et en permanence, de personnes compétentes et motivées pour effectuer le travail nécessaire, dans l'exercice de leurs fonctions, en les mettant en situation de valoriser leurs talents, avec un niveau élevé de performance et de qualité, à un coût et dans un climat social compatibles avec les objectifs économiques et sociaux de l'entreprise ».*

### *1.2.2 Maîtrise d'ouvrage publique : principe de légitimité des collectivités territoriales*

La MOP est un canal d'actions sociales pour l'amélioration des conditions de vie des populations. Il sert de moyen d'une part, à la réalisation des missions de service public et social dévolues à la CT par le transfert des compétences et des ressources et d'autre part au renforcement des capacités institutionnelles à travers la conversion des ressources financières de la CT en infrastructures et équipements ou en potentiel humain productif et épanoui (MATD, 2013).

De ce fait, la MOP constitue une activité publique essentielle qui est à la fois très visible et observée de près car c'est à travers elle que les citoyens pourraient réellement évaluer les performances et les résultats effectifs de l'action communale.

Elle est aussi légitime parce que la MOP se veut un processus participatif avec comme premiers responsables les élus locaux à qui les populations ont décidé à travers les élections, de confier la conduite du développement de leur collectivité. Il y a donc lieu pour les élus locaux en collaboration avec les autres parties prenantes de s'approprier la MOP. D'où l'importance de travailler à renforcer les capacités des acteurs locaux. Cela nous permet de mettre en exergue le problème central de la contribution des appuis du PDDC/GIZ au renforcement des capacités en MOP auprès des acteurs locaux des régions de l'Est et du Sud-ouest du Burkina Faso.

### *1.2.3 Description du programme décentralisation/développement communal (PDDC/GIZ)*

Le Programme Décentralisation / Développement Communal (PDDC) est un programme en cours d'exécution dans les régions du Sud-ouest et de l'Est du Burkina Faso.

Financé par la GIZ, le programme couvre neuf (9) communes sur les vingt-huit (28) que compte la région du Sud-ouest et dix (10) communes sur les vingt-sept (27) que compte la région de l'Est.

L'approche de la phase actuelle constitue une contribution à la mise en œuvre des axes du Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD). Cela s'exécute à travers quatre (04) axes, notamment le pilotage et le renforcement institutionnel au niveau macro et le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation et les finances locales. En terme d'appropriation sociale, l'objectif recherché est de faire en sorte que tous les acteurs (élus, populations, société civile, secteur privé, etc.) puissent comprendre le processus et mieux y adhérer. Cette approche est complétée par un renforcement des capacités de formation de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) à travers un appui au département collectivités territoriales (PDDC/GIZ, 2013).

Le programme a contribué à la formation des acteurs clés des communes appuyées sur la MOP et sur différents thèmes de la gestion administrative et financière des CT. Le programme apporte une contribution au renforcement de l'exercice de la MOP par les CT mais sa portée demeure très limitée en raison de sa faible couverture géographique. L'appui au dispositif de formation reste à développer davantage dans les années à venir.

### 1.3 Importance de l'étude

Il est utile de rappeler au départ que le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation surtout en MOP est depuis quelques années une préoccupation du gouvernement du Burkina Faso. Plusieurs projets et programmes d'appui aux CT sont mis en œuvre et un ensemble de textes de lois ont été adoptés pour encadrer au mieux la pratique du développement local par les différents acteurs. La substance du présent travail est d'une double importance :

*Pour le PDDC/GIZ*

Cette étude se veut un regard neuf et objectif de l'ensemble des actions qu'il mène sur le terrain depuis 2005 aux côtés des CT. Cela lui permettra d'avoir une autre lecture de l'impact de ses activités sur l'exercice de la MOP dans les CT et de prendre des mesures correctives pour la suite du programme.

*Pour les acteurs du développement local (ONG, Structures étatiques)*

L'étude permettra certainement aux organisations de développement et aux institutions étatiques publiques chargées du développement et de la formation<sup>11</sup> de pallier les déficiences dans la maîtrise du processus de la MOP et l'accompagnement des CT dans la conduite de leur développement.

### 1.4 Objectifs de la recherche

#### 1.4.1 Objectif global de la recherche

Une immersion dans la problématique générale des effets des projets et programmes de développement sur la MOP au sein des CT, a permis de comprendre que les acteurs locaux ont un grand besoin de formation pour assumer les prérogatives qui sont devenues les leurs dans le cadre du transfert des ressources et des compétences. Le constat qui a été fait, présente la formation de ces acteurs comme un puissant levier sur lequel il faut agir pour rendre aptes les CT à prendre efficacement et durablement en charge la gestion des affaires locales. Ceci permet de déceler le problème de l'appropriation de la MOP par les CT.

Dans l'optique de trouver une solution orientée à ce problème, cette recherche poursuit un objectif global qui est celui de « **contribuer à l'amélioration de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique des acteurs locaux des régions de l'Est et du Sud-ouest.** »

---

<sup>11</sup> Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité (MATDS), Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales (FPDCT), le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT), l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), les Instituts Régionaux d'Administration (IRA).

#### 1.4.2 Objectifs spécifiques de la recherche

Spécifiquement, cette recherche vise à :

- analyser la contribution du PDDC/GIZ à l'amélioration de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique par les CT des régions de l'Est et du Sud-ouest ;
- proposer des pistes d'amélioration de l'intervention en renforcement des capacités du PDDC/GIZ auprès des CT des régions de l'Est et du Sud-ouest.

### 1.5 Questions de recherche

Engagé depuis 2005 auprès des CT, le PDDC/GIZ à travers ses interventions auprès des CT du Burkina Faso notamment celles de l'Est et du Sud-ouest<sup>12</sup>, apporte sa contribution pour une amélioration de la pratique de la MOP. Ce qui devrait permettre d'assurer une bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques locales.

#### 1.5.1 Question principale de recherche

Le PDDC/GIZ œuvre en faveur d'un ancrage de la décentralisation au Burkina Faso. Il nous paraît opportun de nous interroger sur la contribution de ce programme dans l'amélioration de l'exercice de la MOP par les CT. « **Comment les actions du PDDC/GIZ contribuent-elles à améliorer l'exercice de la MOP dans les CT des régions de l'Est et du Sud-ouest?** ». Cette question trouve sa pertinence dans la mesure où le Burkina Faso s'est engagé dans un processus de renforcement des capacités des acteurs locaux mais aussi, parce que la phase IV du programme arrive à son terme en fin d'année 2015.

#### 1.5.2 Questions spécifiques de recherche

La question principale de recherche se précise dans sa déclinaison en deux sous questions :

- 1) Quelle est la contribution des activités du PDDC/GIZ à l'amélioration de l'exercice de la MOP dans les régions de l'Est et du Sud-ouest ?
- 2) Quelles sont les améliorations possibles de l'intervention du PDDC/GIZ auprès des acteurs locaux de ces CT?

---

<sup>12</sup> Le Burkina Faso dans le cadre de la décentralisation est divisé en treize régions administratives dont l'Est et le Sud-ouest qui constituent le cadre de notre étude.

## 1.6 Proposition de recherche

Les deux questions empiriques posées, permettent de formuler la réponse provisoire suivante : « **les actions de renforcement des capacités menées par le PDDC/GIZ contribuent à l'amélioration de l'exercice de la MOP dans les CT de l'Est et du Sud-ouest** ».

## 1.7 Présentation synthétique des données de terrain

L'étude a exigé un stage d'immersion professionnel au sein du PDDC/GIZ, suivi d'une participation active aux activités de renforcement des capacités. Ce qui a permis de collecter des données à la fois de nature quantitative et qualitative qui ont servi de fil conducteur pour la résolution de la problématique de recherche.

### 1.7.1 Données quantitatives et qualitatives disponibles

Les données quantitatives<sup>13</sup> donnent des informations sur le profil sociodémographique de la population d'enquête, le nombre de formations administrées par le PDDC/GIZ, le nombre de participants, les différentes thématiques abordées lors des sessions de formation, le nombre de CT par région d'intervention et le nombre d'organisations de la société civile.

Les données qualitatives quant à elles mettent en exergue les différentes approches d'intervention du PDDC/GIZ, l'appréciation des actions par les acteurs locaux et leurs attentes vis-à-vis du programme. Elles donnent également des informations sur le niveau d'instruction des acteurs locaux des CT d'intervention.

### 1.7.2 Différentes sources d'information

Les informations ont été recueillies auprès de différentes sources dont : les acteurs locaux, la documentation papier et numérique, les autres PTF et les responsables du programme.

## 1.8 Résultats attendus

L'attention portée par le gouvernement burkinabè sur le renforcement des capacités des acteurs locaux en MOP, est une opportunité pour nous de contribuer au succès des projets et programmes mis en œuvre dans ce sens et en particulier à celui du PDDC/GIZ. Concrètement, la portée de cette étude s'établit sur un plan tripartite :

- à court terme, il est question à travers ce mémoire, de proposer des pistes pour accompagner l'exercice de la MOP des CT d'intervention du PDDC/GIZ ;

---

<sup>13</sup> Les éléments quantifiables sont ceux qui permettent d'avoir une connaissance pertinente et mesurée de la population que nous étudions.

- à moyen terme, l'ambition recherchée est que cette expérience serve de modèle à dupliquer pour l'ensemble des CT burkinabè ;
- à long terme, l'étude pourra servir de base afin de mesurer l'impact sur le développement local des activités du PDDC/GIZ, d'évaluer les forces et les faiblesses de son approche et de mesurer ainsi le degré d'appropriation de la MOP par les CT des régions de l'Est et du Sud-ouest.

Ce premier chapitre a permis de faire un bref rappel sur la situation de la décentralisation au Burkina Faso, de présenter le cadre de référence de la MOP et les difficultés de son exercice par les CT, de situer les questions essentielles auxquelles des réponses seront apportées dans les chapitres suivants. Le deuxième chapitre propose une revue de la littérature qui va faciliter la compréhension des concepts clés et permettra de mettre en évidence la relation entre le renforcement des capacités et la MOP pour concevoir par la suite le cadre opératoire de la recherche.

## **2 APPROCHES DU RENFORCEMENT DES CAPACITES ET DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE : REVUE DE LA LITTERATURE**

Cette partie constitue la première étape de la construction du cadre conceptuel de cette recherche. Elle inclut un état des lieux des connaissances déjà existantes sur le renforcement des capacités. Elle va également permettre de justifier le contenu des approches théoriques sur lesquelles est fondée la recherche. Pour ce faire, deux grands axes d'investigation ont été distingués. Le premier axe porte sur les éléments de définition des concepts clés de l'étude. Le second axe porte sur les concepts de renforcement des capacités et de MOP et permettra de décrire les spécificités.

### **2.1 Définition des concepts clés**

Plusieurs concepts ou expressions sont utilisés dans la recherche et il sied au préalable de faire une esquisse de définition de ces différents concepts.

#### *2.1.1 Définition de la maîtrise d'ouvrage publique*

La notion de maîtrise d'ouvrage publique (MOP) est historiquement inspirée par la loi française sur la MOP, dite « loi MOP<sup>14</sup> ». Il s'agit alors d'organiser les marchés publics en distinguant les différentes parties impliquées, de préciser et contractualiser leurs rôles et leurs relations.

Dans son sens étymologique, la notion renvoie à la maîtrise et donc la réelle appropriation d'un ouvrage. Par extension, ce concept de la MOP peut être transposé au cadre de projets et d'actions de développement et étendu à l'ensemble des actes liés à la maîtrise et l'appropriation de l'ouvrage et du processus de réalisation (ou d'un projet en général) (PROTOS, 2010). La MOP se réfère alors aux concepts de la propriété, des choix politiques et priorités stratégiques, de la mobilisation et de l'administration des acteurs et des ressources.

La MOP peut aussi être considérée comme une stratégie de développement institutionnel et de renforcement organisationnel des acteurs locaux, avec comme objectif stratégique de renforcer la gouvernance locale et de contribuer ainsi au développement local. L'appui à la MOP des collectivités représente par conséquent un enjeu important pour le développement local dans le cadre de la décentralisation (Niang, 2007).

Selon le rapport de l'étude diagnostique sur l'exercice de la MOP par les CT au BF (MATD, 2013), la MOP implique aussi une habilité d'un organe politique ou administratif, d'une communauté, d'une organisation communautaire, d'une organisation de base, d'une entité privée ou d'un individu, à :

---

<sup>14</sup> Bruno De REVIERS (2007) : concrétiser la notion de « renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage » dans le cadre de la coopération décentralisée, notes de travail.

- ✓ penser un programme de tâches et des travaux, en concevoir l'organisation et les méthodes ;
- ✓ déléguer des tâches et passer des commandes, en indiquant la destination et en utilisant la formulation adéquate pour la délégation ;
- ✓ gérer les ressources financières (identification, mobilisation, utilisation, administration, reddition des comptes) ;
- ✓ contrôler la bonne exécution des commandes ainsi que la qualité des services et prestations.

La maîtrise d'ouvrage publique est également un processus où plusieurs parties prenantes locales assument différentes responsabilités, qui comportent différentes étapes, de la décision politique à l'exploitation et l'entretien des ouvrages, reliant le niveau local à d'autres niveaux de gouvernement et supposant différents types de compétences (sociales, politiques, techniques) (MATD, 2013). Elle peut tout aussi simplement être définie comme étant une technique, par laquelle les différentes parties prenantes que sont les acteurs locaux acquièrent les capacités et l'habileté pour conduire la gestion de leur collectivité. En ce moment, le renforcement des capacités peut être un moyen pour contribuer à cet apprentissage.

En outre, la MOP quand elle est exercée par une collectivité territoriale, comme c'est le cas dans cette étude, peut prendre l'appellation de maîtrise d'ouvrage communale ou locale. Ces expressions pourront donc être indifféremment utilisées au cours de ce travail sans changer fondamentalement le sens premier de sa définition.

### *2.1.2 Définition du concept « renforcement des capacités »*

C'est au début des années 90 qu'apparaît le concept de renforcement des capacités du fait de la difficulté de pérenniser les acquis dans le cadre de l'aide au développement des pays du Sud. Selon Ayeva (2003), le renforcement des capacités se définit comme un processus endogène au travers duquel une société modifie ses règles, ses institutions et son mode de vie, accroît son capital social et améliore ses facultés de réaction, d'adaptation et d'autodiscipline.

Le renforcement des capacités est aussi « le processus par lequel les particuliers, les groupes, les organisations, les institutions et les sociétés accroissent leurs aptitudes à exercer des fonctions essentielles, résoudre des problèmes, définir et remplir des objectifs et à comprendre et à gérer leurs besoins en développement dans un contexte global et de manière durable » (PNUD, 1997). Ce qui équivaut, selon la Banque Mondiale (1997), à investir dans les personnes, les institutions et les pratiques qui, ensemble, permettent à un pays ou à une région d'atteindre ses objectifs de développement.

Au-delà de la formation, le renforcement des capacités touche à l'ensemble du système et des institutions. Il doit répondre à une demande et s'adapter aux conditions locales. Dans ce sens, Brassard et Gagnon (2000) cités par Ayeva, le définissent comme une aptitude des acteurs à intégrer différents facteurs (apprentissage, imagination, environnement, etc.) autres qu'économiques. D'où, la nécessité

de soutenir les différentes capacités requises, à savoir intellectuelles, organisationnelles, sociales, politiques, culturelles, matérielles, pratiques ou financières » (Eade, 1997).

Ainsi, pour l'ONG allemande GTZ (1999)<sup>15</sup>, ce concept ne se définit pas à travers les instruments utilisés, mais plutôt « à travers l'objectif d'accroître les moyens des individus et des institutions de manière durable afin d'améliorer leurs compétences et leurs aptitudes à résoudre les problèmes ».

Pour les besoins de cette étude, la définition de l'ONG allemande sera retenue, d'une part, parce qu'elle répond à la démarche du PDDC/GIZ et d'autre part, parce qu'elle englobe des dimensions du renforcement des capacités prises en compte dans la démarche de détermination des indicateurs.

## **2.2 Différentes approches du renforcement des capacités**

L'expression anglaise « capacity building », puis « capacity development » s'est généralisée au début des années 80, mais elle ne s'est véritablement imposée qu'à partir des années 2000, dans le sillage des principes de la Déclaration de Paris<sup>16</sup> sur l'efficacité de l'aide (AFD, 2013).

La notion de capacité, qui se définit comme l'« aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès » (CAD-OCDE, 2006), englobe trois niveaux interdépendants : individuel (compétences des individus), organisationnel (performance des organisations) et institutionnel (mode de gouvernance des institutions). Elle dépasse donc le concept de « capital humain » qui se focalise sur la dimension individuelle. L'émergence du terme de « renforcement des capacités » marque en réalité le passage d'une approche longtemps fondée sur un transfert brut de connaissances du Nord vers le Sud à une affirmation de l'existence de dynamiques endogènes porteuses de changement. « Processus par lequel les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans » (CAD – OCDE, 2006), le renforcement des capacités est une application de la « théorie des organisations<sup>17</sup> » aux problématiques du développement.

Trois notions fondamentales sous-tendent celle du renforcement des capacités : la systémique, la performance et le changement. Les capacités sont en effet générées par les interactions existantes entre une organisation, son environnement et les acteurs qui la composent (le système). L'organisation du « système » est au cœur du concept de renforcement des capacités. Sa capacité d'adaptation à l'environnement et son fonctionnement interne sont des facteurs déterminants de sa performance et d'une progression durable vers les résultats de développement. Le renforcement des capacités comporte alors une double dimension, politique et technique (AFD, 2013).

---

<sup>15</sup> Renforcement des capacités selon la GTZ, voir : [www.giz.de](http://www.giz.de)

<sup>16</sup> La déclaration de Paris est la rencontre à l'issue de laquelle, les pays de l'OCDE ont décidé d'intégrer l'approche renforcement de capacités dans l'aide au développement des pays du Sud.

<sup>17</sup> La théorie des organisations est une discipline située à la limite entre l'économie des organisations, la sociologie des organisations, la gestion et la science politique. Elle s'intéresse aux organisations, aussi bien marchandes que non marchandes, dans toutes leurs diversités. Elle analyse leur fonctionnement, leur structure et leur développement à des fins de meilleure compréhension, en vue le cas échéant d'être en mesure de proposer leur correction ou amélioration.

Le soutien au renforcement des capacités se définit comme les « actions permettant de soutenir, faciliter, déclencher le renforcement de capacités et les processus de changement connexes ». Il correspond à l'accompagnement d'une dynamique endogène par un acteur tiers. Ce dernier répond à une demande et apporte des inputs (financiers, techniques) (AFD, 2013).

Pour la FAO, le renforcement des capacités est traditionnellement associé au transfert des connaissances et à la formation des individus, mais il s'agit d'un processus de changement complexe, non linéaire et de longue haleine, dans lequel aucun facteur isolé (par exemple, l'information, l'éducation et la formation, l'assistance technique, le conseil en matière de politiques, etc.) ne peut expliquer en lui-même le renforcement des capacités. Il contribue à répondre aux besoins spécifiques des pays membres et des régions, en couvrant les trois dimensions interdépendantes des individus, des organisations et de l'environnement porteur. L'approche du renforcement des capacités adoptée par la FAO doit être considérée comme un *modus operandi*<sup>18</sup> fondamental sous-tendant le programme de travail de la FAO.

On retient donc, que le renforcement des capacités est un processus qui, selon les différents auteurs, peut contribuer à l'amélioration des compétences ou à la mobilisation des énergies d'un groupe. Ce groupe pouvant être dans le contexte de la présente étude, les acteurs locaux d'une CT.

Selon Ayeva (op. cit.), il y a quatre approches du renforcement des capacités. Il s'agit de l'approche organisationnelle, institutionnelle, systémique et participative. Ayeva s'attarde sur l'approche participative pour dire qu'elle se fonde sur un développement non hiérarchique, centré sur l'individu qui nécessite donc une forme participative et autonomisante du renforcement des capacités, avec l'appropriation comme élément central. Il s'agit d'essayer de repérer et d'utiliser les compétences locales, travailler avec les communautés locales et élaborer des modèles appropriés.

Le PDDC/GIZ s'inspire de cette dernière approche qui répond le mieux aux besoins d'appropriation de la MOP par les CT. A travers les ateliers de formation touchant des thèmes pratiques de la MOP et l'élaboration des outils adaptés au besoin des bénéficiaires, le programme s'inscrit dans un processus d'apprentissage pratique et qui permet à ces derniers d'adapter les connaissances reçues à leur travail quotidien.

Toutefois, certains auteurs trouvent des limites au concept de renforcement des capacités. En effet, ils reprochent aux institutions d'aide au développement le peu d'intérêt accordé aux contenus des modules de formations et à l'impact de leurs actions. C'est ce que confirme Matteudi (2012), qui reconnaît que s'il est vrai que le renforcement des capacités est une approche de plus en plus usitée par l'ensemble des PTF, derrière la question délicate du transfert d'un mode d'organisation et de pensée, se pose également la question des moyens engagés pour répondre efficacement aux besoins : Assiste-t-on à de réelles formations ? S'assure-t-on de l'impact de ce qui a été enseigné ? À ce propos, l'auteur pense qu'il paraît essentiel d'insister sur le décalage extrêmement fréquent que l'on rencontre entre le contenu

---

<sup>18</sup> Le *Modus operandi* est la manière de procéder.

des actions de renforcement des capacités et les besoins rencontrés sur place. Ainsi, de très nombreux programmes observés contiennent des plans de formation qui ne sont en fait que des «journées de sensibilisation». Et sur ce point, ce n'est pas la thématique qui est en jeu, ni même la catégorie d'opérateurs qui pilote le programme. C'est la manière de faire de la plupart des bailleurs de fonds et des agences de développement qui ont la prétention à faire du « capacity building» en bâtissant des programmes de formation qui ne vont guère au-delà de journées de sensibilisation sur un thème et dont l'impact est de ce fait inévitablement très limité, voire nul.

Au-delà du contenu du renforcement des capacités qui pose problème, l'autre constat est celui du faible intérêt des bénéficiaires pour la formation. Et la solution trouvée par certains PTF, c'est le paiement de per-diems. De telles manières de faire ont ainsi développé dans certains contextes, une culture de la formation «indemnisée<sup>19</sup>» qui pose assurément problème. Si a priori c'est la question de la motivation qui est privilégiée, force est de constater que ce problème pose également la question de l'adaptabilité de certaines formations, renvoyant de fait aux aspects évoqués ci-dessus (Matteudi, 2012).

Au regard des raisons ci-dessus évoquées, il est important de se demander si le renforcement des capacités doit alors se limiter à la formation et à l'appui technique. Quelle est alors la relation qui peut exister entre le renforcement des capacités et la MOP dans le contexte de la décentralisation ?

### **2.3 Maîtrise d'ouvrage publique et renforcement des capacités**

Selon De Reviere (2007), « renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage » d'une collectivité territoriale implique de renforcer ses capacités à :

- ✓ définir une politique territoriale, une vision stratégique ;
- ✓ financer une politique, un projet ;
- ✓ gérer un projet ;
- ✓ choisir des prestataires (lancer des marchés publics) ;
- ✓ mobiliser les acteurs de son territoire (dimension transversale).

En outre, la MOP peut aussi être considérée comme une stratégie de développement institutionnel et de renforcement organisationnel des acteurs locaux, avec comme objectif de renforcer la gouvernance et de contribuer ainsi au développement local (MATCL, 2012).

Il y a donc une relation supposée entre le renforcement des capacités et la MOP dans le sens que l'on peut améliorer l'exercice de la MOP par les acteurs locaux en renforçant les capacités individuelles, institutionnelles et organisationnelles. Il faut cependant, une interaction entre les différentes parties prenantes pour parvenir à exercer la MOP. Cela suppose dans le cas de cette étude, une collaboration

---

<sup>19</sup> Indemnisée dans le sens où le partenaire rétribue chaque participant en contrepartie de sa présence à la formation.

entre tous les acteurs intervenant dans la décentralisation à savoir, élus locaux, Organisations de la Société Civiles (OSC), secteur privé local et Services Techniques Déconcentrés (STD).

Le renforcement des capacités peut selon l'approche et l'objectif visé contribuer à l'amélioration des capacités institutionnelles et individuelles. Plusieurs organismes internationaux utilisent le renforcement des capacités dans le cadre de l'aide au développement auprès des populations des pays du Sud. C'est le cas de la Food and Agriculture Organization (FAO), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de la GIZ, etc.

Le PNUD utilise le renforcement des capacités dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté mondiale surtout dans les pays du Sud. Elle fonde son action sur le fait que pour pouvoir réduire la pauvreté et résister aux chocs mondiaux, il est essentiel que les pays en développement puissent alimenter et renforcer leurs capacités de planification à long terme, mais également agir instantanément en période de crise. Sans investissement de base dans les capacités de négociation, de planification, de gestion et d'exécution, les pays se trouvent dépourvus de fondations sur lesquelles ils pourraient réaliser des transformations pour un meilleur avenir. Pour assurer le développement, il convient pour eux, de combler ces carences et de renforcer ces capacités.

La FAO a depuis toujours intégré le renforcement des capacités dans ses stratégies de développement de l'agriculture et de lutte contre la faim. Dans le domaine de l'agriculture par exemple, la FAO pense que le renforcement des capacités techniques est indispensable, car, il permet aux acteurs nationaux et sous-régionaux de mener à bien toutes les tâches techniques requises pour intensifier la production d'une manière durable, gérer les ressources naturelles et, en dernier ressort, améliorer la sécurité sanitaire des aliments et la sécurité alimentaire pour tous.

## **2.4 PDDC/GIZ : un acteur du renforcement des capacités en maîtrise d'ouvrage publique**

En rappel, le volet « renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation » du PDDC/GIZ vise un appui au dispositif national de formation des acteurs de la décentralisation et à la mise en œuvre de la stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation (SNRC-AD).

### *2.4.1 Domaines d'intervention du PDDC/GIZ*

Pour atteindre ses objectifs, le PDDC/GIZ intervient à travers divers domaines d'intervention :

- ✓ l'administration et la gestion communale ;
- ✓ l'appui à l'opérationnalisation de la stratégie nationale du renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation ;
- ✓ l'intercommunalité ;
- ✓ la planification communale et régionale ;
- ✓ la MOP ;

- ✓ les finances locales ;
- ✓ et les organisations de la société civile.

S'agissant des finances locales et de la MOP, il accompagne également l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) pour assurer la qualification effective des agents des CT en formation initiale.

#### 2.4.2 Approche d'appui du PDDC/GIZ

Dans sa démarche d'appui, le PDDC/GIZ intervient auprès des CT en utilisant plusieurs approches :

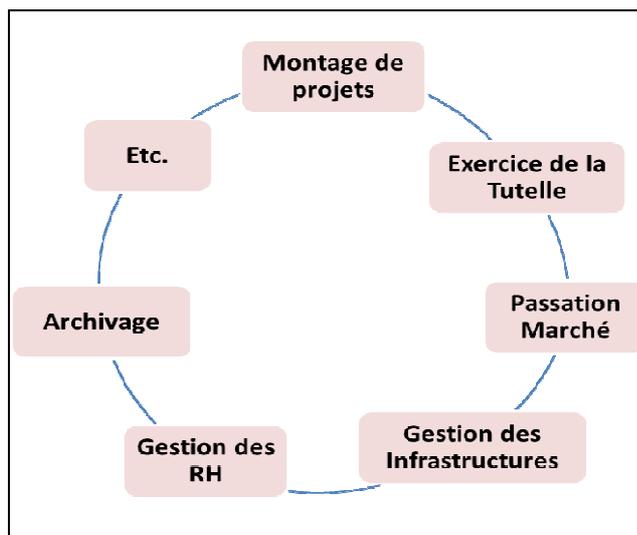
- ✓ multi niveau ;
- ✓ formation et accompagnement direct ;
- ✓ intervention à la demande ;
- ✓ et mode opératoire faire-faire.

Ces différentes approches sont essentiellement basées sur une contribution à la SNRC-AD et participent à l'analyse du contexte et des pratiques en matière de MOP des CT.

Le PDDC/GIZ contribue à la formation continue des acteurs de la décentralisation à travers des ateliers d'échanges sur la MOP, des sessions de formation pratiques ciblées et un dispositif de soutien aux différentes associations des municipalités du Burkina Faso (AMBF).

Lors des sessions de formation, plusieurs thématiques sont abordées comme celles de la passation des marchés, du montage des projets, de l'exercice de la tutelle etc (voir figure 1).

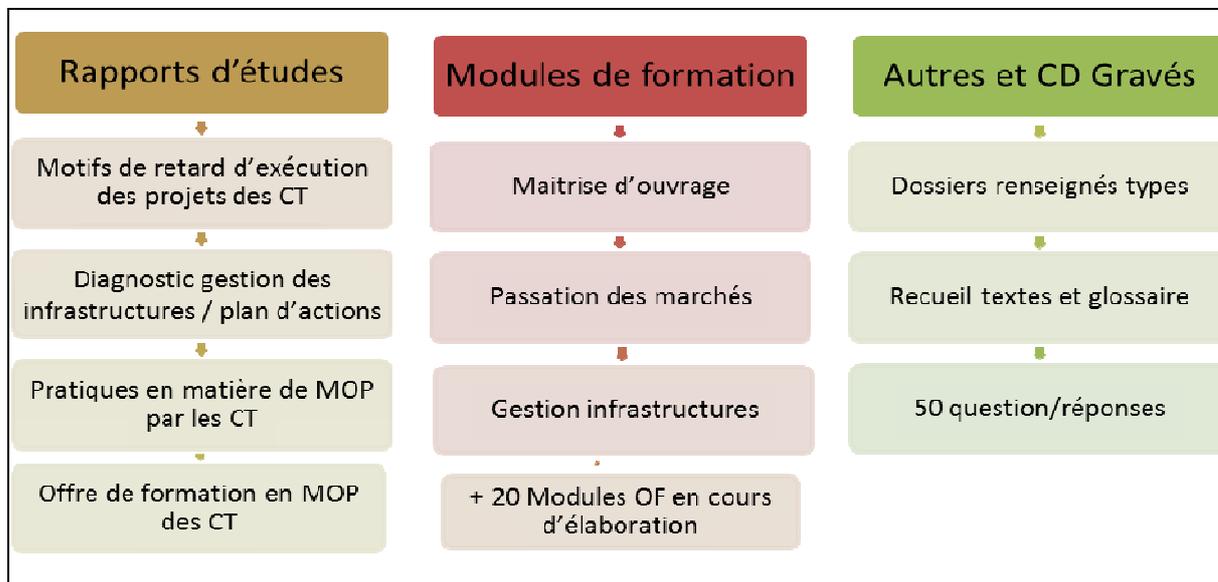
**Figure 1 : Thématiques abordées lors des formations**



Source: Rapport PDDC/GIZ, 2013

Les sessions de formation sont orientées vers un public-cible varié composé des élus locaux, des agents des CT, des agents des STD, des OSC. Cette formation continue se fait sur la base d'outils (confère iconographie en annexe 4) et de produits développés sur l'exercice de la MOP (Cf. figure 2).

**Figure 2 : Outils et produits développés par le PDDC/GIZ**



Source : Rapport PDDC/GIZ, 2013

Grâce à ses différentes approches, le PDDC/GIZ a réalisé des activités conséquentes depuis sa première phase qui a commencé en 2005.

Sur la période 2011 à 2013 (PDDC/GIZ, 2013), le PDDC/GIZ a réalisé :

- 2 Plans Régionaux de Développement (PRD) ;
- 9 Plans Communaux de Développement (PCD) ;
- 180 sessions de formation (domaines des rôles et missions des élus, de l'administration des CT, de la maîtrise d'ouvrage communale, des finances locales, de l'appropriation sociale et politique de la décentralisation et du renforcement institutionnel) ;
- la formation de 4249 élus, agents administratifs communaux, agents des Services Techniques Déconcentrés de l'Etat, Organisation de la Société Civile ;
- 1 251 séances d'appui-conseils divers organisées dans les régions de l'Est et du Sud-ouest, et au niveau central ;
- 43 études liées au renforcement du processus de décentralisation dans les domaines du renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation, du suivi-évaluation, du genre, des finances locales et du développement organisationnel ;
- 125 ateliers de dialogue et de concertation (fora) sur la décentralisation ;

- 13 voyages d'échanges et de formation au profit des élus locaux et de cadres de l'administration publique.

Le PDDC/GIZ a réussi par ses actions à se positionner au Burkina Faso comme un acteur clé et incontournable du renforcement des capacités des acteurs locaux.

## 2.5 Opérationnalisation de la recherche

Le cadre conceptuel correspond à l'étape de la recherche où sont définies les différentes variables et spécifiées les relations qui existent entre elles.

### 2.5.1 Définitions des variables<sup>20</sup>

- Variable indépendante (VI) : le renforcement des capacités

Processus par lequel les particuliers, les groupes, les organisations, les institutions et les sociétés accroissent leurs aptitudes à exercer des fonctions essentielles, résoudre des problèmes, définir et remplir des objectifs; et à comprendre et à gérer leurs besoins en développement dans un contexte global et de manière durable. Il est traditionnellement associé au transfert des connaissances et à la formation des individus.

- Variable dépendante (VD) : Amélioration de la MOP

Habilité d'un organe politique en l'occurrence la CT, à penser et élaborer un programme municipal de tâches et de travaux et imaginer son montage. Elle est assimilée à des compétences en gestion de projets que possèdent les acteurs locaux de la CT.

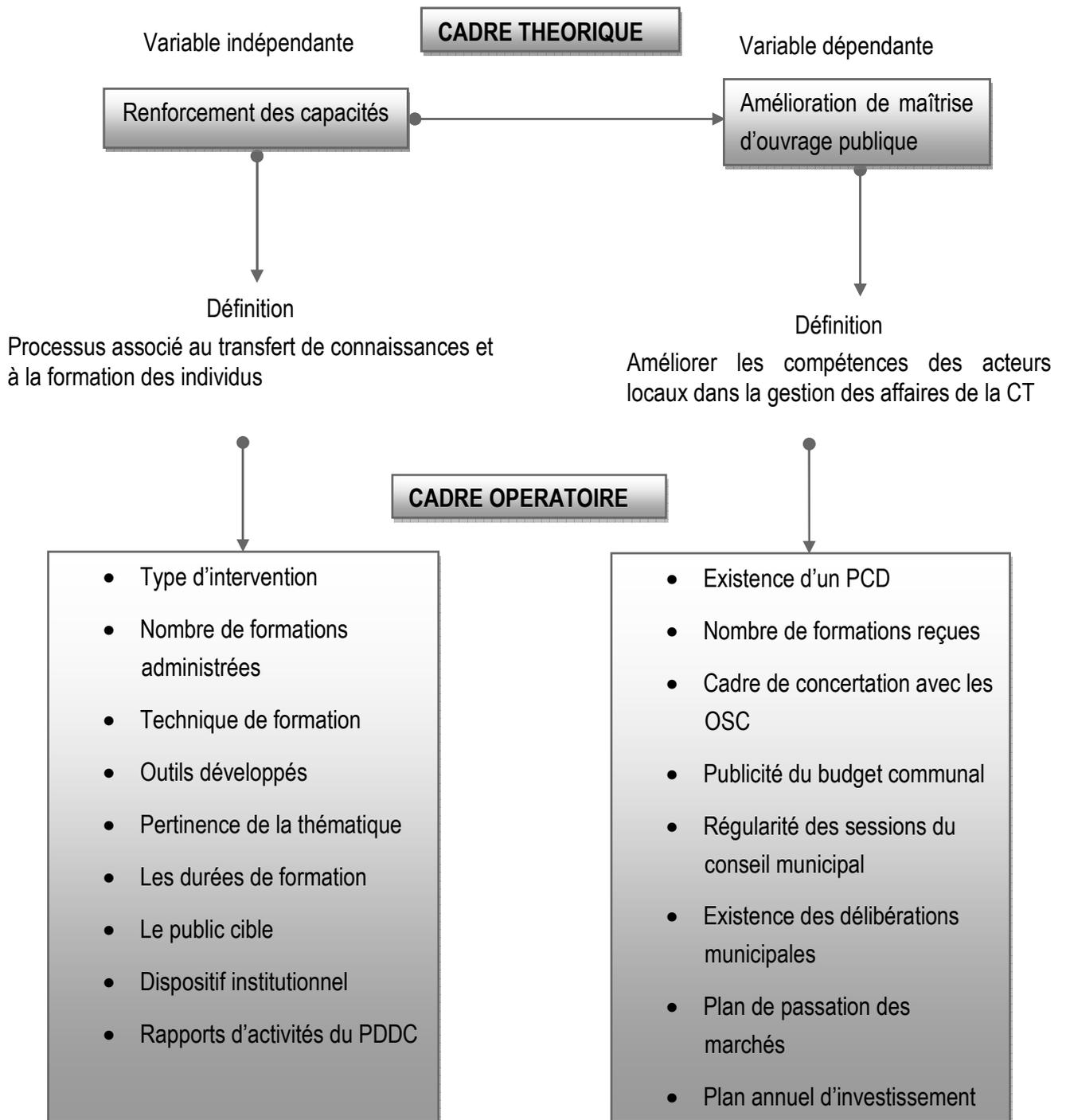
### 2.5.2 Illustration graphique du cadre théorique et opératoire de la recherche

Le cadre opératoire, encore qualifié d'opérationnalisation des variables, traduit en termes concrets, observables et mesurables une variable. Il s'agit d'identifier les indicateurs permettant de vérifier la pertinence des différentes variables précédemment identifiées.

---

<sup>20</sup> Une variable est d'une manière générale un symbole auquel on peut assigner des valeurs. Plus spécifiquement, il s'agit d'un concept défini d'une manière telle qu'il puisse être observé et mesuré ; ce concept devant toutefois être susceptible de prendre plus d'une valeur, c'est-à-dire de varier. Elle peut être dépendante (celle dont le chercheur veut expliquer les variations), indépendante (celle qui est manipulée par le chercheur), intermédiaire (variable qui s'insère entre la variable dépendante et la variable indépendante), ou enfin, la variable peut être modératrice (variable dont le niveau est susceptible d'influencer la relation anticipée entre la variable indépendante et la variable dépendante).

**Figure 3 : Opérationnalisation de la recherche**



Source : l'auteur

L'objectif de ce chapitre a été de passer en revue, la littérature sur les objets essentiels de notre recherche notamment la MOP et le renforcement des capacités. L'enjeu étant celui d'en établir le portrait. De manière générale, les résultats de cette revue indiquent que le renforcement des capacités a connu plusieurs approches théoriques qui évoluent avec le temps. Mais, ils montrent aussi une approche qui est en réalité une application de la « théorie des organisations » aux problématiques du

développement. Par ailleurs les différents écrits sur la MOP présentent cette dernière comme une capacité et/ou une pratique de gestion des projets au niveau local.

S'il est vrai que le renforcement des capacités est un processus d'apprentissage et la MOP une habileté, voire un savoir-faire, alors cela permet d'établir aisément le lien entre les deux variables, l'un (renforcement des capacités) permettant d'améliorer la pratique de l'autre (MOP).

Pour aboutir à des résultats probants permettant la vérification de la proposition de recherche, une démarche méthodologique a été suivie dont les principales étapes sont décrites dans le chapitre 3 subséquent.

### **3 ANALYSE METHODOLOGIQUE DE L'APPROCHE D'ANCRAGE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE DANS LES PRATIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU BURKINA FASO**

Etant donné que la validité d'une recherche est essentiellement basée sur son cadre méthodologique, ce chapitre a pour but de présenter en détail la démarche utilisée pour répondre à la question de recherche.

#### **3.1 Justification du choix porté sur le Programme Décentralisation Développement Communal (PDDC/GIZ)**

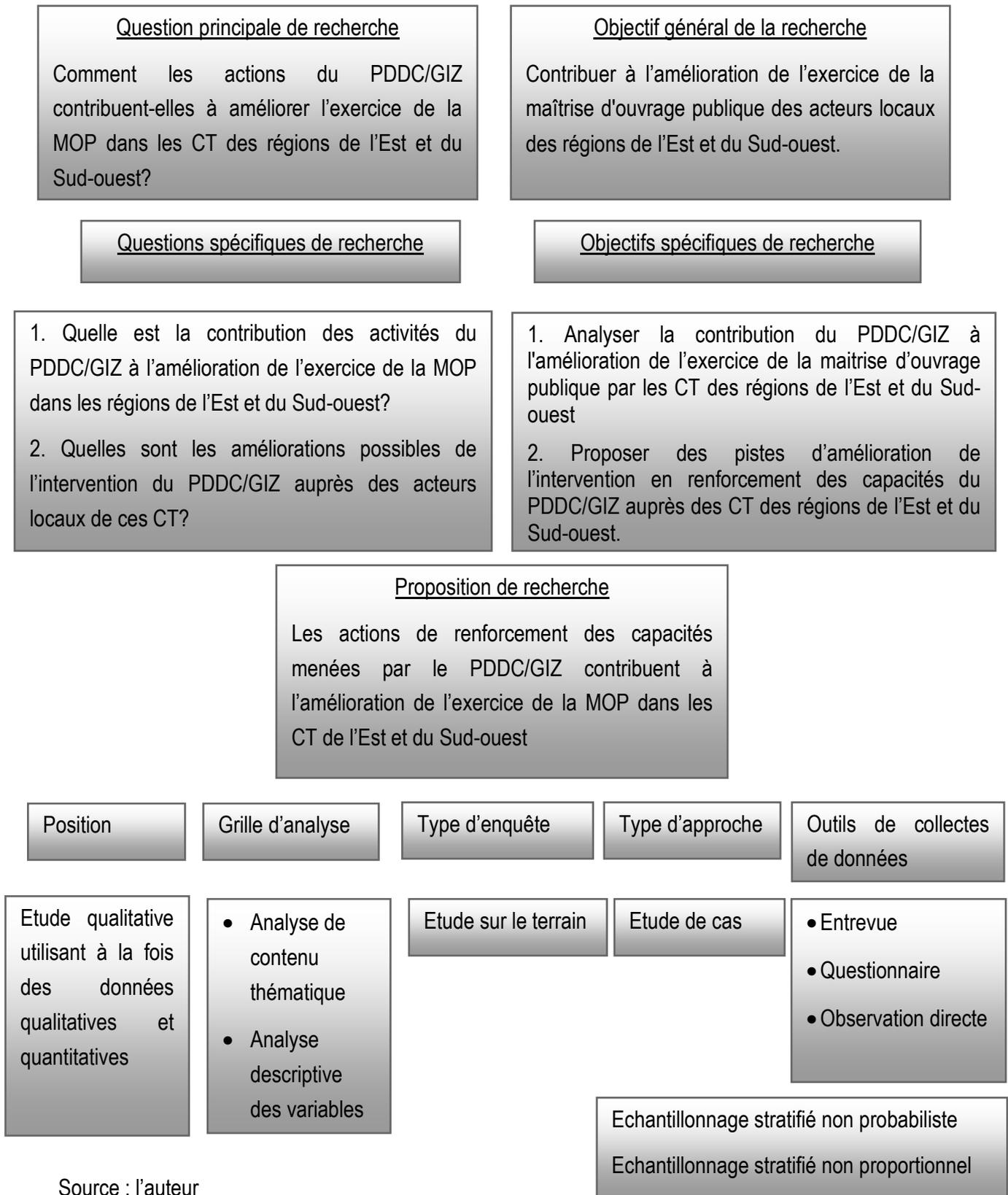
La GIZ est un service de la Coopération Technique Allemande. Elle apporte un appui de premier plan en termes de renforcement structurel à l'élaboration et la mise en œuvre du processus de décentralisation au Burkina Faso depuis 2005. A travers son programme PDDC, la GIZ a aidé à développer des approches innovantes pour accroître les recettes propres des communes, renforcer les capacités des communes partenaires dans le domaine de la fourniture de services de proximité au profit des populations et initier la mise en place d'une stratégie nationale de formation initiale et continue des maires, conseillers municipaux et agents communaux.

Ce programme a pour objectif d'assurer une meilleure participation de la société civile au processus de la réforme et un renforcement des capacités de gestion des CT afin de leur permettre d'offrir des services publics dans le cadre du processus de décentralisation. Dans le contexte actuel de la décentralisation au Burkina Faso, il a paru intéressant de voir comment les approches développées par ce programme ont pu créer des dynamiques de développement territorial dans les régions de l'Est et du Sud-ouest. Toutefois, la recherche n'a pas pu intégrer, sinon identifier des spécificités régionales permettant de justifier des écarts éventuels entre les deux régions.

Cependant, le souci est qu'à long terme on puisse déceler les leviers sur lesquels l'on peut s'appuyer afin de dupliquer cette expérience à l'ensemble des régions du Burkina Faso.

La figure ci-dessous représente la synthèse méthodologique de la présente recherche.

**Figure 4 : Synthèse de la recherche**



## 3.2 Phase opératoire

### 3.2.1 Idée de recherche

L'idée de recherche représente toutes sources d'idées susceptibles d'aviver la curiosité du chercheur (Ambroise G, 1996). Elle a pour intérêt de faire naître chez le chercheur un questionnement autour d'un thème ou d'un sujet donné, lequel questionnement étant provoqué par le désir d'approfondir un sujet ou par l'observation d'un phénomène qui le laisse perplexe. Cette recherche provient de deux principales sources :

*un intérêt personnel pour les questions de développement territorial*

S'il est vrai que notre champ de recherche se délimite à la question de renforcement des capacités dans le contexte de la décentralisation, toutefois, derrière cette recherche c'est comment les CT arrivent à créer des dynamiques de développement territorial qui a suscité notre grand intérêt pour ce sujet. Cela est dû en grande partie, à notre expérience dans la recherche, qui nous a toujours orienté vers les questions de décentralisation et de développement territorial.

*un problème réel*

Cela fait plus de vingt ans, que le Burkina Faso s'est engagé dans le processus de la décentralisation. Mais les derniers rapports sur l'état des lieux de la décentralisation font ressortir un réel problème quant à la MOP. L'ambition à travers cette recherche, est de contribuer à résoudre cette question par des propositions concrètes.

### 3.2.2 Positionnement de la recherche

Dans le cadre d'une recherche, il est inévitable pour le chercheur de se positionner en faisant des choix. La présente étude s'inscrit dans le cadre d'une recherche mixte associant à la fois l'approche qualitative et l'approche quantitative. La première, met en relief la cohérence entre les actions de renforcement des capacités du PDDC/GIZ d'une part et l'amélioration de l'exercice de la MOP et les attentes des acteurs vis-à-vis du programme, d'autre part. Quant à la seconde approche, elle fournit des données quantitatives liées à la population d'enquête et aux activités du programme. Notre positionnement méthodologique prend ses sources dans une étude de cas dont le but est d'analyser la pertinence de la proposition préalablement formulée, laquelle sera ensuite confrontée à la réalité du terrain.

3.2.3 Outils de collecte de données

**Tableau 1 : Outils de collectes de données (confère annexes 1 à 3)**

Outils utilisés	Rôle de l’outil	Nombre de questions/ thèmes abordés	Idee générale de la question/thème abordé	Objectif visé
1. Questionnaire	Etablir le profil des acteurs, leur appréciation sur les actions menées par le programme et les différentes thématiques et outils utilisés	20	Recueillir des informations sur la cible de formation (niveau d’instruction, rôle...) et identifier les attentes des acteurs, l’appréciation de l’approche, les effets sur l’exercice de la MOP	Description du profil des acteurs, Identification de l’appréciation des acteurs et la pertinence de l’approche du PDDC/GIZ
2. Guide d’entretien	Recueillir des informations sur les approches d’intervention du programme, les difficultés d’exercice de la MOP, le cadre légal et institutionnel de la MOP et du renforcement des capacités	5	Comprendre l’approche MOP du PDDC/GIZ, déceler les difficultés d’application et le nombre de thèmes MOP abordés, l’existence d’un cadre de concertation entre PTF	
3. Observation directe (grille d’observation)	Pendant le stage nous avons assisté à des sessions de formation et pu observer directement des faits, des actions et des comportements en temps réel	-----	Décrire le processus de renforcement des capacités tel qu’appliqué par le PDDC/GIZ et percevoir les éventuels changements sur le travail des acteurs	Analyse des pratiques MOP des acteurs sur le terrain

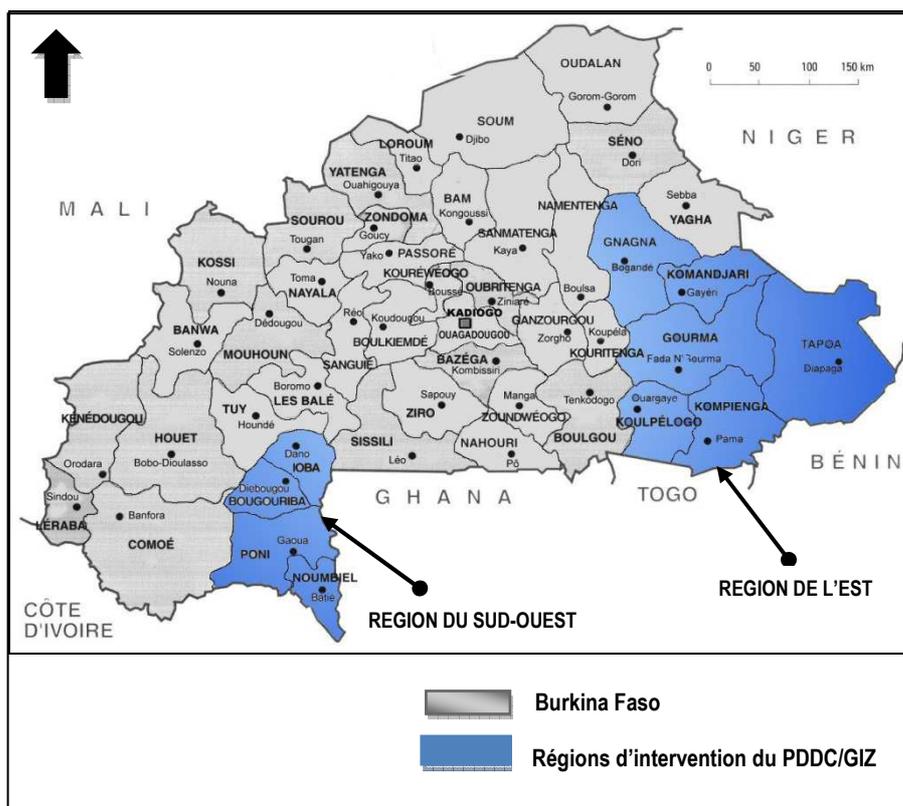
Source : l’auteur

### 3.3 Phase exploratoire : description du milieu, de la population et de l'échantillon

#### 3.3.1 Milieu d'étude

Le Programme Décentralisation / Développement Communal (PDDC) intervient dans les régions du Sud-ouest et de l'Est. Il couvre neuf (9) communes sur les vingt-huit (28) que compte la région du Sud-ouest et dix (10) communes sur les vingt-sept (27) de la région de l'Est.

Figure 5 : Présentation de la zone d'étude



Source : Rapport PDDC/GIZ, 2013 adapté par l'auteur

➤ La région de l'Est

C'est une région d'une superficie de 46 694 km<sup>2</sup> qui compte 5 communes urbaines (Bogandé, Fada N'gourma, Gayéri et Diapaga) et 22 communes rurales. Elle compte une population de 1 137 744 et le chef-lieu de région est Fada N'gourma. L'agriculture et l'élevage sont les principales activités, mais la production cotonnière et les nombreuses concessions de tourisme et de chasse sont les principales sources de revenus de la région (INSD, 2007).

➤ La région du Sud-ouest

C'est une région d'une superficie de 16 318 km<sup>2</sup> qui compte 4 communes urbaines (Diébougou, Dano, Batié et Gaoua) et 24 communes rurales. Elle compte une population de 624 056 et le chef-lieu de région est Gaoua. L'agriculture et l'élevage demeurent les principales activités, mais ces dernières

années, il y a une profusion de mines d'or artisanales qui constituent une nouvelle source importante de revenus de la région (INSD, 2007).

### 3.3.2 Echantillonnage

Il était important de mener cette étude au plus près des acteurs locaux de la zone d'intervention du programme. La population cible est ainsi constituée par l'ensemble des acteurs locaux des régions de l'Est et du Sud-ouest. Ce choix se justifie par le souci de toucher toutes les catégories d'acteurs impliquées dans la MOP au sein de ces CT et capable de fournir le maximum d'informations sur les activités menées par le PDDC/GIZ et leurs répercussions sur la MOP. Toute chose qui a permis de mieux appréhender les opinions et d'explorer en profondeur la question. Sur l'ensemble des CT où intervient le PDDC/GIZ, les acteurs locaux recensés sont au nombre de 229 selon le rapport MATD (2013). Sur cette population totale, par la méthode d'échantillonnage stratifié non probabiliste et celle de l'échantillonnage stratifié non proportionnel<sup>21</sup> un échantillon de 40 répondants dont 12 élus locaux (le maire ou son 1<sup>er</sup> adjoint), 8 Secrétaires Généraux (SG) et 8 comptables de mairies, 8 OSC et 4 agents des STD (DRCMEF et DRHU) a été dégagé (Cf. Tableau 2).

Il y a eu des entretiens individuels avec les responsables du PDDC/GIZ, du MATD, du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT), du Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales (FPDCT) et du Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT). Ces entretiens ont permis d'identifier certains éléments de l'environnement institutionnel du renforcement des capacités et les difficultés de mise en œuvre de la SNRC-AD. L'on a également pu discuter de l'existence d'actions concertées entre partenaires intervenant dans le renforcement des capacités auprès des CT et des pistes de solutions pour une amélioration de l'exercice de la MOP par les CT.

---

<sup>21</sup> On parle d'échantillon stratifié lorsque la fraction de sélection diffère en fonction de certaines caractéristiques de la population. Il peut être non-proportionnel, c'est-à-dire que certaines strates sont surreprésentées par rapport à leur proportion réelle dans la population. Il est non probabiliste quand on choisit arbitrairement des unités et qu'il n'existe aucune façon d'estimer la probabilité pour une unité quelconque d'être incluse dans l'échantillon.

**Tableau 2 : Echantillon**

Technique d'échantillonnage	Régions	Sujets pris en compte	Caractéristiques de choix des sujets	Taille de l'échantillon
Echantillonnage stratifié non probabiliste	EST (Bogandé, Pama et Botou)	6 élus locaux 4 SG de mairies 4 comptables 2 STD 5 OSC	Etre situé dans la zone d'intervention du PDDC/GIZ  Avoir bénéficié d'au moins trois formations	21
Echantillonnage stratifié non proportionnel	SUD-OUEST (Diébougou, Disshin et Gaoua)	6 élus locaux 4 SG de mairies 4 comptables 2 STD 3 OSC	Etre un acteur local de la localité	19
Source : l'auteur				40 soit 17,46% de l'ensemble des acteurs locaux concernés

### **3.4 Phase d'analyse**

#### *3.4.1 Analyse des données quantitatives*

L'analyse des données quantitatives prend en compte les variables définies pour le profil sociodémographique des acteurs locaux enquêtés, le nombre de formations administrées par le PDCC/GIZ, le nombre de participants, les différentes thématiques abordées lors des sessions de formation, le nombre de collectivités par région d'intervention et le nombre d'organisations de la société civile. Elle tient compte également des informations sur le niveau d'instruction des acteurs locaux des collectivités d'intervention.

La réalisation de ces analyses s'est faite à l'aide des logiciels :

- Microsoft Word 2010 pour la saisie des variables et des données ;
- Microsoft Excel 2010 pour l'enregistrement, la compilation des données et la représentation graphique des résultats.

#### *3.4.2 Analyse des données qualitatives*

Les données qualitatives sont analysées par la méthode dite d'Analyse de Contenu Thématique (ACT)<sup>22</sup> à l'aide d'une grille d'analyse de contenu (Dumez, 2011). En principe, elle comprend différentes étapes que sont le codage, la thématisation, la description et la théorisation. Cette recherche ne tiendra pas compte de toutes les étapes, vu que l'analyse est purement vérificatrice d'un fait, mais elle va se limiter à la thématisation et à la description puis l'analyse proprement dite. Le tableau 3 présente le modèle d'analyse de contenu retenu pour l'analyse.

---

<sup>22</sup> La thématisation est appelée délimitation des thèmes dans l'analyse phénoménologique. C'est la transposition d'un corpus donné en un certain nombre de thèmes représentatifs du contenu analysé et ce, en rapport avec l'orientation de la recherche.

**Tableau 3 : Grille d'analyse des actions du cadre d'intervention du PDDC/GIZ**

Thèmes (T)	MATD	AUTRES PTF	PDDC/GIZ	Synthèse par thème
Coopération entre le PDDC/GIZ et les acteurs locaux				
Difficultés rencontrées dans l'approche MOP au sein de la collectivité territoriale				
Effets perceptibles des actions du PDDC/GIZ				
Synthèse par série de thèmes				

Source : l'auteur

### 3.5 Apport du stage

Dans le cadre de la rédaction de ce mémoire de fin de cycle, nous avons fait un stage de mise en situation professionnelle dans le but de collecter des données en rapport avec notre thématique. C'est ainsi qu'en s'intéressant à la MOP dans les collectivités, nous nous sommes orienté vers le PDDC/GIZ qui est un acteur important du RC des acteurs locaux au Burkina Faso.

Des variables d'étude et des indicateurs ont été ensuite identifiés, pour permettre de faire le lien entre le renforcement des capacités et l'amélioration de l'exercice de la MOP dans les CT.

C'est ainsi que pendant le stage, muni des outils de collecte, l'on a pu collecter des données afin d'effectuer des analyses. Pour ce faire, quatre sorties de terrain ont été effectuées pendant lesquels nous avons pu observer les pratiques de renforcement des capacités du PDDC/GIZ. Au cours de ces sorties, nous avons pu également observer les pratiques de MOP des acteurs locaux.

En résumé, ce chapitre avait pour objectif de décrire la démarche méthodologique de l'étude. De type mixte, la recherche empirique donne à la fois des données qualitatives et quantitatives. L'approche quantitative rend compte de la représentativité de l'échantillon et l'approche qualitative examine les perceptions et les informations recueillies auprès des acteurs locaux. Ces informations seront ensuite analysées dans le chapitre 4 qui suit, afin de dégager les axes favorables à l'amélioration de la MOP dans les CT.

## **4 VERS UNE MEILLEURE APPROPRIATION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Ce chapitre fait une présentation de la population d'étude et de l'environnement institutionnel du renforcement des capacités dans le cadre de la décentralisation au Burkina Faso. Il s'agira aussi de faire l'analyse critique de l'approche d'intervention du PPDC/GIZ. Enfin, des recommandations pour l'amélioration de l'exercice de la MOP par les CT seront faites.

### **4.1 Présentation de la population d'étude et de l'environnement institutionnel du renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation au Burkina Faso**

#### *4.1.1 Présentation des caractéristiques sociodémographiques de la population d'enquête*

Afin de mieux cerner les sujets de l'étude, il paraît important de s'intéresser à certaines caractéristiques de la population, telles que le genre, le niveau d'instruction et le nombre de formations reçues.

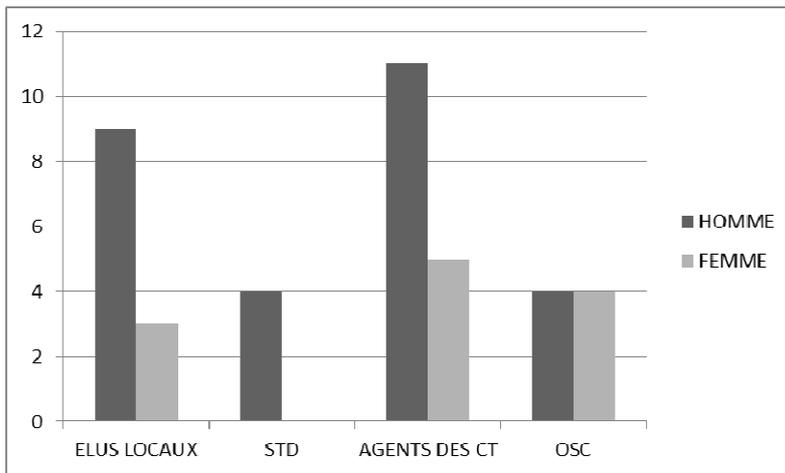
##### *➤ Le genre*

Dans sa stratégie d'intervention, le PDDC/GIZ privilégie l'approche genre. En effet, la GIZ considère que l'égalité entre les sexes est l'une des valeurs fondamentales qui sous-tendent ses activités. Ses méthodes intègrent la dimension du genre et sa détermination à instaurer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, est un critère de qualité de son travail. Le premier responsable que nous avons interrogé au sujet du critère genre a répondu : « *En orientant notre action sur ces critères et en aidant, par notre activité de conseil, nos clients à concevoir et mettre en œuvre des projets tenant compte de la dimension du genre, nous renforçons la position de la GIZ dans les domaines de la coopération internationale pour le développement durable et de l'action éducative internationale* ».

C'est ainsi que lors de l'enquête, l'on a pu s'entretenir avec 12 femmes (soit 30%) sur les 40 acteurs locaux dont 3 élues locales, 5 agents de CT et 4 représentantes d'OSC (voir figure 6). La question du genre permet de savoir si dans l'approche d'appui du PDDC/GIZ, les femmes sont prises en compte. Elles sont en effet, de plus en plus encouragées au travers de politiques publiques nationales à s'intéresser aux questions politiques et de développement local. Elles constituent aussi une frange importante de la société (plus de 52% de la population burkinabè) et peuvent contribuer au développement local pour peu qu'elles soient associées à la prise de décision.

De plus, la prise en compte du genre n'est plus à démontrer dans le cadre de la décentralisation et du développement local. Elles sont même encouragées à participer aux élections par la loi n°010-2009/ An du 16 avril 2009 portant fixation de quotas aux élections législatives et municipales. Cette loi porte à 30% le nombre de femmes candidates sur les listes des partis politiques. Ce qui a drainé beaucoup d'entre elles dans le jeu politique et a augmenté leur représentativité au sein des instances locales de décision.

Figure 6 : Répartition de l'échantillon selon le genre



Source: données d'enquête, 2014

#### ➤ *Le niveau d'instruction*

Brassard et Gagnon (2000) définissent le renforcement des capacités, comme une aptitude des acteurs à intégrer différents facteurs (apprentissage, imagination, environnement, etc.) autres qu'économiques. D'où, la nécessité selon Eade (1997) de soutenir les différentes capacités requises, à savoir intellectuelles, organisationnelles, sociales, politiques, culturelles, matérielles, pratiques ou financières. Sur cette base, le niveau d'instruction des acteurs locaux devient un élément essentiel qu'il faut considérer afin d'obtenir les résultats attendus. Il était donc important de déterminer le niveau d'instruction de l'échantillon afin de mettre en exergue leurs capacités à comprendre et à s'adapter aux changements liés aux activités de renforcement des capacités. Le tableau 4 montre que 60% des enquêtés ont un niveau d'instruction correspondant au secondaire. Cela est d'autant plus important que les formations se déroulent en langue française et concernent des thématiques qui requièrent un certain niveau d'instruction. Un des formateurs sur la passation des marchés a confié qu'il faut au moins le brevet d'étude du premier cycle pour s'approprier les outils développés dans sa session. Vu la technicité des modules et les habiletés que requièrent l'exercice de la MOP, un niveau minimum secondaire est requis pour être apte à s'approprier les outils développés par le PDDC/GIZ.

Cette position est renforcée par les résultats d'une étude similaire portant sur le renforcement des capacités sur la gouvernance participative des acteurs locaux au Bénin. Dans cette étude, Tovignan (2009), estime que dans le cadre de la capacitation des acteurs locaux en matière de gouvernance participative, il faut que ces derniers aient atteint un niveau de maturité et aient un niveau d'instruction à même de leur permettre de comprendre les enjeux de la gouvernance participative pour un développement local durable.

**Tableau 4 : Répartition de l'échantillon selon le niveau d'instruction**

NIVEAU D'INSTRUCTION	NON SCOLARISE	ALPHABETISE	PRIMAIRE	SECONDAIRE	SUPERIEUR	TOTAL
<b>FREQUENCE</b>	0	0	6	24	10	40
<b>POURCENTAGE</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>15%</b>	<b>60%</b>	<b>25%</b>	<b>100%</b>

Source : données d'enquête, 2014

Le niveau d'instruction détermine donc l'aptitude des acteurs à s'adapter aux approches d'appui et aux outils développés par le PDDC/GIZ. Le PDDC/GIZ privilégie une approche basée sur des prérequis individuels. Les formations se font en langue française et les outils développés le sont également. Ce qui élimine le plus grand nombre d'acteurs locaux surtout les élus locaux et les OSC, quand on sait que l'une des faiblesses de la décentralisation au Burkina Faso reste le niveau d'instruction des acteurs locaux et principalement celui des élus locaux.

➤ *Le nombre de formations reçues*

Les résultats de l'enquête font ressortir une moyenne de formations reçues de 8,8 soit environ 9 formations reçues par acteur et sur une période moyenne de 2, 7 ans sur des thématiques différentes. Le nombre de formations reçues est un élément important parce que le renforcement des capacités est un processus qui s'inscrit dans la durée.

En effet, selon l'approche développée par l'AFD, la formation cible directement les individus et vise à accroître leurs compétences professionnelles relatives à la maîtrise d'un nouveau savoir-faire, processus ou méthode nécessaire au développement de l'organisation. Et on ne peut évaluer un quelconque changement lié au renforcement des capacités que sur la durée et le nombre de formations reçues. C'est pourquoi, l'étude ne s'est intéressée qu'aux acteurs locaux ayant bénéficiés d'au moins trois (03) formations avec le PDDC/GIZ.

#### *4.1.2 Environnement institutionnel et juridique du renforcement des capacités au Burkina Faso*

Ce n'est qu'en 2010 que l'Etat a adopté une stratégie de renforcement des capacités où les PTF pouvaient intervenir. Depuis 2005, soit 5 ans plutôt, le programme ne bénéficiait pas d'un environnement institutionnel fiable.

L'environnement institutionnel est fondamental pour donner des directives sur l'orientation de la qualité des appuis des parties prenantes et garantir la pérennité des actions de formation des acteurs de la décentralisation. La situation au Burkina Faso n'a pas connu une évolution rapide en ce qui concerne la mise en place d'un cadre institutionnel et d'instruments nationaux dont la vocation serait focalisée sur la mise en œuvre de la formation.

➤ *Le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD)*

Le PDDC/GIZ s'inscrit pleinement dans le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD), adopté par le gouvernement burkinabè en juin 2006 et qui a déterminé les grandes orientations pour la mise en œuvre des étapes de la réforme de 2006 à 2015. Le CSMOD constitue désormais le nouveau cadre de référence national autour duquel l'ensemble des acteurs engagés dans la décentralisation sont invités à s'insérer. Toute politique nationale de décentralisation doit à partir de 2008, s'appuyer sur ce nouvel outil. Le cadre stratégique se concentre sur les aspects institutionnels et organisationnels, de formation et de mise en place des infrastructures de base de la décentralisation, d'appui aux collectivités et de renforcement de leurs capacités. Il se veut complémentaire des politiques nationales, sectorielles ou thématiques existantes.

Pour sa mise en œuvre des plans d'actions triennaux (PAT) glissants, définissant respectivement les priorités, les objectifs et indicateurs pour les trois prochaines années, sont élaborés. Selon le plan triennal 2012-2014, les interventions en renforcement des capacités doivent être orientées dans les domaines suivants : ressources financières et performances des communes, capacités des services déconcentrés, participation politique de la population et concertation entre les différents acteurs de la réforme.

Le PDDC/GIZ en tant que partenaire du gouvernement burkinabè œuvre pour l'atteinte des objectifs de ces PAT. C'est ainsi que ces différentes composantes contribuent à travers leurs activités à l'atteinte de certains objectifs du CSMOD.

➤ *La stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation*

Le renforcement des capacités locales nécessite la mise en place des premières infrastructures de la décentralisation, la mise en œuvre des plans locaux de développement et des stratégies de mobilisation et d'utilisation optimale des ressources des acteurs. Il nécessite également un dispositif à même d'assurer la formation, l'appui conseil et la promotion de la maîtrise d'ouvrage locale. Il doit aller de pair avec le renforcement de la fonctionnalité des services déconcentrés de l'Etat.

Aussi, l'Etat burkinabè, à travers le Ministère en charge de la décentralisation et en partenariat avec les autres institutions et intervenants dans le domaine a élaboré la Stratégie Nationale de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Décentralisation (SNRC-AD).

L'objectif global de la SNRC-AD au Burkina Faso est de doter les CT burkinabè de décideurs et de collaborateurs compétents, dynamiques et rompus aux principes de bonne gouvernance, capables de fournir aux populations des services de proximité de qualité et d'appuyer efficacement le processus de développement local.

La SNRC-AD est élaborée pour une période de quatre (04) ans, pour la conformer avec le reste de la durée du CSMOD auquel elle est arrimée à l'axe 3 (renforcement des capacités locales).

Par rapport à la mise en œuvre de la SNRC-AD, les responsables du MATD se disent confiants car beaucoup de partenaires s'y sont engagés. C'est le cas de la GIZ à travers le PDDC et de bien d'autres

projets et programmes (PACT, PNGT, PADIC) qui œuvrent pour le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation. Ce sont des partenaires incontournables et très appréciés pour leurs actions en faveur de la décentralisation.

Du côté des PTF qui ont été rencontrés, la satisfaction est aussi partagée. En effet, c'est avec un grand intérêt qu'ils accueillent la mise en œuvre de la SNRC-AD car, disent-ils, ils ont toujours montré une grande disponibilité à accompagner la formation en appuyant la partie nationale à structurer la mise en œuvre des formations dans le cadre de la décentralisation. Cependant l'absence d'orientations de la part des institutions de tutelle des CT pour le développement de bonnes pratiques de formation au bénéfice des acteurs de la décentralisation a favorisé le développement de pratiques initiées et supportées uniquement par les PTF. Ce qui a conduit au développement des pratiques peu recommandables (manque de stratégie d'intervention, disparité dans la thématique et dans les approches de formation et inégalités régionales, etc.) et découragé certains d'entre eux. Mais, avec cette nouvelle stratégie mise en place par l'Etat en accord avec toutes les parties prenantes, les dysfonctionnements observés dans les pratiques disparates de formation des acteurs de la décentralisation sont en train d'être résolus.

## **4.2 Analyse critique de l'approche d'intervention du PDDC/GIZ dans l'appropriation de la MOP par les collectivités territoriales au Burkina Faso**

### *4.2.1 Acquis*

Le PDDC/GIZ est un acteur important de la décentralisation au Burkina Faso. Depuis 2005, il œuvre pour l'amélioration et l'appropriation du processus de décentralisation. En plus des ateliers de formation sur des thématiques touchant la MOP, il développe des outils pour faciliter le travail des agents des CT. Ce sont notamment des guides pratiques de la MOP, des recueils de textes législatifs, des CD-ROM contenant des supports pour les dossiers types dans la passation des marchés publics, etc.

Dans son approche le PDDC/GIZ essaie d'intégrer toutes les parties prenantes impliquées dans le processus de la MOP et de développer des outils pratiques qui vont permettre d'améliorer son exercice par les acteurs locaux.

Des acquis ont été engrangés par le programme depuis sa première phase en 2005. Le responsable de la composante 3 interrogé à ce propos déclare : « *nous enregistrons comme principaux acquis que les CT sont mieux outillées dans la gestion des affaires locales et que les services municipaux ont gagné en efficacité et en qualité. Il y a aussi une plus forte implication et collaboration avec les STD et les OSC* ».

Selon le rapport d'activités 2013, de la composante 3, cette approche a permis, dans le cadre de la formation continue des acteurs de la décentralisation, au cours du second semestre de l'année 2013, de former 2 202 personnes, dont 1 256 élus (1 128 hommes, 120 femmes) et 579 agents de CT (469 hommes, 66 femmes). Au total, 54 ateliers de formation ont été organisés.

En Administration / Planification / Gestion Communale, 1.387 personnes ont participé à des formations sur les thématiques de l'exercice de la tutelle, sur le rôle des commissions permanentes, la gestion des ressources humaines, dont 1 057 élus (114 femmes) et 150 agents de CT (9 femmes).

Sur le thème de la MOP les acquis sont les suivants :

- 814 personnes ont participé à des formations sur des thématiques liées à la MOP dont 198 élus (dont 06 femmes) et 429 agents de CT (dont 57 femmes).
- Formation en élaboration de dossiers et évaluation des offres : 223 agents de CT dont 34 femmes ;
- Ateliers d'échanges sur la MOP : 198 élus dont 6 femmes et 206 agents de CT dont 233 femmes.

Ces différentes thématiques abordées à travers les formations administrées aux acteurs locaux, contribuent à les outiller davantage et ont un lien avec l'exercice de la MOP.

En plus de cela, les formateurs employés par le PDDC sont des personnes ressources et des professionnels dans leur domaine et qui sont très au fait de la problématique de la MOP dans les CT. C'est avec un grand intérêt que nous avons personnellement participé à quelques sessions de formation avec les acteurs locaux pendant la durée de notre stage et pu observer les méthodes de formation utilisés par ces derniers. La qualité et la compétence du formateur ont des effets sur l'assimilation des apprenants dans la mesure où, la finalité du renforcement des capacités est de renforcer l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès » (CAD-OCDE, 2006). Ce qui dans le cas présent renvoie à un bon exercice de la MOP. Malgré tous ces acquis, des insuffisances dans l'approche d'appui du PDDC/GIZ ont été identifiées.

#### 4.2.2 Insuffisances

Dans son approche, le PDDC/GIZ n'a pas pris en compte le secteur privé local dans le renforcement des capacités. Pourtant, dans l'exercice de la MOP, le secteur privé local est une partie prenante importante qu'il convient d'intégrer dans la gestion des affaires locales. Il constitue une force de contribution économique et un pourvoyeur d'emplois qui contribue à la vivacité du tissu économique local. Dans un contexte où l'Etat vient d'adopter la loi<sup>23</sup> sur le Partenariat Public Privé et qui constitue d'ailleurs le socle de la vision future de développement du Burkina, il serait important que le secteur privé soit inclus dans toutes les actions en matière d'appropriation de la MOP.

Les formations se déroulent en langue française, c'est une insuffisance de l'approche du programme parce que cela exclut beaucoup d'acteurs locaux du fait de leur faible niveau d'instruction. En effet, selon les données compilées par le Programme de Renforcement de la Gouvernance Locale et

---

<sup>23</sup> la loi n° 020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso

Administrative (PRGLA), en 2013, 59,25% des élus locaux étaient analphabètes et seulement 17,43% avaient un niveau d'instruction supérieur ou égal au secondaire<sup>24</sup>. La non prise en compte de cette frange des acteurs locaux, pourtant importante, est une insuffisance de l'approche d'appui du programme.

Les actions de pérennisation ne sont pas également prévues par l'approche d'intervention. En effet, les acteurs interviewés disent être inquiets de la suite des actions menées par le programme. Au regard de la mobilité professionnelle des agents des CT et des STD, ainsi que de celui des élus locaux par le biais des élections, les acteurs locaux connaissent des mutations. Ce qui fait que les acquis engrangés pendant un moment sont progressivement perdus, appelant ainsi à un perpétuel recommencement.

En plus de ces insuffisances, le PDDC/GIZ rencontre un certain nombre de difficultés dans la mise en œuvre de son intervention. Ces difficultés sont surtout liées à la non appropriation du processus de planification par les CT du fait du renouvellement des instances, de la difficulté liée à l'appréciation des dossiers de projets, de l'insécurité dans certaines communes d'intervention du programme. Il y a aussi la difficulté d'avoir des données en lien avec les Plans Annuels d'Investissements dans les communes et l'hésitation des maires à mettre en œuvre les journées de dialogue communal.

Les conditions de prise en charge difficiles à expliquer et à faire accepter par les participants aux ateliers sont une autre difficulté à laquelle les acteurs du PDDC/GIZ doivent faire face sur le terrain. Les per-diems payés aux participants lors des sessions de formations entachent la bonne exécution du planning de formation. Cela corrobore les propos de Matteudi (2012), quant aux pratiques de certains partenaires au développement qui remettent en cause le bien-fondé du renforcement des capacités. Cela détourne très souvent les acteurs locaux du but premier de leur présence à la session de formation.

Il y a la non prise en compte des spécificités territoriales entre les deux régions d'intervention. Selon la Banque Mondiale (1997), le renforcement des capacités consiste à investir dans les personnes, les institutions et les pratiques qui, ensemble, permettent à un pays ou à une région d'atteindre ses objectifs de développement. Ce qui suppose de tenir compte dans toute intervention, de la dynamique entre les acteurs et de la réalité territoriale. En effet, c'est à partir du PCD que chaque CT planifie ces actions prioritaires. Ce qui se fait en tenant compte des réalités locales et territoriales. Dans son approche d'intervention, le programme n'accorde pas d'importance au territoire ni à la spécificité des acteurs par région.

La multitude de partenaires qui intervient dans la même zone géographique et souvent dans le même registre sans concertation préalable avec les autres, occulte les efforts fournis par le PDDC/GIZ entraînant un désintéressement des acteurs locaux vis à vis de certaines activités.

---

<sup>24</sup> Le niveau secondaire dans le contexte du Burkina Faso se situe après l'obtention du Brevet d'étude du premier cycle.

Il y a enfin les querelles de leadership dans certaines CT entre les agents et les élus locaux ou entre les élus locaux et la tutelle administrative (le préfet) qui ne facilitent pas le travail des acteurs du PDDC/GIZ sur le terrain.

Malgré ces insuffisances et ces difficultés, l'on a pu constater des effets de l'intervention du PDDC/GIZ sur l'exercice de la MOP par les acteurs locaux.

### **4.3 Effets sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique**

En rappel, cette étude vise à contribuer à l'amélioration de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique des acteurs locaux des régions de l'Est et du Sud-ouest. C'est pourquoi il convient d'identifier les effets des actions du PDDC/GIZ sur l'exercice de la MOP.

#### *4.3.1 Effets sur la planification locale*

La planification locale est considérée ici comme une démarche organisée par le conseil de la CT avec les appuis des services techniques déconcentrés de l'Etat dans le but d'organiser dans le temps les actions pertinentes à mettre en œuvre pour le développement de la CT.

Le plan communal de développement (PCD) est le premier outil de planification d'une CT. Il sert de guide pour tous les investissements dans les CT. Il est le résultat du processus de planification locale et contient les principales orientations des actions à entreprendre par la CT. C'est un document issu de la planification avec les communautés pour promouvoir le développement.

Grâce à l'appui du PDDC/GIZ, toutes les collectivités sous leur intervention ont un PCD à partir duquel elles planifient leur développement.

Sur une échelle entre 0 (pas du tout) et 4 (beaucoup), l'échantillon interviewé s'est prononcé sur un nombre de questions relatives aux effets potentiels de la formation dans le cadre du renforcement des capacités, sur la qualité de la planification dans le fonctionnement de leur collectivité.

Ainsi, la planification locale par l'organe exécutif se trouve correctement exécutée lorsque ce dernier est composé d'élus formés. Les interviewés (71,8%) considèrent que la formation améliore la qualité de la planification des administrations locales. Cela se traduit par la volonté des acteurs de se référer au PCD lors des sessions du conseil municipal quand il s'agit d'entreprendre un projet. Cela se constate également dans la qualité de la communication interne et externe. En effet, la planification locale étant un processus participatif, elle conditionne largement la participation des acteurs et leur engagement à accompagner les processus au niveau local. Les interviewés sont 71,8% à considérer que la formation améliore la communication entre l'exécutif et les administrés.

#### 4.3.2 Effets sur la participation citoyenne

L'élaboration du PCD et l'adoption du budget participatif<sup>25</sup> avec l'accompagnement du PDDC/GIZ par trois CT (Diébougou, Dano et Bogandé) et les premières du Burkina Faso est un gage des effets du renforcement des capacités sur le processus participatif. Les formations sur le rôle des maires et des SG, ainsi que sur la participation citoyenne ont eu des effets sur la qualité de la participation citoyenne, aussi bien dans le débat lors des sessions du conseil municipal, que dans la prise de conscience des citoyens pour le paiement de l'impôt local.

Dans les communes de Bogandé, Dano et Diébougou, des séances publiques radiodiffusées de débat avec le conseil municipal sont organisées autour des grandes questions de la commune. Au cours de ces débats, la parole est donnée à tous les citoyens, qui peuvent interpellier les élus locaux sur les affaires de la cité. Ces émissions ont été mises en place grâce au soutien du PDDC/GIZ.

Concernant l'impôt local, les chiffres obtenus auprès des percepteurs de la DRCMEF font état d'une amélioration de la collecte. Ainsi, on est passé de 60 687 000 F. CFA en 2011 à 98 674 456 F. CFA en 2013, dans la région du Sud-ouest. Ils reconnaissent tout de même que beaucoup d'efforts restent à fournir pour lutter contre l'incivisme fiscal et n'attribuent pas entièrement cette amélioration aux seuls efforts du PDDC/GIZ.

Les interviewés (87,9%) confirment quant à eux, que le renforcement des capacités a amélioré la qualité de la participation citoyenne parce qu'ils ont compris l'importance de communiquer et de travailler ensemble pour le développement de leur collectivité. Cela est dû selon eux, aux efforts de sensibilisation et de communication des élus locaux et des OSC formés par le PDDC/GIZ sur les stratégies de communication et l'importance de la participation citoyenne.

#### 4.3.3 Effets sur la gestion des affaires locales

La maîtrise par les élu(e)s, principalement des exécutifs des CT de leurs rôles et responsabilités, crée les conditions d'une bonne organisation et gestion des affaires locales. Sans une bonne connaissance de leurs rôles et responsabilités, les exécutifs locaux ne sont pas en mesure de s'inscrire dans une dynamique de gestion de qualité des services et des administrés.

Le fonctionnement du conseil de collectivité territoriale obéit à des règles prescrites par la loi. Ainsi, un cumul de 85,9% des interviewés considèrent que la formation reçue dans le cadre du renforcement des capacités, influence positivement la qualité des sessions des conseils de CT et permet à ces derniers de bien fonctionner. Au-delà de la qualité du fonctionnement, la participation des conseillers aux discussions lors des sessions est un élément capital pour la prise de décision par les conseils de CT. Il ressort selon 92,9% des personnes interviewées que la formation augmente les capacités des élu(e)s à

---

<sup>25</sup> Le budget participatif est un mécanisme ou un processus par lequel les populations décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.

mieux participer aux discussions lors des sessions des conseils de CT. Elle améliore en particulier l'implication des élu(e)s, notamment les femmes à la prise de décision. La tenue régulière des sessions du conseil municipal témoigne aussi de la vivacité de la gestion des affaires locales.

En ce qui concerne les performances globales des CT dans les domaines de prestation de services relevant de leurs compétences, les interviewés sont 88,5 % à estimer que ces performances sont améliorées avec la formation, et 94,9% sont d'avis que la formation contribue parfaitement au développement des CT. Dans l'analyse des prestations des agents des CT, il ressort donc clairement que la formation est un facteur d'accroissement de la qualité des agents à leurs postes de travail, avec une certaine amélioration des performances des CT 83,6% des interviewés sont d'avis favorables que la formation a un effet sur la qualité de prestation des agents des CT. La formation reçue dans le cadre du renforcement des capacités semblerait donc améliorer la conduite des affaires locales.

#### 4.3.4 Effets sur la gestion des services sociaux de base

L'un des objectifs de la MOP, c'est de fournir des services sociaux de base de qualité à la population. Sur la question, 78,2% des interviewés estiment percevoir une nette amélioration dans la fourniture des services sociaux de base de la commune depuis les appuis du programme. Les faits justificatifs et explicatifs sont la matérialisation des projets annoncés par l'exécutif municipal, la rapidité dans l'exécution de ces projets, la consultation des populations sur la faisabilité et l'intérêt des projets. Cela se constate aussi dans la gestion du service de l'état civil dans leur mairie.

Il y a aussi les propos des STD qui confirment que les projets sont maintenant bien ficelés et il y a moins de rejet à leur niveau. Selon le DRCMEF de l'EST : « *il y a une nette amélioration* ». Il précise : « *on se rend compte que les dossiers qui nous parviennent pour avis, reçoivent de moins en moins d'observations de fond* ».

Afin de comprendre cette nette amélioration, l'étude s'est intéressée aux principaux motifs de rejets des dossiers soumis par les CT. C'est ainsi que le tableau 5, fait la synthèse des principaux cas de rejets qui ont été recensés avec le DRCMEF de la région du Sud-ouest.

**Tableau 5 : Motifs de rejet des dossiers d'appel à concurrence (DAC) selon le DR CMEF du Sud-ouest**

N°	Motif de rejet	Commentaires
1	Non-respect des Plans de Passation des Marchés (PPM)	Beaucoup de CT ne perçoivent pas l'utilité des Plans de Passation des Marchés (PPM). Ce qui fausse la programmation des projets
2	Erreurs dans les dossiers	Dans la plupart des cas, ce sont des erreurs dues au « copier, coller ». Les CT ne s'appuient pas sur les STD lors de l'élaboration des DAC.
3	La non fourniture de certaines pièces constitutives de dossiers	Beaucoup de comptables ignorent non seulement la nomenclature des pièces justificatives mais aussi et surtout comment opérer le contrôle de conformité de ces pièces-là.
4	La non maîtrise des types de marchés	Beaucoup de SG et comptables confondent (sciemment ou inconsciemment) les différents types de marchés tels que réglementés par les procédures nationales.
5	Manque d'harmonie entre Agrément, Personnel et Matériel	Le matériel et le personnel demandés dans les DAC ne sont pas toujours conformes à ceux recommandés par les textes. Les CT ne font pas toujours le lien avec les agréments.
6	Description technique des fournitures	Certaines descriptions techniques ciblent tout simplement un produit / une marque. On a souvent l'impression que l'on copie la fiche technique d'une marque et l'on colle au dossier. Si bien que l'égalité des candidats ne se trouve pas respectée.
7	Le manque d'anticipation par les CT	Selon le DRCMEF, en fin décembre, l'essentiel des DAC doivent être ficelés et certains même publiés. Mais l'expérience a démontré que les premiers dossiers n'arrivent qu'en février-mars et avec des erreurs liées à certains motifs cités plus haut.
8	Non-respect de la nomenclature budgétaire. Les CT sont à la limite réfractaire à cette nomenclature.	Les acteurs (SG, Comptables) ne veulent pas suivre les procédures. Exemple la ligne 232 (Travaux bâtiments), les CT ont tendance à « créer » des lignes pour passer par des procédures exceptionnelles.

Source : DRCMEF du Sud-ouest

Il se trouve que ces différents aspects de la passation des marchés, du montage des dossiers d'appel d'offres, de fournitures de services font partie des thématiques abordées par le PDDC/GIZ dans son approche d'intervention auprès des acteurs locaux.

Un autre constat de l'amélioration de la gestion des services sociaux de base par les acteurs locaux est l'augmentation du taux de consommation des ressources financières transférées par l'Etat. En effet, les CT avaient du mal à consommer les crédits alloués dans le cadre du transfert des compétences et des ressources par méconnaissance des procédures de passation de marchés publics et de montage des dossiers d'appel d'offres. Cette situation faisait qu'à la fin de l'année budgétaire, les collectivités n'avaient pu réaliser aucun investissement avec les crédits alloués par l'Etat. Le rapport MATD (2012) sur l'étude diagnostique sur les motifs de retards d'exécution des projets d'investissement des CT dans les régions de l'Est et du Sud-ouest, estimait à 42% le taux de consommation de la collectivité territoriale la plus performante en 2010, les autres étant autour de 23,7%.

Cette situation s'est trouvée quelque peu améliorée grâce à l'appui du PDDC/GIZ qui a initié des formations dans les domaines touchant les marchés publics. Il a associé au cours de ces formations les responsables des STD qui ont profité de l'occasion pour dialoguer avec les agents des CT sur les difficultés rencontrées. Ces taux atteignaient en 2013, 78% pour la commune la plus performante et 59% pour la moins performante.

Pendant l'étude, il est ressorti qu'une initiative locale issue de cette rencontre s'est développée dans la région du Sud-ouest. Cette initiative consiste en une rencontre trimestrielle entre les agents des CT et les agents des STD pour discuter des difficultés rencontrées dans leur collaboration. Elle est autofinancée par les acteurs eux-mêmes à raison de 1000F. CFA par mois et par acteur concerné.

Enfin, le PDDC/GIZ a développé des outils et des guides pratiques à l'endroit des agents des CT pour les accompagner dans l'exercice de la MOP. Ils sont bien appréciés par les acteurs locaux, qui estiment à 88,9% ne plus rencontrer de difficultés dans l'exécution de leurs missions grâce à ces outils.

L'observation directe sur le terrain et les entretiens réalisés auprès des autres PTF, obligent à relativiser ces résultats. En effet, dans le cadre de la SNRC-AD, comme souligné plus haut, le BF est accompagné par de nombreux partenaires. Les CT bénéficient également d'actions menées par d'autres programmes et projets qui peuvent aussi influencer l'amélioration de l'exercice de la MOP.

Les activités de renforcement des capacités bien qu'ayant produit des résultats, ne s'inscrivent pas dans la durabilité pour l'ensemble des appuis apportés. L'absence de concertation entre les différents PTF sur des objectifs communs a contribué à une dispersion des énergies avec une faible appropriation par les bénéficiaires.

Même si a priori les résultats semblent établir la satisfaction des bénéficiaires par rapport aux actions du programme et les effets positifs sur l'exercice de la MOP, il faut toutefois noter que les acteurs locaux ont formulé des attentes par rapport à leur collaboration avec le PDDC/GIZ.

#### 4.3.5 Attentes des acteurs locaux

Au cours de cette étude, les attentes des acteurs par rapport aux actions du PDDC/GIZ ont été recueillies et elles résident dans les stratégies de pérennisation des acquis et dans le suivi des investissements réalisés par la collectivité. Selon le DRCMEF de l'Est : « *il existe une grande crainte quant à l'avenir des acquis obtenus par le PDDC/GIZ ces dernières années* ». En effet, selon lui : « *s'il n'y a pas d'initiative locale des CT afin de pérenniser les acquis, à la fin du programme, la performance des CT va baisser. Concernant le suivi des investissements, ce qui reste à combler c'est la gestion des contrats* ».

L'approche du PDDC/GIZ doit donc conduire les acteurs locaux à ressentir le besoin et l'importance de maintenir le cap de cette collaboration entre différentes parties prenantes de la CT.

#### 4.4 Recommandations pour l'amélioration de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique

L'analyse des résultats de la présente étude a fait ressortir des insuffisances dans l'approche d'appui en MOP du PDDC/GIZ. Il convient alors de faire des propositions pour son amélioration.

En rapport avec les actions de pérennisation, le PDDC/GIZ peut contribuer à la création d'un centre d'expertise régional de MOP. Ce centre réunira les compétences locales et les bonnes pratiques de MOP. Il sera composé de personnes ressources formées à la MOP afin d'accompagner les CT. Toutefois, il s'adressera aux CT, aux chercheurs, aux instances gouvernementales et aux autres organismes s'intéressant à la MOP et sera un support technique structuré auquel les CT pourraient se fier. Ce centre va travailler autour de quatre axes : Services-conseils techniques ; Appui technique à l'amélioration de la qualité ; Formation, vulgarisation et transfert technologique et Innovation.

Ce centre va être auto financé en partie par les CT ce qui témoignera de leur engagement et par le MATD en tant qu'autorité de tutelle. Le PDDC/GIZ interviendra pour le soutien technique et l'appui en personnes ressources pour le suivi et conseil des CT.

Concernant la non prise en compte du secteur privé local, le PDDC/GIZ doit les intégrer dans le processus de renforcement des capacités en passant par les chambres régionales de commerce qui sont les structures faitières du secteur privé local. Cela permettra de rendre effectif et de consolider le partenariat public privé prôné par le gouvernement burkinabè à travers la loi n° 020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso. En son article 5, cette loi autorise l'autorité locale à déléguer ou à céder au partenaire privé la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Pour les acteurs locaux de faible niveau d'instruction, il faudra réfléchir à l'élaboration de modules adaptés (en langue locale) pour pouvoir les intégrer dans le processus et faire un accompagnement. Cela pourrait se faire grâce à un partenariat avec le ministère burkinabè de l'éducation nationale et de l'alphabétisation. Ce ministère a une direction de l'enseignement non formelle et de l'alphabétisation qui

dispose des compétences pour adapter les modules de renforcement des capacités en MOP en langue locale accessibles aux acteurs locaux de faible niveau d'instruction.

A l'issue de l'analyse des données collectées et traitées, l'étude ouvre une perspective sur une nouvelle démarche pour favoriser l'émergence d'initiative locale et un ancrage de la MOP. Il s'agit de l'approche territoriale intégrée (ATI). En effet, au cours des recherches, l'approche territoriale intégrée (ATI) a été entrevue comme une réponse anticipée aux problèmes d'appropriation de la MOP par les CT. L'approche "territoriale" permet aux acteurs locaux de définir une politique de développement à partir des réalités, atouts (forces), contraintes (faiblesses), besoins et opportunités, d'une zone déterminée. Elle repose sur une approche globale et concertée du territoire et sur la recherche d'intégration des ressources locales (endogènes)<sup>26</sup>.

Dans l'approche territoriale intégrée, l'important est de favoriser la prise en charge du milieu par les acteurs du milieu eux-mêmes, afin de faire émerger des stratégies durables et pérennes permettant de mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'une vision intégrée et partagée, par exemple en matière de développement social et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CMTQ, 2013)<sup>27</sup>. C'est l'exemple du Programme de Développement Intégré de Fatick (PDIF) au Sénégal<sup>28</sup>.

Le PDIF, à travers une approche territoriale, participative et inclusive a permis la mise en synergie de divers acteurs et contribué ainsi à la création des conditions d'une démocratie locale participative. La mise en place d'un comité de pilotage fonctionnel, la tenue de rencontres bimestrielles à la base ainsi que l'organisation d'ateliers de réflexion et de formation ont favorisé une véritable animation du territoire. Elles ont également permis un encadrement de proximité et une meilleure gestion des subventions reçues par les bénéficiaires. Le renforcement des capacités organisationnelles, institutionnelles et financières des structures fédératives de la région a permis la mobilisation des acteurs locaux autour de la valorisation du potentiel économique local. L'expérience sénégalaise peut servir de modèle aux CT burkinabè.

## **4.5 Discussion des résultats et limites de la recherche**

### *4.5.1 Discussion des résultats*

Cette partie a pour objectif d'approfondir la réflexion sur les résultats de l'étude. Pour évaluer les apports de cette enquête, il faut discuter des résultats de l'analyse des éléments d'amélioration de l'exercice de la MOP par les acteurs locaux des CT de l'Est et du Sud-ouest en faisant un feed-back sur la revue de la littérature. Il s'agit de mettre en relief les principales contributions de l'étude, de savoir si les actions du PDDC/GIZ contribuent à une amélioration de l'exercice de la MOP au sein des CT. A l'issue de l'analyse des résultats quantitatifs et qualitatifs de cette enquête, et en s'appuyant sur la

---

<sup>26</sup> [http://atddlgeo-ucad.org/documents/ndeye\\_thiaw.pdf](http://atddlgeo-ucad.org/documents/ndeye_thiaw.pdf) consulté le 8 janvier 2015.

<sup>27</sup> Coalition Montréalaise des Tables de Quartier, (2013), L'approche Territoriale intégrée par et pour les communautés locales.

<sup>28</sup> [http://www.geradsn.org/etudes/capitalisation\\_pdif.pdf](http://www.geradsn.org/etudes/capitalisation_pdif.pdf) consulté le 8 janvier 2015.

partie théorique de ce travail, il est possible de formuler des réponses aux questions de départ dans l'optique de vérifier la proposition de recherche et d'établir une corrélation avec les variables de départ.

### Vérification des variables

Questions de recherche	Réponses
Comment les actions du PDDC/GIZ contribuent-elles à améliorer l'exercice de la MOP dans les CT des régions de l'Est et du Sud-ouest??	<p>A travers la mise en œuvre d'une approche participative de renforcement des capacités</p> <p>A travers l'élaboration d'outils et de guide pratique de la MOP</p> <p>A travers le suivi conseil des CT dans la gestion des affaires locales</p>
Quelle est la contribution des activités du PDDC/GIZ à l'amélioration de l'exercice de la MOP dans les régions de l'Est et du Sud-ouest ?	<p>Augmentation du taux d'exécution du PPM</p> <p>Meilleure participation citoyenne</p> <p>Amélioration du taux de consommation des ressources transférées par l'État</p> <p>Meilleure gestion et fourniture des services sociaux de base</p>
Quelles sont les améliorations possibles de l'intervention du PDDC/GIZ auprès des acteurs locaux de ces CT?	<p>Mise en place d'un centre d'expertise régional de la MOP</p> <p>Intégrer toutes les parties prenantes notamment le secteur privé local</p> <p>Partenariat avec le MENA pour la traduction des outils en langue locale</p> <p>A travers la mise en place d'une démarche ATI</p>
Variables théoriques	Indicateurs de vérification
Renforcement des capacités	<p>Approche entrant dans le cadre du CSMOD</p> <p>Corrélation entre l'approche, la thématique et la MOP</p>
Amélioration de la MOP	Meilleure gestion et fourniture des services sociaux de base par les acteurs locaux
Proposition de recherche	Position
les actions de renforcement des capacités menées par le PDDC/GIZ contribuent à l'amélioration de l'exercice de la MOP dans les CT de l'Est et du Sud-ouest	Enoncé prescriptif et hypothèse vérifiable dans la mesure où de la réalité de terrain, il ressort des éléments d'amélioration de l'exercice de la MOP dans les CT de l'Est et du Sud-ouest

Source : l'auteur

#### 4.5.2 *Limites de la recherche*

Les limites de la recherche sont de trois ordres.

Premièrement, une comparaison avec une région ne faisant pas partie de la zone d'intervention du PDDC/GIZ aurait permis de mieux mettre en exergue la contribution du programme à l'amélioration de la MOP et les éléments de son approche en renforcement de capacités afin de pouvoir décrire davantage ces spécificités .

Deuxièmement, la validité interne et externe de nos résultats est aussi une limite. Nous avons certes fait une recherche de terrain, mais force est de constater que l'interaction des variables (tels que l'environnement institutionnel marqué par la présence d'autres programmes intervenant auprès des mêmes CT) non prises en compte peut influencer la variable dépendante ; c'est-à-dire dans notre cas la MOP. Ainsi, la validité interne de nos résultats devra tenir seulement compte de la variable indépendante retenue. Quant à la validité externe, nous dirons que les résultats obtenus pourraient être quelque peu similaires à toutes les CT dans le contexte burkinabè.

Enfin, la troisième limite est liée à l'échantillonnage (non probabiliste) que nous avons effectué. En effet, il s'avère presque impossible d'évaluer la non-représentativité des échantillons constitués. Par ailleurs, cette non-représentativité donne une faible possibilité de généralisation des résultats.

## Conclusion

Le présent mémoire portant sur « la contribution de la GIZ à l'amélioration de la MOP au Burkina Faso : cas des régions de l'Est et du Sud-ouest » se veut une contribution à l'amélioration de l'approche d'intervention du PDDC/GIZ, dans le renforcement des capacités des acteurs locaux dans l'exercice de la MOP. Le concept de MOP est un outil de gouvernance locale que les CT doivent maîtriser, pour pouvoir relever les défis de la décentralisation et du développement local.

L'objectif de cette présente recherche, a été de contribuer à l'amélioration de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique des acteurs locaux des régions de l'Est et du Sud-ouest. La description de l'approche d'intervention du programme, l'identification des acquis et des insuffisances des actions du programme et la formulation de recommandations réalisées dans ce mémoire, permettent de croire que l'objectif de recherche a été atteint.

La principale question qui a conduit la recherche était celle de savoir « comment les actions du PDDC/GIZ contribuent-elles à améliorer l'exercice de la MOP dans les CT des régions de l'Est et du Sud-ouest? ». Cette question trouve une partie de sa réponse dans l'engagement et la démarche d'appui en renforcement des capacités du programme, ce qui a permis d'enregistrer les acquis qui ont été identifiés. L'autre partie de la réponse se trouve, dans l'appréciation des différents acteurs locaux rencontrés au cours de l'étude. Toutefois, des insuffisances ont été constatées notamment dans la non prise en compte de toutes les parties prenantes, tel que le secteur privé local et dans le manque de stratégie pour pérenniser les acquis à la fin du programme.

Pour atteindre ces résultats, la démarche empirique a mis à profit deux méthodes de recherche dont l'approche quantitative pour la collecte des informations statistiques et l'approche qualitative pour la collecte de données de type qualitatif, de portée analytique.

Au terme de l'analyse des données, le constat est que la MOP s'est améliorée même si les résultats ne sont pas imputables aux seules actions du programme. On constate toutefois, une réelle satisfaction des acteurs locaux bénéficiaires et une nette amélioration dans la gestion des affaires locales par une augmentation du taux d'exécution du PPM, une amélioration du taux de consommation de crédits transférés par l'Etat, une baisse du taux de rejet des dossiers au niveau de la DRCMEF et une implication de plus en plus visible des OSC. Ces constats permettent de confirmer l'hypothèse selon laquelle « les actions de renforcement des capacités menées par le PDDC/GIZ contribuent à l'amélioration de l'exercice de la MOP dans les CT de l'Est et du Sud-ouest ».

Cependant, une démarche d'approche territoriale intégrée permettrait entre autre, d'atténuer les insuffisances que notre étude a révélées. L'ATI permettra de tenir compte de toutes les parties prenantes locales, de tenir compte des spécificités territoriales et d'avoir l'assurance de la pérennité des actions.

Il est certain que ce travail n'a pas atteint la perfection escomptée à cause des limites objectives sur le sujet pour cerner la problématique avec toute la rigueur nécessaire. Mais, nous espérons avoir contribué un tant soit peu à la compréhension de l'exercice de la MOP par les CT au Burkina Faso et à l'amélioration de la contribution du PDDC/GIZ. Au regard de l'importance du sujet et de la situation politique en cours dans le pays, il serait opportun de faire un diagnostic poussé de la MOP dans les CT, afin de proposer une stratégie globale d'intervention des programmes et projets d'aide au développement. Quant au PDDC/GIZ, il est nécessaire qu'une autre étude fasse une évaluation plus poussée de son action, afin d'en déterminer l'impact réel sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale dans ses régions d'intervention.

## Références bibliographiques

### Ouvrages

- AYEVA, T. (2003). « Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales », rapport de recherche n 3, Université du Québec.
- BRASSARD, M. et GAGNON, C. (2000). « Quelle gouvernance pour les communautés locales ? », Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp. 171-187.
- DE REVIERS, B. (2007). « Concrétiser la notion de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la coopération décentralisée », F3E.
- DUMEZ, H. (2011). « Qu'est-ce que la recherche qualitative ? » CNRS/ Ecole Polytechnique, Le Libello AEGIS. Vol 7 N°4-Hiver 2011 pp 48.
- EADE, D. (1997). « Qu'est-ce que le renforcement des capacités ? », dans Oxfam, *Le Développement des capacités, une approche du développement centré sur les personnes* ("What is capacitybuilding?", in: *Capacity-Building, An Approach to People-Centred Development*"), Oxford: publication d'Oxfam, pp. 23-49.
- KY, A. (2010). « Décentralisation au Burkina-Faso : une approche en économie institutionnelle », thèse de doctorat en économie, faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg (Suisse).
- MATTEUDI, E. (2012). « Les enjeux du développement local en Afrique ou comment repenser la lutte contre la pauvreté : des opérateurs internationaux du développement au cœur des controverses », édition l'harmattan.
- MEIGNANT, A. (1993). « Manager la formation » Editions Liaisons Paris.
- MORIN, S. (2005). « La nouvelle gouvernance rurale : le cas de la corporation « cap-à-l'aigle, village des lilas » mémoire de maîtrise », université du Québec à Rimouski.
- NIANG, D. (2007). « Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégie de développement local au Sénégal : l'expérience de la ville de Saint Louis », thèse de doctorat en géographie, département de Géographie et Aménagement de l'Université de Toulouse le Mirail.
- SY, J. (2005). « Finances publiques, Décentralisation et Transparence budgétaire », Aide Transparence.
- TASCHEREAU, S. (1997). « Le développement des capacités : du concept à l'opérationnel. Un guide analytique »; ("Capacity Development: from Concept to Operations, an Analytical Guide"). Division Politiques, ACDI.

TOVIGNAN, B. (2009). « Démarche participative dans la conduite des actions de développement au Bénin : cas de trois communes, Nikki, Boukombé et Cobly », mémoire de master professionnel, Institut Africain de Professionnalisation en Management.

### **Reuves et publications**

AFD (2013). « Cadre d'intervention transversal « soutenir le renforcement des capacités ».

COALITION MONTREALAISE DES TABLES DE QUARTIER (2013). « L'approche Territoriale intégrée par et pour les communautés locales ».

COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT-ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (2006). « Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques » Revue de l'OCDE sur le développement », vol. 8, n° 3

MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES COLLECTIVITES LOCALES (2012). « Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali », rapport final.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DECENTRALISATION (2013). « Etude diagnostique sur l'exercice de la MOP locale par les collectivités territoriale au BF », rapport définitif.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DECENTRALISATION (2011). « Etude pour l'élaboration d'un diagnostic sur les motifs des retards et d'exécution des projets d'investissement des CT dans les régions de l'Est et du Sud-ouest », rapport final.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DECENTRALISATION (2007). « Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation au Burkina Faso ».

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DECENTRALISATION (2011). « Stratégie Nationale de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Décentralisation ».

PROGRAMME DECENTRALISATION/DEVELOPPEMENT COMMUNAL/GIZ (2013). « Rapport d'activités ».

PROTOS (2010). « Guide manuel de la maîtrise d'ouvrage locale ».

### **Références électroniques**

AMBROISE, G. (1996). « Le projet de recherche en administration » [www.fsa.ulaval.ca](http://www.fsa.ulaval.ca).

BANQUE MONDIALE (1997). « Partnership for Capacity development in Africa. A Progress Report ». Rapport accessible au site de la Banque Mondiale: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) consulté le 10 avril 2014.

BOLGER, J. (2000). « Le développement des capacités: sa raison d'être, sa nature et ses modalités », Documents hors-série sur le développement des capacités, vol.1, no 1, par la Direction générale des politiques de l'ACDI, 9 p. Disponible sur le site : [www.acdi-cida.gc.ca](http://www.acdi-cida.gc.ca) consulté le 4 décembre.

[http://atddlgeo-ucad.org/documents/ndeye\\_thiaw.pdf](http://atddlgeo-ucad.org/documents/ndeye_thiaw.pdf) consulté le 8 janvier 2015.

[http://www.geradsn.org/etudes/capitalisation\\_pdf.pdf](http://www.geradsn.org/etudes/capitalisation_pdf.pdf) consulté le 8 janvier 2015.

MORGAN, P. (1998). « Capacités et développement des capacités - Quelques stratégies », Document préparé pour la Direction générale des politiques de l'ACDI, 16 p. Disponible sur Internet : [www.acdi-cida.gc.ca](http://www.acdi-cida.gc.ca) consulté le 12 octobre 2014.

PNUD (1997). « Renforcement des capacités, Document de référence technique no. 2, Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance », New York : PNUD, 54 p. Disponible sur Internet : <http://www.undp.org> consulté le 12 octobre 2014.

UMANA, A. (2002). « Des capacités pour le développement durable : leçons et défis », Choix (juin 2002), Le Magazine du PNUD. Disponible sur Internet : [www.undp.org/dpa/french](http://www.undp.org/dpa/french) consulté le 23 janvier 2015.

[www.capacity.org](http://www.capacity.org) consulté le 23 janvier 2015.

[www.giz.de](http://www.giz.de) consulté le 12 mars 2014

## **Annexes**

## **ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS**

**STRUCTURE :**

**REGION :**

**COMMUNE :**

**N°:**

**DATE :**

QUEL TYPE D'ACCOMPAGNEMENT ACCORDEZ-VOUS À LA COLLECTIVITE ?

COMMENT APPRECEIEZ VOUS LA QUALITE DU TRAVAIL DE LA COMMUNE ?

QUELLES SONT LES DIFFICULTES QUE VOUS RENCONTREZ DANS L'ENCADREMENT DE LA COMMUNE ?

LA COMMUNE EXCELLE T ELLE DANS L'EXERCICE DE CETTE MOP ?

QUELLES RELATIONS ENTRETENEZ-VOUS AVEC LE PDDC/GIZ ?

AVEZ-VOUS UN CADRE DE CONCERTATION AVEC LES PTF INTERVENANT DANS LA COLLECTIVITE ?

CELA A-T-ELLE CONTRIBUE A L'AMELIORATION DE L'EXERCICE DE LA MOP DANS LA COMMUNE ?

QUELS SONT LES ENJEUX DE LA MOP SELON VOUS POUR LA COMMUNE ?

PENSEZ VOUS QUE LA GIZ APPORTE VRAIMENT A L'APPROPRIATION DE LA MOP ?

QUELLES RECOMMANDATIONS FEREZ-VOUS A L'ENDROIT DE LA GIZ ?

QUELLES RECOMMANDATIONS FEREZ-VOUS A L'ENDROIT DE LA COMMUNE PAR RAPPORT A LA MOP ?

## **ANNEXE 2 : GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES RESPONSABLES DU PDDC/GIZ**

**DATE :**

QUEL TYPE D'ACCOMPAGNEMENT ACCORDEZ-VOUS À LA COLLECTIVITE ?

QUELLE EST VOTRE APPROCHE D'APPUI EN RENFORCEMENT DES CAPACITES AUPRES DES CT ?

COMMENT APPRECEIEZ VOUS LA QUALITE DU TRAVAIL DE LA COMMUNE ?

QUELLES SONT LES DIFFICULTES QUE VOUS RENCONTREZ DANS L'ENCADREMENT DE LA COMMUNE ?

LA COMMUNE EXCELLE T ELLE DANS L'EXERCICE DE CETTE MOP ?

QUELLES RELATIONS ENTRETIENEZ-VOUS AVEC LES AUTRES PARTENAIRES INTERVENANT DANS LA COLLECTIVITE ?

AVEZ-VOUS UN CADRE DE CONCERTATION AVEC LES AUTRES PTF INTERVENANT DANS LA COLLECTIVITE ?

CELA A-T-ELLE CONTRIBUE A L'AMELIORATION DE L'EXERCICE DE LA MOP DANS LA COMMUNE ?

QUELS SONT LES ENJEUX DE LA MOP SELON VOUS POUR LA COMMUNE ?

PENSEZ VOUS QUE LA GIZ APPORTE VRAIMENT A L'APPROPRIATION DE LA MOP ?

QUELLES RECOMMANDATIONS FEREZ-VOUS A L'ENDROIT DE LA GIZ ?

QUELLES RECOMMANDATIONS FEREZ-VOUS A L'ENDROIT DE LA COMMUNE PAR RAPPORT A LA MOP ?

**ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ACTEURS LOCAUX**

**REGION :**

**COMMUNE :**

**N° :**

**DATE :**

CATEGORIE D'ACTEUR

NIVEAU D'INSTRUCTION

SEXE

LES CONSEILLERS PARTICIPENT ILS ACTIVEMENT AUX SESSIONS DU CONSEIL ?

OUI

NON

LES CONSEILLERS PARTICIPENT ILS AUX ACTIVITES DE LA COLLECTIVITE ?

OUI

NON

AVEZ-VOUS UN PLAN DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL ?

OUI

NON (si NON saut)

COMMENT L'AVEZ-VOUS ELABORE ?

ETES VOUS ARRIVEE A METTRE EN ŒUVRE LES PROJETS DE VOTRE PDC ?

LA COMMUNE S'AUTOFINANCE T ELLE ?

OUI

NON

SI NON QUELLES SONT VOS SOURCES DE FINANCEMENT ?

ETAT

PARTENAIRE TECHNIQUE ET FINANCIER

AUTRES

COMMENT FAITES-VOUS LE PLAIDOYER POUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES ?

PLAN D'ACTION

PCD

PROGRAMME D'ACTIVITES

AUTRES

COMMENT FAITES-VOUS LA PASSATION DES MARCHES ?

PAR LA CAM

LE MAIRE

LE CONSEIL MUNICIPAL

AUTRE

COMMENT FAITES-VOUS LE SUIVI DES INVESTISSEMENTS ?

PAR LE CONSEIL MUNICIPAL

PAR UN PRESTATAIRE

PAR LES OSC

PAS DE SUIVI

COMMENT GEREZ VOUS LES INFRASTRUCTURES DE LA COLLECTIVITE ?

SELON DES MODESLES DE DELEGATION

COGES

LA MAIRIE

AUTRE

CONNAISSEZ-VOUS LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE (MOP) ?

OUI

NON

SI OUI AVEZ-VOUS BENEFICIE DE RENFORCEMENT DE CAPACITES EN LA MATIERE ?

OUI

NON

COMBIEN DE FORMATION AVEZ-VOUS SUIVI ?

3

5

7

9

11

PLUS

QUELLES SONT LES ACTIVITES DE RENFORCEMENT DE CAPACITES AUXQUELLES VOUS AVEZ PARTICIPE ?

FORMATION

APPUI CONSEIL

VOYAGE D'ECHANGE

AUTRE

QUI ONT ETE LES BENEFICIAIRES DE CES ACTIVITES DE RENFORCEMENT DE CAPACITES (FORMATION) AU SEIN DE VOTRE COLLECTIVITE ?

OSC

ELUS

STD

AGENTS DES CT

AUTRES

QUELS SONT LES THEMATIQUES ABORDEES ?

MOP

FINANCES LOCALES

PASSATION DES MARCHES

ADMINISTRATION COMMUNALES

PARTICIPATION CITOYENNE

AUTRES

LES FORMATIONS ONT DURE COMBIEN DE TEMPS ?

2 JOURS

5JOURS

7 JOURS

AUTRES

AVEZ-VOUS PU METTRE EN APPLICATION LES CONNAISSANCES APPRISES ?

OUI

NON

AVEZ-VOUS BENEFICIEZ D'UN SUIVI POSTERIEUR A LA FORMATION ?

OUI

NON

PENSEZ VOUS QUE CES CONNAISSANCES ONT AMELIORE LA QUALITE DU TRAVAIL DANS VOTRE COLLECTIVITE ?

OUI

NON

QUELS SONT LES EFFETS DU RENFORCEMENT DES CAPACITES SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE ?

AMELIORATION DE MON TRAVAIL

PARTICIPATION AUX DEBATS

COMPREHENSION DU PCD

SOUCI DE PLANIFICATION

AMELIORATION DE LA COMMUNICATION

COMMENT APPRECEIEZ VOUS LES ACTIONS DE LA GIZ ?

SONT-ELLES EN ADEQUATION AVEC VOS ATTENTES EN MATIERE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES ?

OUI

NON

CONNAISSEZ-VOUS D'AUTRES PROGRAMMES QUI INTERVIENNENT DANS VOTRE COLLECTIVITE ?

OUI

NON

SI OUI LESQUELS ?

SOUHAITEZ-VOUS AUTRE CHOSE DE LA PART DE LA GIZ EN MATIERE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES ?

## ANNEXE 4 : ICONOGRAPHIE DE QUELQUES OUTILS DEVELOPPES PAR LE PDDC/GIZ

### Dossiers renseignés types



### Recueil texte sur les marchés publics et lexique



### 50 questions/réponses sur la passation des marchés

