



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

Capital humain et développement local dans le processus de décentralisation au Burkina Faso : bilan et perspectives dans les communes rurales de Pabré et Saaba

Présenté par

Elias Akpé Kuassivi Ségla

Pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor
Département Administration - Gestion
Spécialité Gouvernance et Management public

Le 9 avril 2013

Directeur :

Pr. Augustin Loda

Professeur Titulaire des Universités,
Directeur du Centre pour la Gouvernance Démocratique

Co- Directeur :

Pr. Danièle Bordeleau

Directrice du Département Administration-Gestion
Université Senghor d'Alexandrie

Devant le jury composé de :

Pr. Danièle Bordeleau Présidente

Directrice du Département Administration-Gestion
Université Senghor d'Alexandrie

Pr. Fulbert Amoussouga Géro Membre

Professeur Titulaire des Universités, Directeur de l'Ecole
doctorale de la FASEG Université d'Abomey-Calavi

Pr. Reham Adel Membre

Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et des
Technologies

Remerciements

La mise en œuvre de ce document a nécessité la participation et l'engagement de certaines personnalités. A ce titre, j'exprime ma profonde gratitude à toutes les personnes qui ont contribué à sa réalisation :

En tout premier lieu, ma mère *Elisabeth Mahouékpo*, mon frère *Euloge Ségla*, mes sœurs *Evelyne*, *Elsie*, *Eudine* et *Eliane Ségla*, dont l'amour et la solidarité ne m'ont jamais fait défaut ;

Pr. Augustin Loada, Directeur Exécutif du Centre pour la Gouvernance Démocratique au Burkina Faso, qui a accepté de m'accueillir au CGD pour mon stage professionnel et de diriger ce travail de recherche ;

Pr. Danièle Bordeleau, Directrice du département Administration-Gestion de l'Université Senghor d'Alexandrie, qui a également accepté d'apporter sa caution scientifique à ce mémoire ;

Pr. Fulbert Amoussouga Géro, Directeur de l'Ecole doctorale de la FASEG de l'Université d'Abomey-Calavi, dont l'appui personnel a été déterminant pour ma formation ;

Pr. Thierno Diallo, Professeur à l'Université du Québec à Chicoutimi, pour son orientation méthodologique ;

Pr. Norbert Honlonkoun, Directeur de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management du Bénin, et

Pr. Joseph Prince-Agbodjan, ex-Directeur de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management, qui ont accepté de financer partiellement ma formation ;

Pr. Reham Adel, Professeure à l'Académie Arabe des Sciences et des Technologies d'Egypte, pour l'intérêt accordé à ce travail et son analyse pertinente ;

Pr. Leonardo Villalon, Professeur de Sciences politiques et d'histoire africaine à l'Université de Floride, pour les échanges fructueux et ses conseils durant la phase opérationnelle de cette étude ;

M. Daniel Jean, Directeur du Secrétariat à l'Action Communautaire Autonome et aux Initiatives Sociales du Québec, pour sa contribution inestimable ;

M. Ahmad Al Yassaky, Responsable chargé des prêts à la Bibliothèque de l'Université Senghor d'Alexandrie, pour ses qualités professionnelles et humaines exceptionnelles au service des auditeurs ;

M. Thierry Poda, Chef Service Adjoint, chargé des collectivités locales à la Trésorerie Régionale du Centre du Burkina Faso, dont l'engagement personnel m'a été d'une aide précieuse lors de l'enquête de terrain ;

M. Samuel Guitanga, Chercheur et journaliste parlementaire à l'Assemblée Nationale du Burkina Faso, pour ses travaux et son engagement à faire avancer la recherche dans le domaine du développement local ;

Tout le personnel du CGD, en particulier M. Thomas Ouédraogo, Responsable de la recherche ;

M. Anatole Désiré Doamba, Maire de la commune rurale de Pabré, *M. Yéyé Goussou*, Secrétaire Général de la mairie de Saaba, *M. Kibsa Charles Niondogo*, Secrétaire Général du Conseil Régional du Centre du Burkina et l'ensemble de leurs collaborateurs, qui ont accepté de me consacrer leur temps précieux lors de l'enquête ;

Mlle Estelle d'Avila Vigone, auditrice en Management de projet à l'Université Senghor, pour la relecture et les remarques pertinentes.

Dédicace

A mes petites princesses Stella et Kafui...

A Coumba Diop...

Liste des sigles, acronymes et abréviations

ADEPAC	Appui à la Décentralisation et à la Participation Citoyenne
CEBNF	Centre d'Education de Base Non Formelle
CGD	Centre pour la Gouvernance Démocratique
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CM	Conseiller Municipal
CSPS	Centre de Santé et de Promotion Sociale
CT	Collectivité Territoriale
CVD	Conseil/Conseiller Villageois de Développement
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DPCT	Direction/Directeur (trice) du Personnel des Collectivités Territoriales
DRH	Direction/Directeur des Ressources Humaines
IEC	Information Education Communication
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MATDS	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité
MENA	Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MS	Ministère de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSE/JF	Programme Spécial de création d'Emploi pour les Jeunes et les Femmes
SG	Secrétaire Général
PTF	Partenaires Techniques et Financiers

Résumé

Partant du bilan du processus de la décentralisation au Burkina Faso qui, à l'instar des autres pays ouest-africains, n'a pas su intégrer de façon dynamique la dimension humaine dans le processus, ce mémoire pose la problématique de la capacité des collectivités territoriales et des acteurs locaux à planifier et mettre en œuvre le développement local. Il y est démontré que les communes rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre de la décentralisation, parce que le capital humain n'est pas suffisamment développé et capable de réaliser le développement local de façon autonome. Le problème se pose avec acuité dans les zones rurales, plus pauvres et plus largement touchées par les handicaps socio-économiques. Tout en contribuant à enrichir le débat sur la capacité des communes rurales, l'étude place le capital humain au cœur du développement local. Il met en exergue l'importance qu'il faut accorder aux qualités intrinsèques et aux interactions des différents acteurs locaux, sans lesquels aucun développement local n'est possible.

Mots-clés

Décentralisation – Développement local – Renforcement de capacités – Capital humain

Abstract

Based on the decentralization process assessment in Burkina Faso which, like other West African countries, did not integrate in a dynamic way human dimension in the process, this thesis poses the problems of local authorities and actors' capacity in planning and implementing local development. Communes encounter difficulties in decentralization implementation, because human capital is not sufficiently developed in order to be able to carry out local development in autonomous way. The problem arises with acuity in rural zones, poorer and more seriously touched by the socio-economic handicaps. While contributing to enrich the debate on rural local authorities' capacity, our study places human capital in the heart of local development. It points up the importance that is necessary to grant to local actors' intrinsic qualities and interactions, without which local development is not possible.

Key words

Decentralization – local Development – Empowerment – Human capital

Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Liste des sigles, acronymes et abréviations.....	iii
Résumé.....	iv
Mots-clés.....	iv
Abstract.....	v
Key words.....	v
Table des matières.....	vi
Introduction.....	1
1 Un contexte de décentralisation peu favorable à l'amorce d'un vrai développement local au Burkina Faso.....	3
1.1 Le processus de décentralisation au Burkina Faso.....	3
1.1.1 Brève historique de la décentralisation.....	3
1.1.2 Les catégories de collectivités territoriales.....	3
1.2 Une difficile adéquation entre les compétences humaines et la nécessité du développement local dans les communes rurales.....	4
1.2.1 La faible capacité des communes rurales.....	4
1.2.2 L'analphabétisme chez les acteurs locaux.....	5
1.2.3 Le manque de compétences.....	8
1.3 Des impacts sur la gouvernance et le développement local ?.....	10
1.3.1 Le cadre opératoire de la recherche.....	10
Question principale.....	10
Objectif général.....	10
Résultat attendu.....	10
Propositions de recherche.....	10
1.3.2 Le modèle d'analyse.....	11
2 De la décentralisation au développement local : la place du capital humain.....	12
2.1 Le développement local : un défi pour les collectivités locales dans le processus de décentralisation.....	12
2.1.1 La décentralisation, pour la capacité d'agir aux collectivités locales.....	13
2.1.2 La gouvernance administrative : dynamique interrelationnelle des acteurs locaux.....	14
2.2 Le transfert des compétences et des ressources humaines aux communes du Burkina Faso.....	16
2.2.1 Le cadre juridique du transfert des compétences et des ressources humaines.....	16
2.2.2 La complexité des rapports entre les différents acteurs locaux.....	17

3	L'étude menée dans les communes de Saaba et de Pabré	19
3.1	Le choix des communes de Saaba et de Pabré et l'échantillonnage.....	19
3.2	L'approche de l'étude.....	20
3.3	Les méthodes de collecte des données.....	20
3.3.1	L'analyse documentaire	20
3.3.2	L'observation directe et participante.....	20
3.3.3	Les entretiens individuels.....	21
3.3.4	Le focus groupe.....	21
3.4	L'analyse et l'interprétation des données.....	21
4	Bilan et perspectives de valorisation et de développement du capital humain dans les communes rurales de Saaba et de Pabré	23
4.1	Le bilan humain dans les communes de Pabré et Saaba	24
4.1.1	Le niveau d'instruction et de participation des acteurs locaux à la gouvernance locale .	24
4.1.2	L'organisation et le fonctionnement des services : entre formalisation et actualisation..	26
4.1.3	Le manque de ressources humaines compétentes	28
4.1.4	Le transfert des ressources humaines par l'Etat	31
4.2	Les perspectives de valorisation et de développement du capital humain	33
4.2.1	Renforcer les mécanismes d'accompagnement de l'Etat.....	33
4.2.2	Renforcer les capacités des acteurs locaux	35
	Conclusion	38
	Bibliographie	40
	Liste des figures.....	a
	Liste des tableaux	a

Introduction

La réforme décentralisatrice des années 1990 s'est traduite, dans la plupart des pays africains, par une volonté de redéfinir les relations entre l'Etat et les citoyens et de réduire la pauvreté. Par la promotion du développement économique local, elle a pour finalité l'amélioration du cadre de vie des populations, en leur offrant de meilleurs services de base. Renforcée par les valeurs et principes des objectifs du millénaire pour le développement, elle vise à élever les collectivités au rang d'entités autonomes dans l'environnement institutionnel national. Les politiques publiques antérieures, longtemps basées sur un Etat central, n'ont pas permis de résoudre de façon significative les nombreux problèmes des pays en développement. C'est la raison pour laquelle les collectivités locales portent désormais la responsabilité de la gestion participative et transparente des affaires locales pour promouvoir un développement économique et social.

Pourtant, vingt ans après le début du processus, les collectivités locales peinent encore à assumer cette responsabilité, car elles n'ont pas les capacités nécessaires pour faire face aux enjeux du développement local. En effet, la décentralisation est une réforme audacieuse entreprise avec d'importants défis pour les institutions décentralisées émergentes (Ouédraogo M. E., 2009). Elles doivent réussir une participation plus active des citoyens à la construction d'une vision de développement, au choix d'actions pertinentes et produire des résultats en matière de développement local. La qualité de la gouvernance locale constitue l'élément déterminant du développement du territoire et de l'amélioration effective des conditions de vie des populations. Elle dépend beaucoup du contexte et de la culture publique commune qui en est une composante importante. Les communautés étant vulnérables aux failles tant au niveau de l'information que des compétences, il est donc essentiel, dans les dossiers qu'elles veulent prendre en charge, que compétences minimales et informations exactes soient développées et disponibles (Paquet, 2010). Cette dynamique humaine n'a pas été intégrée au processus de décentralisation au Burkina Faso.

Dans ce pays, le capital humain n'est pas suffisamment développé et capable de réaliser le développement local de façon autonome. Le problème se pose avec acuité dans les zones rurales, plus pauvres et plus gravement touchées par les handicaps socio-économiques. De ce constat découle la question principale de l'étude à savoir : quels sont les impacts de la faiblesse du capital humain sur la gouvernance territoriale et le développement local dans les communes rurales du Burkina Faso ? En répondant à cette question, l'objectif principal est de relever et d'analyser les impacts de la capacité d'agir du capital humain sur la gouvernance et le développement local au Burkina Faso. L'étude s'est déroulée de mai à juillet 2012. Elle s'est appuyée sur deux principales sources de données à savoir les sources documentaires et les entretiens.

Les sources documentaires proviennent des organismes tels que le Centre pour la Gouvernance Démocratique, les collectivités territoriales, les institutions de l'Etat et certains sites internet. Elles

touchent les rapports d'études et les publications, les mémoires et thèses, les comptes rendus, les lois et décrets, les plans de développement communaux et les monographies. Certaines informations proviennent de la presse écrite. Quant aux entretiens, elles peuvent se décliner en deux variantes à savoir les entretiens individuels et un entretien de groupe avec des personnes ressources.

Ce mémoire est structuré en quatre chapitres. Le premier montre comment le contexte de décentralisation au Burkina Faso est peu favorable à l'amorce d'un vrai développement local, pose le problème de la faible capacité humaine des communes, et présente le cadre de recherche. En se basant sur la dynamique du capital humain, le deuxième chapitre tente de faire le lien entre décentralisation et développement local. Quant au troisième chapitre, il décrit l'approche holistico-inductive de notre méthode de recherche et d'analyse du facteur humain dans les communes rurales de Pabré et Saaba. Enfin le quatrième chapitre présente le bilan et les perspectives de développement du capital humain dans les communes rurales.

1 Un contexte de décentralisation peu favorable à l'amorce d'un vrai développement local au Burkina Faso

Le problème majeur de la décentralisation au Burkina Faso est qu'elle n'a pas intégré de façon dynamique la dimension humaine. La faible capacité des acteurs locaux et le manque de compétences dans les collectivités territoriales constituent la synthèse des données de terrain que présente ce chapitre. Avant d'aborder ces problèmes il paraît nécessaire de décrire le contexte de la décentralisation au Burkina Faso.

1.1 Le processus de décentralisation au Burkina Faso

Dans cette section, nous présentons brièvement l'historique de la décentralisation et les différentes catégories de collectivités territoriales.

1.1.1 Brève historique de la décentralisation

L'histoire de la décentralisation au Burkina Faso remonte à l'époque coloniale. Le 4 décembre 1926, les communes "mixtes" de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso ont été créées pour compter du 1^{er} janvier 1927 (Ky, 2010). L'ordonnance N°84-055/CNR/PRES du 15 août 1984 consacra le découpage du territoire burkinabé en 30 provinces et 250 départements. Mais les politiques de décentralisation ont réellement été amorcées avec l'avènement de la quatrième république le 02 Juin 1991. Des textes appropriés sont adoptés en 1993 pour fixer les orientations de la mise en œuvre de la décentralisation. Les premières élections municipales sont organisées en 1995, un réajustement est opéré en 1996 avec le redimensionnement territorial qui porte le nombre de provinces de 30 à 45. Depuis, des élections municipales sont organisées sans discontinuer jusqu'en 2006, date de la communalisation intégrale. Les dernières élections municipales, couplées avec les législatives, ont eu lieu en décembre 2012, prolongeant exceptionnellement de quelques mois le mandat quinquennal des élus. A ce jour, le Burkina Faso compte 13 régions et 351 communes dont 49 urbaines et 302 rurales, qui constituent les collectivités territoriales.

1.1.2 Les catégories de collectivités territoriales

La collectivité territoriale est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle constitue une entité d'organisation et de coordination du développement.¹ Les collectivités territoriales sont classées sur la base de critères démographiques, économiques et administratifs. Il en existe deux types : la commune, collectivité territoriale de base, dont le territoire est organisé en secteurs et/ou en villages ; et en second lieu, la région, ayant vocation à être un espace économique et un cadre d'aménagement, de planification et de coordination du développement. Le

¹ Loi N° 055 – 2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, art.8

ressort territorial de la région est constitué par l'ensemble des territoires des communes qui la composent. Dans son article 18, le Code distingue les communes urbaines de celles rurales. La commune urbaine est une entité territoriale comprenant au moins une agglomération de vingt-cinq mille (25 000) habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins vingt-cinq millions (25 000 000) de francs CFA. La commune rurale est un regroupement de villages ayant au moins une population au nombre de cinq mille (5000) habitants et justifiant un budget annuel d'au moins cinq millions (5 000 000) de francs CFA.

Il ressort de notre analyse que les communes rurales sont celles qui ont le plus de mal à remplir leur mission d'organisation et de coordination du développement. La principale raison en est la difficile adéquation entre les compétences humaines et la nécessité du développement local.

1.2 Une difficile adéquation entre les compétences humaines et la nécessité du développement local dans les communes rurales

Malgré l'expérience capitalisée par le Burkina Faso dans la mise en œuvre de la décentralisation au plan politique, la gouvernance locale fait face à de nombreux défis. Parmi les plus importants, l'analphabétisme des acteurs locaux et le manque de compétences sont les principaux déterminants de la faible capacité des communes.

1.2.1 *La faible capacité des communes rurales*

Il ressort du bilan de la décentralisation plusieurs enjeux liés à la capacité des communes rurales à exercer de façon efficace les responsabilités qui leur sont dévolues. La situation est aggravée par la faiblesse des structures déconcentrées du pouvoir central à accompagner le processus de décentralisation par l'exercice efficace de leur tutelle. D'une part on relève l'incapacité des collectivités locales à développer un agenda public et à répondre aux besoins du développement local, faute d'accès et de contrôle des ressources financières, physiques et humaines. D'autre part, l'insuffisance des moyens et la faible capacité contributive des populations locales, qui sont en général très pauvres, limitent le développement d'une fiscalité locale pour accéder aux ressources financières. D'autre part, les cadres législatifs et de politiques publiques, souvent favorables au maintien de l'hégémonie du pouvoir central, ne permettent pas aux pouvoirs locaux d'être de véritables partenaires dans le processus de développement national.

Par ailleurs, on note une faible participation citoyenne dans la gouvernance locale, les structures locales de pouvoir étant rarement ouvertes pour favoriser une plus grande participation transparente. La société civile, composée notamment d'organisations communautaires de base, est souvent négligée comme potentielle partenaire dans le processus de développement local. A tout cela s'ajoute le faible enracinement populaire des institutions locales, la difficulté d'insérer le dynamisme périphérique, de

susciter la mobilisation. Or, celle-ci est nécessaire à la légitimation et au fonctionnement des institutions locales, sans qu'elles ne soient captées par les notables locaux.

De ce qui précède, il ressort la faible capacité des collectivités locales dans les domaines de la planification stratégique, de la construction du consensus, de la gestion stratégique et opérationnelle. Les compétences humaines sont souvent en déphasage avec les besoins de développement au niveau local. Les principales causes en sont l'analphabétisme chez les acteurs locaux et le manque de compétences humaines.

1.2.2 L'analphabétisme chez les acteurs locaux

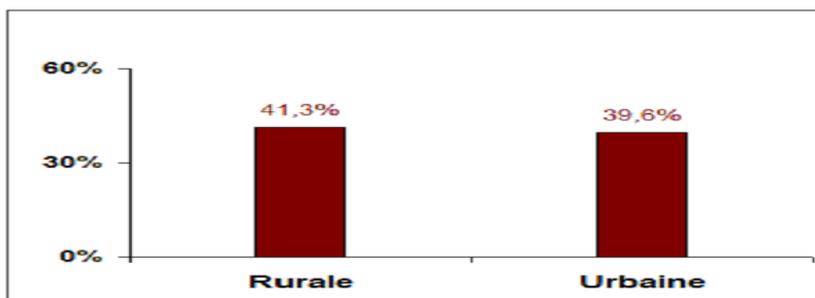
L'appropriation sociale de la gouvernance locale nécessite une action collective et individuelle des acteurs locaux. Ces derniers ne s'approprient les institutions locales que lorsqu'ils s'y reconnaîtront. L'appropriation d'une institution demande une connaissance de son intérêt et de ses missions. Il faut donc un minimum d'instruction pour comprendre ces instruments. Ce minimum manque encore aux acteurs locaux, d'autant plus qu'au terme des élections municipales du 23 avril 2006, sur 17953 élus, 15800 soit 90% sont non lettrés (Guitanga, 2009). Les conseils municipaux sont, dans de nombreuses communes, à majorité analphabètes ou ne maîtrisent pas suffisamment le français, langue de travail, ce qui réduit leurs capacités institutionnelles et rend difficile leur participation active à la gestion municipale. Ce problème concerne autant les conseillers municipaux que certains maires, qui sont appelés à signer des actes engageant leur commune et dont ils ne maîtrisent pas le contenu, par manque d'instruction.

A l'échelle des villages, l'analphabétisme concerne également les membres des comités villageois de développement. Ces derniers ne comprennent pas la langue officielle de communication et ne peuvent donc participer activement à la gouvernance locale (CGD, 2012). Cette situation est confirmée par le PNUD, qui considère le Burkina Faso comme l'un des pays les moins alphabétisés au monde, avec plus de 70 % d'analphabètes parmi les adultes et un taux de scolarisation de 44.6%. Dans tout le pays, qui souffre fortement du manque d'enseignants au niveau du primaire, la suspension des cours et les classes de plus de 120 élèves sont monnaie courante (PNUD, 2009). L'analphabétisme chez les élus locaux peut être mesuré par les taux d'alphabétisation, de scolarisation et les niveaux d'instruction.

Le taux d'alphabétisation des élus locaux par commune

Selon le Ministère chargé de la décentralisation, le taux d'alphabétisation des conseillers en exercice en 2009 par catégorie de commune se présente comme suit :²

²Rakotosoa (2009), les collectivités territoriales en chiffres, ADEPAC – PNUD (toutes les figures qui suivent dans ce chapitre proviennent de la même source



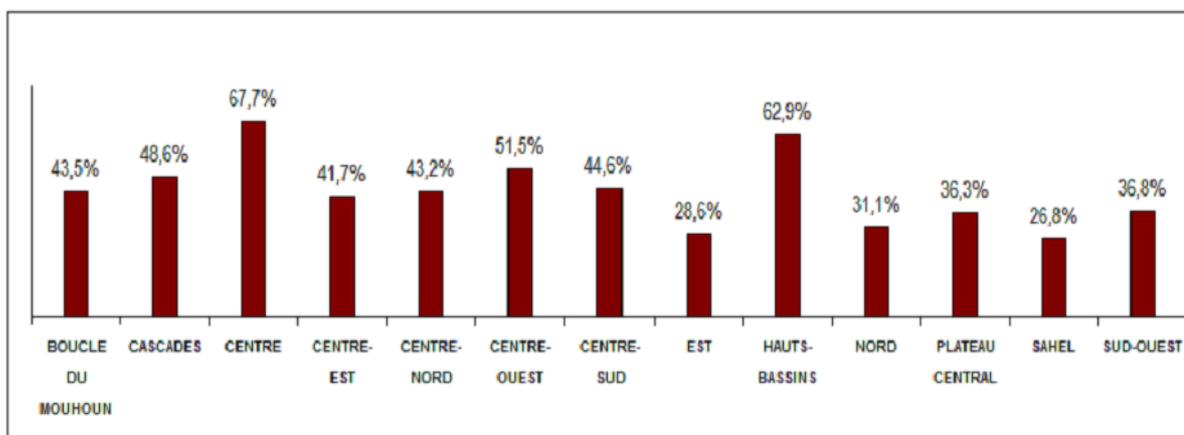
Source : ADEPAC

Figure n°1: Taux d'alphabétisation des conseillers en exercice en 2009 par catégorie de commune

Ces statistiques montrent que 39,6% des conseillers municipaux dans les communes urbaines sont alphabétisés, contre 41,3% dans les communes rurales.

Le taux d'alphabétisation des élus locaux par région

A l'échelle régionale, les données se présentent comme suit :



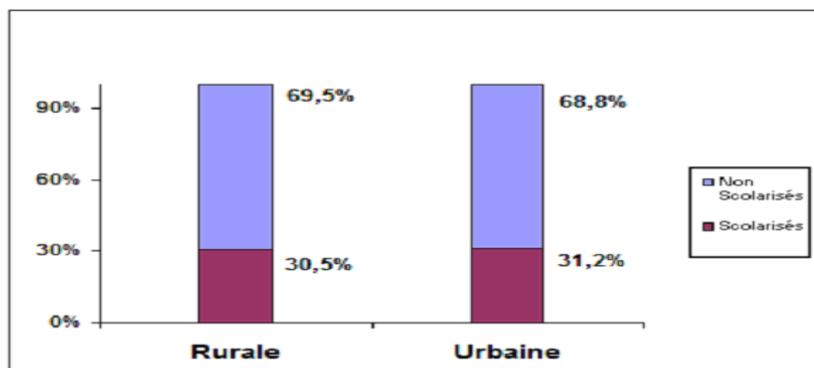
Source : ADEPAC

Figure n°2 : Taux d'alphabétisation des conseillers en exercice en 2009 par région

Selon ces données, en dehors des régions du Centre (67% avec Ouagadougou la capitale) et des Hauts-Bassins (62,9% avec Bobo-Dioulasso la deuxième métropole), toutes les autres régions sont à moins de 50%, les taux avoisinant les 50% étant ceux des régions proches de la capitale. Au total, le taux national donne 43,33%. En plus du taux d'alphabétisation, on peut analyser également le taux de scolarisation et les niveaux scolaires des élus locaux.

Le taux de scolarisation des élus locaux

Les données statistiques du Ministère chargé de la décentralisation présentent le taux de scolarisation des conseillers en exercice en 2009 par type de commune comme suit :



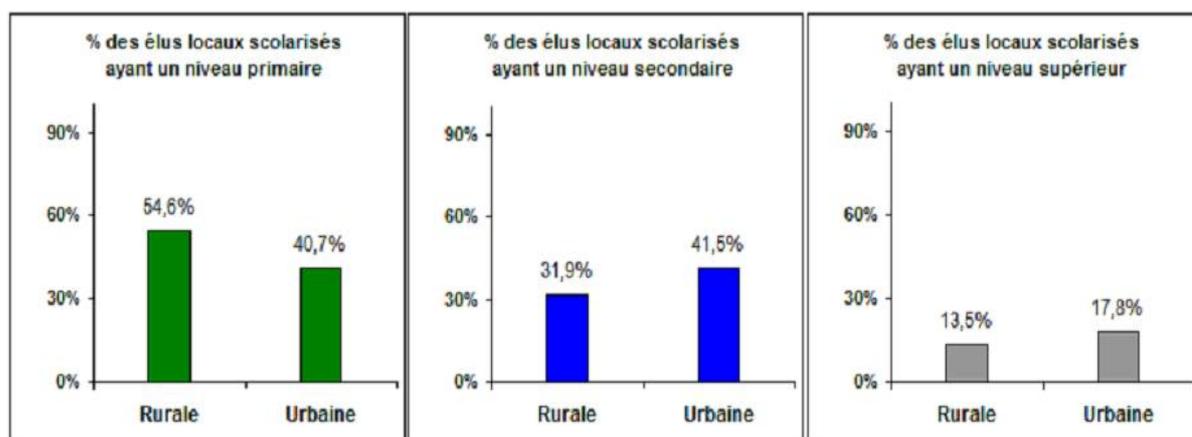
Source : ADEPAC

Figure n°3 : Taux de scolarisation des conseillers en exercice en 2009 par type de commune

On peut noter 69,5% de conseillers non scolarisés dans les communes rurales et 68,8% de conseillers non scolarisés dans les communes urbaines.

Les niveaux scolaires des conseillers

Concernant le niveau scolaire des conseillers, il est représenté comme suit :



Source : ADEPAC

Figure n°4 : Les niveaux scolaires des conseillers en exercice en 2009 par rapport au nombre total des élus scolarisés

On peut noter que 54,5% des conseillers en zone rurale et 40,7% des conseillers en zone urbaine ont un niveau primaire. 31,9% des conseillers en zone rurale et 41,5% des conseillers en zone urbaine ont un niveau secondaire. 13,5% des conseillers en zone rurale et 17,8% des conseillers en zone urbaine ont un niveau supérieur. En résumé, le niveau d'instruction est dans l'ensemble très faible. A cette

faiblesse des élus, qui reflète celle des populations, s'ajoute le manque de compétences dans les communes rurales.

1.2.3 Le manque de compétences

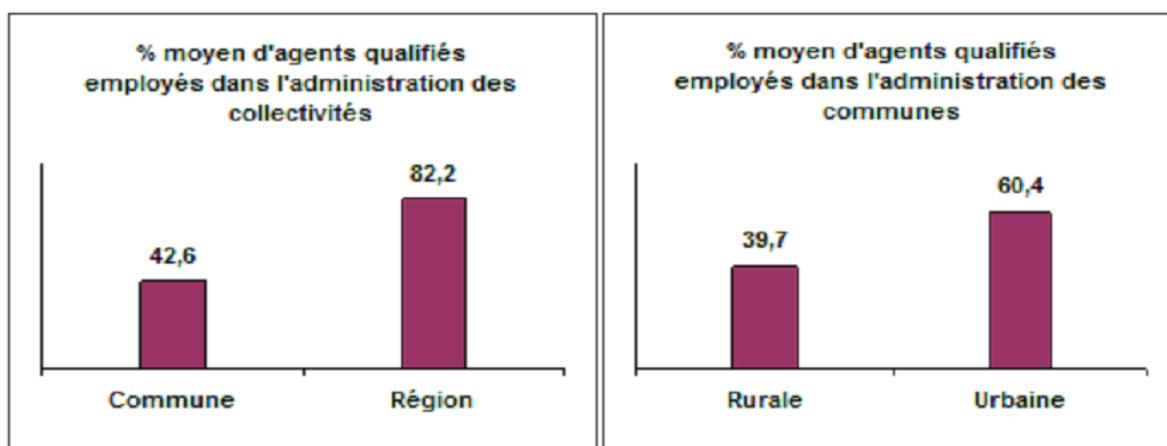
Malgré les efforts réalisés par le gouvernement dans le redéploiement des agents de la fonction publique au profit des collectivités, les besoins en ressources humaines ne sont pas couverts.

Des effectifs insuffisants

Les postes de secrétaires généraux, de personnels de l'état civil, de la comptabilité, des affaires domaniales et foncières etc. sont encore à pourvoir. Selon les autorités du Ministère chargé de la décentralisation, « dans beaucoup de communes rurales, il n'y a que le Maire et son Secrétaire général ». L'ensemble des collectivités fonctionne avec un minimum de personnel mis à leur disposition ou recruté par elles. Au total, 5036 agents, toutes catégories confondues, dont 36,52% de femmes et 63,48% d'hommes sont engagés par les collectivités territoriales. Ces agents se répartissent, selon le type de collectivité, comme suit : 3647 agents pour les 49 communes urbaines soit 72,42% du total (dont 2637 agents, soit 72,31% pour les seules communes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) ; 1240 agents pour les 302 communes rurales correspondant à 24,62% du total ; 149 agents pour les 13 régions soit 2,96% du total. En plus de l'insuffisance des effectifs dans les communes rurales, ces dernières souffrent également l'insuffisance de qualification professionnelle.

Un faible niveau de qualification professionnelle

Les données du Ministère chargé de la décentralisation présentent le pourcentage moyen d'agents qualifiés dans l'administration des collectivités comme suit :



Source : ADEPAC

Figure n°5 : Les agents qualifiés employés par les collectivités

Il est constaté un faible niveau de qualification professionnelle des agents employés par les communes rurales, le taux de qualification professionnelle étant de 39,7%. Par ailleurs, les besoins en personnel qualifié peuvent être analysés par type d'emplois.

Les besoins en comptables qualifiés

Les besoins des communes en comptables qualifiés s'expriment comme suit :



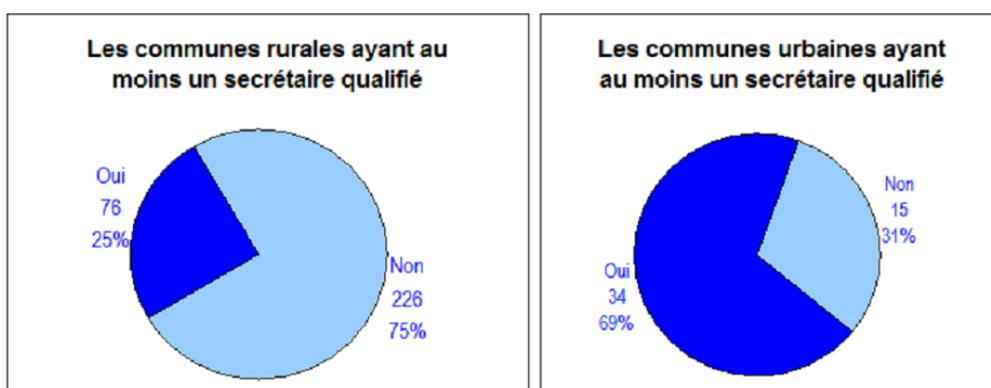
Source : ADEPAC

Figure n°6. Nombre et pourcentage de collectivités ayant au moins un comptable qualifié

Cette figure illustre que la majorité des communes rurales ne dispose pas de comptables qualifiés. Il en est de même pour l'emploi de secrétaire.

Les besoins en secrétaires qualifiés

Ces besoins s'expriment comme suit :



Source : ADEPAC

Figure n°7 : Nombre et pourcentage des collectivités embauchant des secrétaires qualifiés

Comme l'illustre cette figure, la plupart des communes rurales ne disposent pas jusqu'ici de secrétaires qualifiés. Au total, les données ci-dessus suscitent notre interrogation sur les impacts de la

faiblesse du capital humain sur la gouvernance territoriale et le développement local dans les communes rurales.

1.3 Des impacts sur la gouvernance et le développement local ?

Il ressort de l'analyse du contexte que les communes rencontrent des difficultés pour amorcer un vrai développement local, parce que le capital humain n'est pas suffisamment développé et valorisé. Il est à noter que le problème se pose avec acuité dans les zones rurales, plus pauvres et plus largement touchées par les handicaps socio-économiques. « La pauvreté au Burkina (et dans d'autres pays de l'Afrique sahélienne) présente un visage surtout rural » (Ouédraogo, 2009). C'est pourquoi, tout en cherchant à mesurer les manifestations concrètes de la capacité d'agir des acteurs locaux dans les communes rurales, notre étude pourrait contribuer à la formulation de perspectives pour la valorisation et le développement du capital humain dans le processus de décentralisation au Burkina Faso. Ce qui nous amène à définir notre cadre opératoire, qui s'articule autour du questionnement, des objectifs et résultat attendu de l'étude et des propositions de recherche.

1.3.1 Le cadre opératoire de la recherche

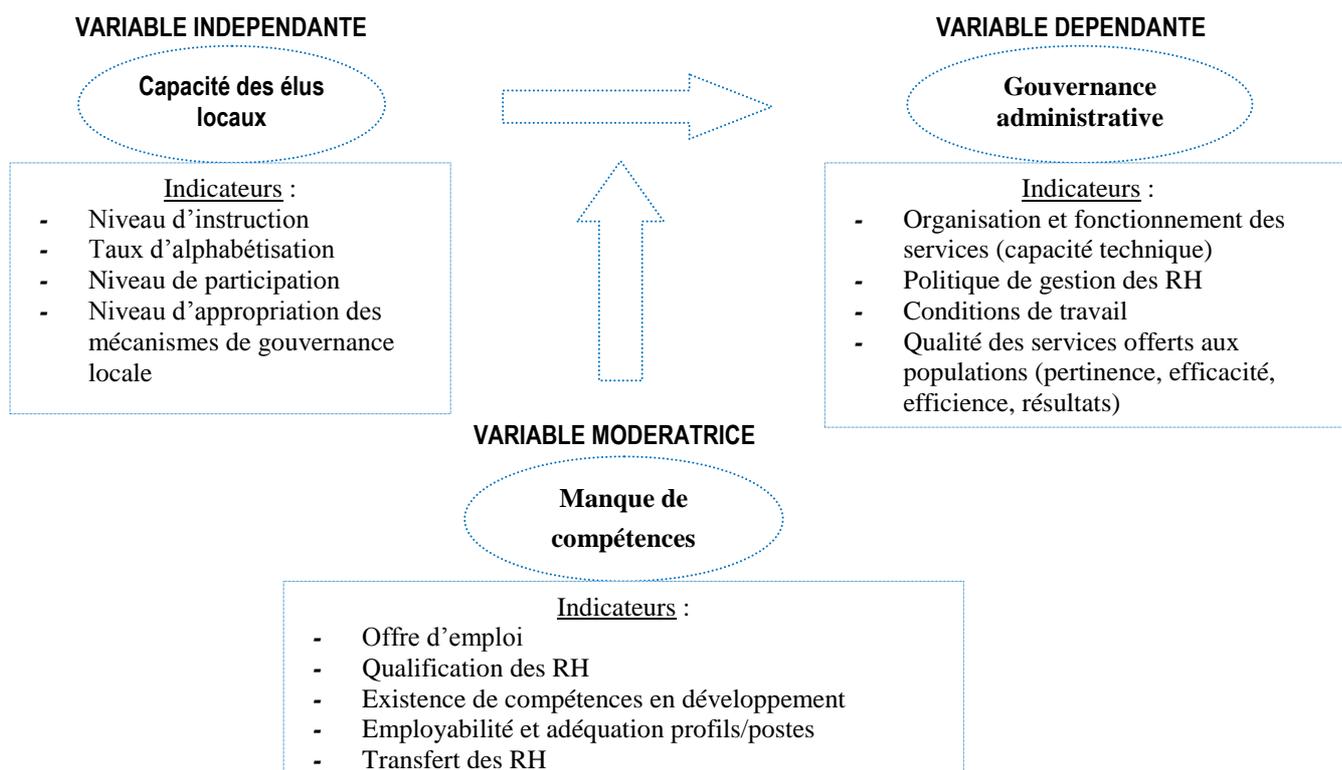
De la question principale aux propositions de recherche, il est résumé dans le tableau suivant :

<i>Question principale :</i>	<i>Objectif général :</i>	<i>Résultat attendu</i>
Quels sont les effets de la faiblesse du capital humain sur la gouvernance territoriale et le développement local dans les communes rurales ?	Relever et analyser les effets de la capacité d'agir du capital humain sur la gouvernance et le développement local	Formuler des perspectives pour la valorisation du capital humain en vue du renforcement des capacités des communes dans le processus de décentralisation au Burkina Faso
<i>Questions spécifiques :</i>	<i>Objectifs spécifiques :</i>	<i>Propositions de recherche</i>
i. En quels termes se pose le problème de la capacité des élus dans la dynamique locale du développement des communes rurales?	i. Relever et analyser les problèmes de capacité des élus locaux dans les communes rurales	i. La faible capacité d'agir des acteurs locaux pourrait avoir un effet sur leur participation à la gouvernance locale et la qualité de leur travail
ii. Comment et pourquoi se pose le problème de manque de compétences dans les communes rurales ?	ii. Relever et analyser les problèmes liés au manque de compétences dans les communes rurales	ii. Le manque de compétences pourrait influencer la gouvernance administrative
iii. Quelles sont les difficultés organisationnelles des communes rurales en matière de gouvernance administrative ?	iii. Relever et analyser les problèmes organisationnels liés à la gouvernance administrative dans les communes rurales	iii. L'organisation et le fonctionnement des services municipaux pourraient déterminer la qualité de la gouvernance administrative

Il ressort de notre cadre de recherche que la capacité des élus locaux, le manque de compétences et la gouvernance administrative sont les variables mises en relation dans notre étude. Notre modèle d'analyse est donc le suivant :

1.3.2 Le modèle d'analyse

Nous partons du principe que la gouvernance administrative, élément fondamental de la qualité des institutions dans le processus de décentralisation, est le socle du développement local. Or, il apparaît que la gouvernance administrative dépend de la capacité des élus locaux en termes de mobilisation sociale pour réaliser leur projet de société. Il est toutefois indispensable que ces derniers disposent d'une administration, avec des ressources humaines compétentes et dévouées, capables de transformer leur vision en réalité. Il est connu que l'administration est le bras séculier du pouvoir exécutif, incarné ici par ces élus locaux. La qualité des services offerts aux populations est donc intimement liée à celle des ressources humaines et à l'administration locale. Partant de nos propositions de recherche, nous pensons que si l'on agit sur les indicateurs ci-dessous identifiés pour chaque variable, la gouvernance locale pourrait être améliorée. Notre stratégie de vérification repose donc sur le modèle d'analyse ci-après :



Le résultat attendu de notre étude est sa contribution à formuler des perspectives pour la valorisation du capital humain en vue du renforcement des capacités des communes dans le processus de décentralisation au Burkina Faso. Il apparaît alors que le capital humain se trouve au cœur du lien à établir entre la décentralisation et le développement local.

2 De la décentralisation au développement local : la place du capital humain

Selon Dubresson et Fauré (2005), *le développement local est un processus dynamique et incertain plutôt que réalité figée, à la fois un problème de consolidation territoriale et de coordination entre les différents acteurs, qui interpelle les contextes institutionnels locaux*. Dans ce chapitre nous essayons de trouver un lien entre décentralisation et développement local en tentant de montrer qu'en définitive, l'enjeu le plus important est la capacité des collectivités territoriales à mettre en synergie les qualités intrinsèques des différents acteurs du changement en faisant prendre à chacun ses rôles et responsabilités. Il s'agit, autrement dit, de la capacité de mobilisation des ressources humaines. Dans la première section nous montrerons l'importance de l'enjeu de la décentralisation pour les collectivités locales en tentant de répondre à la question de savoir si elles ont réellement les moyens de prendre en charge le développement de leur territoire et quels sont les défis qu'elles doivent relever pour réaliser l'osmose entre les différents acteurs et instances locales. La deuxième section présentera les mécanismes juridiques, institutionnels et organisationnels mis en place par le Gouvernement burkinabé dans le cadre du transfert des compétences et des ressources pour gérer la complexité des rapports entre les différents acteurs dans le cadre de ce transfert.

2.1 Le développement local : un défi pour les collectivités locales dans le processus de décentralisation

Dans le rapport intitulé *les capacités des communes rurales au Burkina Faso : naviguer entre l'apprentissage et le prérequis*, Ouédraogo M. E. & al. (2009) traduisent la réforme décentralisatrice des années 1990 comme une volonté de redéfinir les relations entre l'Etat et les citoyens, de réduire la pauvreté par la promotion du développement économique local, et d'améliorer le cadre de vie des populations locales en leur offrant de meilleurs services de base. Renforcée par les valeurs et principes des objectifs du millénaire pour le développement, elle vise à promouvoir les collectivités au rang d'entités autonomes dans l'environnement institutionnel national. Ainsi, ces dernières portent désormais la responsabilité de la gestion participative et transparente des affaires locales pour promouvoir un développement économique et social. Cette responsabilité en matière de services aux populations et de développement du territoire que les collectivités peinent à assumer, est également relevée par le CIDR, qui souligne dans son document stratégique 2010-2014, que pour y parvenir, elles doivent pouvoir compter sur tous les acteurs du développement : acteurs économiques, services déconcentrés de l'Etat, société civile organisée, représentants des populations. Le CIDR précise que la qualité de la gouvernance locale constitue l'élément déterminant du développement du territoire et de l'amélioration effective des conditions de vie des populations. *Le succès d'instances opérationnelles de gouvernance représente, à la fois, une condition du développement durable des territoires et un élément de reconnaissance du rôle des collectivités locales* (CIDR, 2010). Mais comment la décentralisation peut-elle donner la capacité d'agir aux collectivités territoriales dans le contexte africain ?

2.1.1 La décentralisation, pour la capacité d'agir aux collectivités locales

Dans une *étude exploratoire sur la gouvernance locale et la décentralisation en Afrique de l'ouest*, Maïga (2000) fait état des difficultés des collectivités locales dans le processus de la décentralisation et ouvre des pistes de réflexion pour la recherche dans le domaine. Admettant que des difficultés puissent exister dans la mise en œuvre d'une véritable décentralisation en Afrique, tant sur le plan juridique que financier et humain, il souligne que les difficultés liées aux ressources humaines sont parmi les plus dures à surmonter avec les difficultés financières.

[...] Quant aux ressources humaines, il faut simplement se rappeler que la plupart des cadres compétents préfèrent servir au niveau central dans les capitales plutôt que dans les collectivités décentralisées qui du reste n'arrivent pas à les rémunérer correctement. En outre, dans la majorité de ces collectivités, le recrutement se fait sur des bases politiques et "clientélistes" prenant en compte le parti politique, la région ou l'ethnie au détriment de la compétence technique (Maïga, 2000).

Les contraintes et difficultés de la décentralisation revêtent de façon générale des aspects à la fois techniques, humains, matériels, juridiques, spatiaux, politiques et administratifs. Le plus souvent les aspects juridiques, administratifs, et spatiaux ou physiques ont suscité de l'intérêt. De nos jours les aspects financiers et économiques sont également pris en considération. Cependant, l'acquisition de compétences humaines, disponibles et motivées pour travailler au niveau des collectivités décentralisées, reste un aspect important et nécessaire à la viabilité de la gouvernance locale. De plus, la capacité des élus locaux à conduire des politiques de développement au niveau local fait défaut. Le transfert des compétences, qui doit s'accompagner de celui des ressources humaines, pourrait remédier à ce problème.

Du transfert des compétences et des ressources

La mise en œuvre de la décentralisation n'a démarré qu'en 1999, bien qu'elle apparaisse dans toutes les constitutions depuis l'indépendance, comme le souligne Felber, Müller, & Djiré (2006). Néanmoins, quelques résultats aussi bien que constats peuvent déjà être dressés au nombre desquels le transfert des compétences, qui nécessite une nouvelle forme de collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les populations, représentées par leurs élus, aussi bien que les fonctionnaires au niveau local, régional et national, devraient avoir connaissance des exigences à leur égard. Cela ne semble pas toujours être le cas, et l'exemple du Burkina le prouve bien. Les collectivités territoriales ne peuvent jouer un rôle actif que si elles sont en possession des informations, compétences humaines et ressources financières pour réaliser les activités dont elles sont responsables. C'est pourquoi le transfert de compétences et de ressources demeure l'âme de la réforme décentralisatrice, pour donner aux collectivités la capacité d'agir. Il nous paraît alors nécessaire de clarifier la notion de capacité d'agir des collectivités locales.

Pour clarifier cette notion dans le contexte de la décentralisation, Ouédraogo M. E. & al. (2009) l'abordent sur trois plans essentiels. D'une part, la capacité comme pouvoir publique de la commune : c'est un pouvoir statutaire conféré par la loi, qu'on peut donc définir par l'habilitation ou la compétence juridique³. D'autre part, la capacité politique : il s'agit de voir comment la prise des décisions est organisée au niveau des conseils municipaux et quels sont les espaces de dialogue social avec le citoyen et les autres acteurs. C'est là qu'interviennent la question de la participation citoyenne en lien avec l'analphabétisme et le faible niveau d'instruction des élus et des populations locales, qui les empêcheraient de s'approprier les mécanismes de prise de décision. Enfin, la capacité technique qui traite de la qualité des services rendus et des résultats enregistrés. Ici sont posés les problèmes de la capacité d'organisation administrative des services municipaux et de leurs rapports avec les services déconcentrés de l'Administration centrale dans l'offre de services aux populations. Il ressort de cette clarification que les capacités politique et technique sont les éléments essentiels de la gouvernance administrative, impliquant une dynamique interrelationnelle des acteurs locaux.

2.1.2 La gouvernance administrative : dynamique interrelationnelle des acteurs locaux

La décentralisation est une réforme audacieuse entreprise avec d'importants défis pour les institutions décentralisées émergentes. Elles doivent en effet réussir une participation plus active des citoyens et des autres acteurs à la construction d'une vision de développement, au choix d'actions pertinentes et produire des résultats en matière de développement local. En d'autres termes, leur mission principale concerne l'amélioration des conditions de vie des populations par l'accès à des services de base de qualité et la promotion d'un environnement économique favorable (Ouédraogo M. E. & al. 2009).

Cette complexité de la gouvernance locale, décrite par Ouédraogo M. E. & al. 2009, a également inspiré Dubresson et Fauré (2005), pour qui *la décentralisation n'est pas un long fleuve tranquille, en tout premier lieu parce que l'architecture des institutions, des pouvoirs et des compétences est loin d'être clarifiée ici et là*. Se basant sur les expériences de l'Afrique du Sud, de l'Inde, du Brésil et du Sénégal, ils ont démontré l'étroite imbrication, l'interdépendance des niveaux de décision et de gestion dans les processus de décentralisation. Ils soulignent que les rapports entre autorités et acteurs de rang ou d'échelle différents sont incertains mais toujours incontournables. Quelles que soient les compétences reconnues aux entités décentralisées, et les moyens plus ou moins autonomes, dont elles disposent, les transformations locales supposent, dans tous les cas de figure, des négociations, des coordinations, d'où l'importance d'une bonne gouvernance administrative.

³ La compétence du fait de la loi est une capacité juridique donnée à un organe, une structure, un responsable pour agir légalement dans un domaine ou dans une matière donnée. Pour une autorité publique ou une juridiction, c'est une aptitude légale à accomplir un acte ou à instruire. Le domaine de compétences des collectivités territoriales est un ensemble de missions et de responsabilités conférées par la loi à celles-ci. Source : DNCT (2003) (Ouédraogo M. E., 2009) op. cit.

Les conditions d'une bonne gouvernance administrative

Selon Paquet (2010), *la gouvernance locale dépend beaucoup du contexte et de la culture publique commune qui en est une composante importante*. Partant du principe que les communautés sont vulnérables aux failles tant au niveau de l'information que des compétences, l'auteur estime qu'il est donc essentiel, dans les dossiers que les communautés veulent prendre en charge, que compétences minimales et information exacte soient développées et disponibles. Il détermine quatre principes nécessaires pour que les communautés puissent distiller une gouvernance effective : (1) *participation étendue et légitime*, (2) *bonne réactivité, efficacité et efficience*, (3) *transparence et reddition de compte de haute qualité* et (4) *équabilité dans la distribution des fruits de la collaboration* (Paquet, 2010). Mais pour que ces principes soient mis en œuvre, *il faut un minimum de confiance et de solidarité, l'engagement de tous les acteurs à contribuer activement, avec tous leurs moyens, de bonne foi toujours, et de manière créatrice, au travail commun*. Citant lui-même Cuisinier (2008), il en conclut que *sans ce minimum d'affectio societatis, la collaboration est impossible ou tout au moins n'est pas durable*⁴. A partir de l'expérience canadienne, il distingue six familles d'acteurs à savoir : *les citoyens, les groupes d'intérêts privés, la société civile, les technocrates, les élus et les médias*, et décrit les problèmes interrelationnels entre acteurs gouvernementaux, élus et technocrates, élus + technocrates d'une part, et les autres acteurs d'autre part, et enfin, les médias.

La dynamique interrelationnelle des acteurs locaux

S'agissant des relations intergouvernementales "*déséquilibrées*", Paquet explique le blocage à la décentralisation effective dans la division du travail, non seulement par la limitation de l'assiette fiscale, mais également par le fait que les provinces ne veulent pas vraiment donner une trop grande autonomie aux instances locales. C'est à la fois une lutte de pouvoir pure et simple mais aussi le résultat d'une philosophie égalitariste qui déresponsabilise à la fois les citoyens et les instances locales réduites à une perpétuelle chasse aux gratifications auprès des technocrates provinciaux pour pouvoir rencontrer les attentes de leurs commettants sans avoir à les taxer.

En ce qui concerne les relations "*dysfonctionnelles*" élus-technocrates, Paquet (2010) expose la dialectique de la légitimité de représentation des élus face à la légitimité des compétences des technocrates. Il en tire la conclusion que dans les grandes villes, ce sont souvent les technocrates qui mènent, tandis que dans les petites villes ou villages où la technocratie est minimale, les élus ont moins de difficulté à s'imposer.

Quant aux relations "*troubles*" entre élus et technocrates d'une part, et les autres intervenants légitimes au plan local d'autre part, la confusion, selon l'auteur, vient du fait que ces rapports sont instrumentalisés par les groupes de pression et d'intérêts économiques. Ces derniers, selon qu'on se

⁴ Cuisinier, Vincent (2008). L'affectio societatis. Montpellier : Litec, cité par Paquet (2010)

trouve dans les grandes villes ou dans les communes plus modestes, utilisent les technocrates ou les élus comme conduits. Pour éviter ces conflits d'intérêts, l'auteur suggère la mise en place de mécanismes d'ajustement mutuel encadrés par des normes éthico-légales conjointement négociées, qui, sans être nécessairement formelles, pourront permettre une collaboration aussi nécessaire qu'efficace.

Enfin, Paquet met en garde contre le rôle "*distorsionnaire*" des médias, qui font des rapports sélectifs et déformés de l'actualité, parfois par insouciance mais souvent par dessein. Il ajoute que l'opinion publique ainsi fabriquée crée des mondes parallèles difficiles à départager. Cela peut fragiliser la gouvernance locale très vulnérable aux fausses représentations. Cette dynamique interrelationnelle des acteurs locaux est également présente dans le contexte burkinabé. En amont, l'Etat demeure celui qui organise les orientations et les stratégies de politiques de développement. Dans ce sens, il définit les mécanismes juridiques d'encadrement du transfert des compétences et des ressources humaines.

2.2 Le transfert des compétences et des ressources humaines aux communes du Burkina Faso

La constitution du 11 juin 1991 organise le territoire du Burkina Faso en collectivités territoriales (art. 143) et énonce la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales (art.145). Plusieurs lois et règlements ont été adoptés pour encadrer le processus de décentralisation et de transfert des compétences. En ce qui concerne spécifiquement les ressources humaines, des décrets relatifs à l'organisation des instances administratives et à la gestion de leur carrière au niveau des collectivités territoriales ont été pris. Ces textes sont très récents et ne sont pas encore connus de la plupart des acteurs eux-mêmes. Leur méconnaissance suscite de la méfiance et des craintes de la part des différents acteurs. Leur vulgarisation et leur appropriation par ces derniers devrait améliorer la confiance et la collaboration à tous les niveaux. Ils constituent le cadre juridique du transfert des compétences et des ressources humaines.

2.2.1 *Le cadre juridique du transfert des compétences et des ressources humaines*

Après la génération des Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) en 1998⁵, le processus de décentralisation au Burkina est aujourd'hui encadré par la loi N° 055 – 2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code Général des Collectivités Territoriales. Il détermine l'orientation de la décentralisation, les compétences et les moyens d'action, les organes et l'administration des collectivités territoriales. Il fixe entre autres, les principes fondamentaux et les modalités de transfert de compétences, ainsi que les rapports entre l'Etat et les collectivités. Il prévoit que le transfert est constaté par un décret de

⁵ Les TOD adoptés en août 1998 comprennent quatre lois-cadres : 1) 040/98/AN : orientation de la décentralisation au Burkina Faso, 2) 041/98/AN : organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso, 3) 042/98/AN : organisation et fonctionnement des collectivités locales, 4) 043/98/AN : programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

dévolution pris en conseil des ministres. Il est modifié en 2010 par la loi n°065-2009/AN du 21 décembre 2009. De plus un certain nombre de textes législatifs et réglementaires ont été adoptés pour encadrer la décentralisation. Les plus significatifs sont : la loi portant modalités d'intervention de l'Etat et répartition de compétences entre l'Etat et les autres acteurs du développement ; la loi portant régime juridique applicable aux emplois et agents des collectivités territoriales ; le Décret portant adoption du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation 2006-2015 ; l'Arrêté conjoint MATDS/MEF portant organisation-type de mairie de commune rurale.

A ce jour, quatre domaines ont été transférés : il s'agit (1) de la culture, de la jeunesse, du sport et des loisirs ; (2) de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement ; (3) du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation ; et (4) de la santé. Les décrets relatifs à ces transferts ont été pris en 2009. Dans les domaines de l'éducation et de la santé, où les transferts sont effectifs, des Arrêtés interministériels viennent préciser les protocoles-types d'opérations entre l'Etat et les communes dans le cadre de ces transferts (cf. Annexes IV). Ces Décrets disposent que le transfert des ressources humaines se fait sous forme de mise à disposition. Les Décrets portant modalités de mise à disposition et de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales sont adoptés en mars 2012. Leur méconnaissance par les acteurs sur le terrain entretient la complexité des rapports entre ces derniers.

2.2.2 La complexité des rapports entre les différents acteurs locaux

Au-delà de cette panoplie de textes qui consacrent l'effectivité du transfert des compétences, le défi majeur actuel de la décentralisation demeure le fonctionnement efficace des collectivités, ainsi que le soulignent Ouédraogo M. E. & al (2009). Pour relever ce défi, il serait convenable de tenir compte du caractère complexe de la réforme. Cette complexité tient à la fois des différentes forces politiques en présence et des relations de pouvoirs entre acteurs. De plus, la méconnaissance de la plupart de ces textes réglementaires dont certains ont été adoptés en 2012 et qui ne sont pas encore vulgarisés est source de conflits entre élus et technocrates.

La situation la plus redoutée par les agents des structures techniques publiques est leur mise à disposition auprès des instances de gestion des collectivités territoriales, notamment les communes rurales ainsi que la gestion de leur carrière par ces dernières. Les maires sont généralement considérés par ceux-ci comme des acteurs politiques qui, pour des intérêts personnels, n'hésiteront pas à abuser de leur position pour régler les comptes à leurs adversaires. En plus, se mettre à la disposition des communes locales et surtout rurales semble être un facteur dévalorisant pour les agents des services déconcentrés issus d'écoles de formation professionnelle (p.ex. administration publique, enseignement et santé). L'école, centre de formation intellectuelle, est implicitement perçue comme un moyen permettant une ascension socioprofessionnelle au-dessus du local et notamment du rural. (Ouédraogo M. E. & al. 2009)

Les mêmes auteurs ajoutent qu'il subsiste actuellement des tensions dues au conflit de compétence entre les agents des services techniques déconcentrés et ceux des structures décentralisées sur le terrain, les uns accusant les autres de s'empressement alors que les textes d'application ne sont pas pris. Dans ces conditions, certaines collectivités territoriales se demandent s'il ne faut pas mettre en place des services publics parallèles pour exercer leurs compétences. Cependant, une telle décision présenterait les inconvénients du double emploi dans un contexte de pénurie à tous les niveaux. Cette pénurie a un impact certain sur la capacité humaine des communes. Les impacts de cette faible capacité humaine sur la gouvernance territoriale et le développement local sont relevés par l'étude menée dans les communes rurales de Pabré et de Saaba.

3 L'étude menée dans les communes de Saaba et de Pabré

L'étude s'est déroulée pendant notre stage professionnel au CGD. Elle s'est appuyée sur plusieurs sources de données à savoir les sources documentaires et les entretiens. Les ressources documentaires proviennent de plusieurs structures (CGD, mairies, MATD, Conseil Régional du Centre, Secrétariat Général du Gouvernement) et certains sites internet. Il s'agit de rapports d'étude, de publications, de mémoires et thèses, de comptes rendus, de lois et décrets, de plans de développement communaux. Quant aux entretiens, ils peuvent se décliner en deux variantes. D'une part, les entretiens individuels auprès des personnes ressources. Il s'agit des responsables du CGD, des cadres du ministère de la décentralisation, des responsables des structures déconcentrées de l'Etat (maires, Secrétaires Généraux et chefs de services communaux). D'autre part, un entretien de groupe avec des chercheurs. Nos échanges avec eux ont porté sur le sujet de notre enquête. Certaines informations proviennent de la presse écrite (Sidwaya). Ce chapitre constitue par ailleurs l'apport qualitatif du stage professionnel à l'élaboration de notre travail.

3.1 Le choix des communes de Saaba et de Pabré et l'échantillonnage

Le choix des communes de Pabré et de Saaba s'est fait après une pré-enquête qualitative réalisée auprès des responsables et chercheurs du CGD. Cette pré-enquête nous a permis de délimiter le champ de la recherche, d'identifier le terrain, de définir nos hypothèses, le contenu des notions et de choisir notre population d'enquête. Le CGD est un centre de recherche dans le domaine de la gouvernance depuis plus de dix ans au Burkina. A ce titre, il a publié plusieurs études abordant des thématiques relatives à la décentralisation, la gouvernance locale et la participation citoyenne. Sur la base de leur connaissance du terrain et de leur expertise en matière de recherche appliquée, les chercheurs du centre nous ont guidé dans la formulation du thème et orienté notre démarche méthodologique.

La méthode d'échantillonnage non probabiliste a été utilisée pour identifier les communes rurales et les acteurs locaux qui ont constitué l'échantillon d'étude. Les communes de Pabré et de Saaba ont été choisies sur la base de plusieurs critères. D'une part, elles n'ont pas fait partie des champs des études précédentes du CGD et il était intéressant d'y explorer également les aspects de la gouvernance et du développement local abordés par notre étude. D'autre part, leur proximité avec la capitale en font des communes rurales relativement moins touchées par le phénomène que nous avons à décrire, et donc les résultats pourraient permettre d'appréhender l'ampleur du problème dans des communes moins favorisées et de généraliser les perspectives. Par ailleurs, leur proximité avec le lieu du stage nous en rendait l'accès plus facile, géographiquement et financièrement. En ce qui concerne les acteurs locaux (élus, cadres et chercheurs), un choix raisonné s'est opéré au sein des communes et des institutions impliquées dans la décentralisation et le développement local. Cette méthode d'échantillonnage est justifiée par l'approche de l'étude.

3.2 L'approche de l'étude

L'étude a été menée selon l'approche holistico-inductive. Elle s'est néanmoins basée sur l'exploitation de données statistiques comme par exemple, les répartitions par catégories ou par niveaux d'instruction des conseillers municipaux et du personnel communal. Elle s'est appuyée sur des variables qualitatives telles que la capacité d'agir des acteurs locaux, le manque de compétences, la gouvernance administrative. Ces variables ont été observées et interprétées à partir des indicateurs définis dans notre cadre de recherche. Des faits liés au vécu des acteurs du développement local rencontrés sur le terrain ont été les moyens de vérification de ces indicateurs. Nous avons ensuite confronté ces données avec l'analyse de chercheurs du CGD et d'autres chercheurs qui ont travaillé dans le même champ d'étude. Nous avons également interrogé les cadres du Ministère chargé de la décentralisation et d'autres organismes de l'Etat pour avoir leur point de vue sur la faiblesse du capital humain dans les communes rurales. Pour analyser les données, nous avons choisi la technique de la triangulation, qui consiste à utiliser plusieurs instruments de collecte de données pour analyser un phénomène.

3.3 Les méthodes de collecte des données

Les méthodes de collecte de données utilisées sont : l'analyse documentaire, l'observation directe et participante, les entretiens individuels et de groupe.

3.3.1 *L'analyse documentaire*

L'analyse documentaire est l'instrument de collecte que nous avons utilisé tout au long de l'étude. Les sources documentaires proviennent du CGD, des travaux publiés par d'autres chercheurs et institutions partenaires telles que le Laboratoire Citoyenneté, des articles de presse écrite. Elle nous a permis de nous imprégner du vécu des acteurs du développement local, à partir des centres d'intérêt tels que les crises dans les communes du Burkina Faso de 2006 (date de la communalisation intégrale) à 2012, les processus de transfert des compétences et des ressources aux communes, la gouvernance locale et la participation citoyenne, l'action communautaire, la coopération technique des partenaires au développement dans le processus de décentralisation, et les mécanismes d'accompagnement de l'Etat. Nous avons également consulté des sources documentaires au niveau des collectivités territoriales (Conseil Régional du Centre, mairies de Ouagadougou, de Pabré et de Saaba), de la CONAD, du Secrétariat Général du Gouvernement et du MATD. Il s'agit de rapports d'activités, de plans de développement communaux, de monographies, de publications, de textes législatifs et réglementaires, de bases de données sur les ressources humaines des collectivités territoriales et des élus locaux.

3.3.2 *L'observation directe et participante*

L'observation directe nous a permis d'apprécier les conditions de travail des élus et du personnel des collectivités locales, l'ergonomie du travail dans les locaux des mairies, les aspects environnementaux et l'ambiance dans les communes parcourues. L'observation participante nous a permis d'apprécier

d'une part, les cadres au travail, en nous intéressant à ce qu'ils font concrètement en rapport avec leur emploi, comment ils le font et les techniques et méthodes utilisées pour fournir les services et leurs interactions avec les usagers. Cela nous a permis d'appréhender les méthodes et outils utilisés et le niveau plus ou moins avancé de compétence et d'appropriation de ces outils de travail par les acteurs. D'autre part, nous avons également collecté des données telles que les relations et l'ambiance de travail, la motivation et tout ce qui se joue dans les rapports de collaboration (exprimé ou non) que nous avons pu percevoir et interpréter.

3.3.3 *Les entretiens individuels*

Nous avons utilisé des guides d'entretien semi-guidé pour collecter la majeure partie des données de terrain. Ils nous ont permis d'aborder avec nos interlocuteurs, les questions liées aux enjeux du capital humain en rapport avec la problématique du développement local dans les communes rurales. Les discussions ont porté, d'une part, sur le niveau d'instruction, le niveau d'alphabétisation des élus locaux et leur appropriation des mécanismes de gouvernance et de participation, leur rendement et leur niveau de compétence en matière de planification stratégique, les problèmes et perspectives de renforcement de leur capacité d'agir. D'autre part, elles ont porté sur les ressources humaines des collectivités locales, la question du transfert des compétences et ressources aux communes par l'Etat, les problèmes de compétence et de formation, la gouvernance administrative des communes et la question épineuse des rapports entre les différents acteurs du développement local. Les guides d'entretiens par catégories de personnes rencontrées, les indicateurs et sources de vérification des informations obtenues sont en annexe du présent document.

3.3.4 *Le focus groupe*

Le focus groupe a été pour nous une opportunité offerte par le CGD, grâce à une séance de travail organisée entre plusieurs chercheurs burkinabé et expatrié travaillant dans le même champ d'étude, au Burkina et dans d'autres pays du sahel (Mali, Sénégal...). Les principaux thèmes abordés sont : la démocratisation, la participation citoyenne et la gouvernance locale, les réformes politiques, la religion en lien avec la politique. Les enjeux majeurs liés à ces thématiques sont : les enjeux religieux de la démocratisation, l'intérêt des citoyens pour la politique depuis l'avènement de la IV^{ème} République au Burkina Faso, les aspects sociaux et économiques en rapport avec les politiques publiques, et la perception des populations sur la démocratie et ses différents aspects. Nous avons donc saisi l'occasion pour débattre de notre problématique, présenter nos données et enrichir notre travail grâce aux regards des différents intervenants et à leur très bonne connaissance du terrain.

3.4 L'analyse et l'interprétation des données

Nous avons recueilli deux types de données : des données quantitatives issues de notre observation documentaire (fichiers des systèmes d'information des communes visitées), et des données qualitatives

issues des entretiens et observations. Le traitement des données quantitatives s'est fait grâce aux logiciels de traitement de texte et de tableur (Microsoft Word et Excel), et nous a permis de faire des analyses statistiques à partir de tableaux et graphiques. Nous en avons tiré deux conclusions : premièrement les données statistiques sur les deux communes rurales étudiées confirment les différentes situations décrites au plan national sur le facteur humain (cf. chapitre 1) ; deuxièmement, ces données statistiques nous permettent de justifier celles qualitatives issues de nos observations et entretiens. Ces derniers ont été analysés en deux étapes : d'abord nous avons procédé à l'analyse entretien par entretien pour restituer le contexte de chaque entretien, décrire et analyser les relations d'enquête et le déroulement de l'enquête, et interpréter les données recueillies ; ensuite nous avons procédé à l'analyse de l'ensemble des entretiens en utilisant une grille d'analyse thématique, chaque thème étant relatif à chacune de nos trois propositions de recherche initiales. Les réponses obtenues de chaque catégorie d'interlocuteurs pour la même question ont été croisées. Pour certaines questions toutes les catégories d'interlocuteurs ont la même opinion de la situation, tandis que pour d'autres, les points de vue sont nuancés, contradictoires ou complémentaires. Les données recueillies nous permettent de présenter le bilan et les perspectives de développement du capital humain dans les communes de Pabré et de Saaba.

4 Bilan et perspectives de valorisation et de développement du capital humain dans les communes rurales de Saaba et de Pabré

La commune rurale de Saaba est née en avril 2006 et compte 58.885 habitants (dernier recensement de la population, 2006). Elle est limitée à l'ouest par la commune de Ouagadougou, au sud par la commune de Kobri, à l'est par la commune de Nagrengo et au nord par les communes de Noubila et Zignaré. Elle compte 23 villages avec 2 conseillers par village. Son conseil municipal compte 42 conseillers dont 15 femmes. La commune de Pabré quant à elle, est l'une des six communes rurales de la province du Kadiogo située dans la région du centre. Le village de Pabré, chef-lieu de la commune est située à 22 kms au nord de la ville de Ouagadougou, sur la route nationale 22 Ouagadougou-Kongoussi. La commune s'étend sur une superficie de 411,27 km² et est constituée de 21 villages. Elle est limitée au sud et au sud-est par la commune de Ouagadougou, à l'est par la commune rurale de Loumbila, au sud-ouest par les communes rurales de Tanghin-Dassouriet Sourgoubila, à l'ouest par la commune de Laye et au nord-est par les communes rurales de Dapélogo, Toéghin et Boussé. Son conseil municipal compte également 42 conseillers dont 20 femmes. La figure n°8 présente la répartition par sexe des conseillers dans les deux communes.

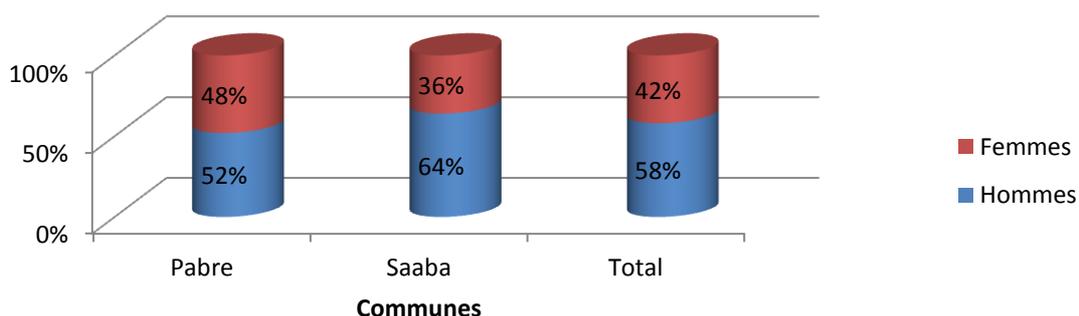


Figure n°8 : Répartition par sexe des conseillers dans les deux communes

(Source : Ségla, Enquêtes, 2012)

Bien que l'aspect genre ne fasse pas spécialement partie des indicateurs d'observation que nous avons définis au départ, nous en donnons un aperçu, à titre indicatif, pour montrer que la participation, à tout le moins numérique, des femmes est presque égale à celle des hommes, soit 42% contre 58% pour les hommes. Leur légère infériorité numérique ne les empêche cependant pas d'exercer leur leadership. Du reste, le Maire de la commune de Saaba est une élue parmi les 15 soit 36% de femmes du conseil municipal.

Dans ces deux communes, le problème de la faiblesse du capital humain se pose sous plusieurs angles. Premièrement nous avons relevé le faible niveau d'instruction des élus locaux et ses conséquences sur le fonctionnement des commissions permanentes de même que sur l'organisation et

le fonctionnement des services. Ensuite se posent les problèmes de compétence et de gestion des ressources humaines locales. Enfin au niveau des personnels des services déconcentrés de l'Etat, nous parleront de la complexité de leurs rapports avec les autres acteurs locaux.

4.1 Le bilan humain dans les communes de Pabré et Saaba

Il concerne le niveau d'instruction et de participation des acteurs locaux à la gouvernance locale, l'organisation et le fonctionnement des services, le manque de compétences et le transfert des ressources humaines par l'Etat aux communes.

4.1.1 Le niveau d'instruction et de participation des acteurs locaux à la gouvernance locale

Nous analyserons le niveau d'instruction des élus locaux et leur niveau de participation et d'appropriation des mécanismes de gouvernance locale.

Le niveau d'instruction des élus locaux

Dans chacune des deux communes le conseil municipal est composé de 42 conseillers à raison de deux conseillers par village. L'équilibre du genre a sensiblement été respecté dans le choix des conseillers. La situation des niveaux d'instruction des conseillers municipaux est donnée par le taux d'alphabétisation et le taux de scolarisation. Le taux d'alphabétisation des conseillers municipaux est la proportion des élus capables de lire et écrire, en le comprenant, un exposé simple et bref de faits en rapport avec leur vie quotidienne, dans une langue quelconque. Le taux de scolarisation se définit comme la proportion des élus ayant atteint au minimum le niveau scolaire 'primaire', par rapport au nombre total d'élus locaux (Rakotsoa, 2009). Notre analyse se basera donc à la fois sur le niveau scolaire et le taux d'alphabétisation.

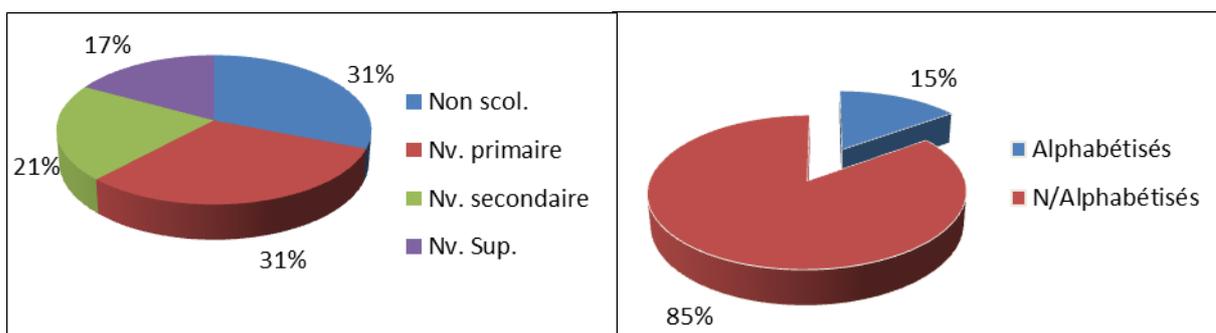


Figure n°9 : Niveau scolaire des conseillers municipaux dans les deux communes

Figure n°10 : Taux d'alphabétisation des conseillers municipaux non scolarisés

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Comme on peut le voir, ces données sur le niveau d'instruction des élus locaux sont représentatives de la situation au plan national. Nous-nous sommes ensuite intéressé à la participation des élus locaux au

fonctionnement des commissions en interrogeant nos enquêtés sur la relation entre leur niveau d'instruction et cette participation.

Le niveau de participation et d'appropriation des mécanismes de gouvernance

Les conseillers sont repartis dans trois commissions à Pabré et quatre commissions à Saaba. Les trois premières commissions sont celles qui sont prévues par l'article 221 du code général des collectivités territoriales et ont les mêmes appellations dans les deux communes mais la quatrième ne concerne que la commune de Saaba. Il s'agit de la Commission affaires générales, sociales et culturelles ; la Commission affaires économiques et financières ; la Commission environnement (et développement local à Saaba) ; la Commission aménagement du territoire (à Saaba). En ce qui concerne le niveau de participation des élus locaux aux sessions du conseil communal et aux diverses commissions, les résultats obtenus dans les deux communes sont les suivants.

- *Une faible participation due au niveau d'instruction des CM et CVD aux travaux des commissions*

Il y a quatre sessions ordinaires et des sessions extraordinaires. Cependant, même si les sessions du conseil se tiennent régulièrement, « le constat général est que les commissions ne travaillent pas et cela est lié à l'analphabétisme des conseillers »⁶. Il en est de même pour les comités villageois de développement (CVD). « Même s'il y a une nette évolution depuis 2006 (formation et renforcement des capacités), la majorité des conseillers est toujours analphabète. Le conseil se tient en français et traduit en langue locale, mais la faible capacité de certains élus, (CM et CVD) les empêchent de s'approprier les mécanismes et outils de gestion de la collectivité locale »⁷. La plupart ne connaissent pas les textes législatifs et réglementaires puisque ces documents sont en français. Ils ne peuvent donc se les approprier pour exercer leur pouvoir au sein des commissions. Seuls les conseillers instruits détiennent le pouvoir et ont de l'influence, et ce jeu d'influence favorise leur parti.

- *La faible qualité du rendement de travail*

On note également la faible qualité du rendement du travail en commissions à cause de l'analphabétisme et du manque de formation, mais également parce qu'il n'y a pas de per diem pour les travaux, certains membres ayant des difficultés à se rendre de leur village jusqu'à la mairie où se tiennent les travaux. Pratiquement toutes les communes rencontrent les mêmes difficultés par manque de ressources humaines qualifiées, même si à Saaba les présidents des commissions ont un niveau élevé.

⁶ Propos d'une autorité locale

⁷ Idem

4.1.2 *L'organisation et le fonctionnement des services : entre formalisation et actualisation*

Pour appréhender l'organisation administrative des communes, notre étude s'est focalisée sur trois éléments à savoir : l'existence et l'application de textes organisant les services, l'existence de politiques et procédures administratives et de gestion des ressources humaines,⁸ et l'ergonomie de travail. En effet, pour bien fonctionner chaque commune doit au moins se doter d'une structure organisationnelle, définir les règles de fonctionnement et mettre en place un système de gestion des ressources humaines. Elle doit également aménager les locaux et veiller à des conditions de travail acceptables. Les résultats que nous avons obtenus se présentent comme suit.

L'existence de textes juridiques organisant les services et de procédures administratives

D'un point de vue formel, les mairies disposent d'un texte organisant les services de la commune. A Pabré, il s'agit de l'Arrêté N° 2011-27/CRP/SG portant organisation de la Mairie de Pabré, qui organise les services comme suit : d'une part, le Cabinet du Maire avec un Secrétariat particulier, un Service du protocole et les Conseillers techniques et d'autre part, le Secrétariat Général avec un Secrétariat particulier, un Service de la comptabilité, un Service des marchés publics, un Service de régie de recettes, un Service de l'état-civil et des statistiques, un Service des matières transférées, un Service des affaires domaniales et foncières et un Service technique municipal.

A Saaba nous n'avons pas vu d'Arrêté mais il ressort de l'entretien avec le Secrétaire Général que les services de la mairie sont organisés comme suit : Cabinet du Maire – Secrétariat Général – Service de l'Etat civil, des armes et du recensement – Service administratif et financier – Service des affaires domaniales et du foncier – Service des matières transférées. Il existe formellement un organigramme à Pabré, par contre à Saaba nous n'avons pas pu en obtenir copie. Il existe également des textes juridiques sur la décentralisation au sein des deux communes, notamment le Code général des collectivités territoriales, les Décrets et Arrêtés de transfert des compétences et des ressources aux communes et le Décret portant modalités de mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités territoriales et de gestion de leur carrière. Mais la plupart des textes adoptés en 2012 sur la gestion des agents des collectivités territoriales ne sont pas encore en possession des responsables municipaux. Il n'existe pas non plus de procédures administratives. La coordination des tâches se fait par supervision directe et ajustement mutuel.

⁸ A ce niveau nous avons voulu savoir s'il y avait un manuel de procédures, les dossiers du personnel, bien organisés et comportant au moins les informations essentielles, un fichier du personnel, une gestion administrative (gestion des présences/absences, congés et autres mouvements, discipline, hygiène et sécurité, paie) et un mécanisme de gestion des emplois, des compétences et de la performance (au moins un système de motivation, d'évaluation du rendement et de formation)

La gestion des ressources humaines

A Pabré nous avons pu obtenir un fichier du personnel avec les rubriques "nom et prénom, matricule, corps/emploi, catégorie/échelle/classe/échelon, fonction, lieu de service, sexe, date de naissance, indice de salaire, observation/titre honorifique/position". Nous avons pu avoir différentes listes de personnels par catégorie (agents permanents, contractuels etc.). Cela prouve qu'un système d'information de gestion des ressources humaines a été développé. Par contre à Saaba il existe également une base de données mais elle n'est pas aussi développée et fournie ; mais nous avons pu avoir également une liste du personnel administratif qui nous a permis d'apprécier l'adéquation profils/postes dont nous traiterons dans la section suivante. Ces éléments nous permettent d'affirmer qu'un mécanisme de gestion des ressources humaines existe, mais il se limite à la gestion administrative du personnel. En effet, les communes n'ont pas encore les ressources nécessaires pour mettre en place pour le moment une gestion des emplois et des compétences.

En ce qui est des conditions ergonomiques, nous avons pu observer à Pabré que les locaux sont assez bien aménagés et aérés. Les infrastructures de la mairie sont modernes et neuves ; les mobiliers de bureaux et matériels de travail sont modernes et confortables ; la mairie s'est même dotée d'une connexion internet pour optimiser les moyens de travail du personnel. Par contre à Saaba, il ressort de notre observation que les locaux de la mairie sont étroits, pas assez aérés et manquent de lumière. Les mobiliers et matériels de bureau sont plus ou moins adaptés à de bonnes conditions de travail mais n'offrent pas des conditions optimales en matière d'ergonomie.

Quant à la rémunération, la plupart des cadres émargent au budget de l'Etat. Le seul cadre ayant des compétences en développement dont la Mairie de Pabré s'est payé les services est pris en charge par un organisme partenaire. Les employés recrutés sur fonds propres par les communes ont un niveau de rémunération moyen. Il y a également quelques volontaires mis à disposition et rémunérés par un programme gouvernemental et des bénévoles.

En conclusion, nous avons observé qu'il n'existe aucune politique, ni de procédure de gestion des ressources humaines. La gestion du personnel se limite, comme cela est souvent de mise dans l'administration publique dans ce pays, au suivi administratif et statique des carrières. La raison la plus évidente à cette situation est le manque de compétences en gestion des ressources humaines, mais également le manque de vision et de leadership des personnes ayant à charge le développement local. Sur cette question, un responsable du CGD nous a expliqué : *« les communes (rurales) ne disposent pas du minimum de ressources humaines compétences, alors parler de leur gestion aujourd'hui demeure encore un rêve ».*

Les difficultés organisationnelles

Les difficultés de mise en application des textes demeurent. En effet, les autorités se sont plaintes du manque de cadre de concertation des Secrétariats Généraux des communes, ce qui a pour conséquence le manque d'harmonisation de leurs actions et le manque de formation continue. « *Par exemple, chaque commune a son modèle de pièces d'Etat-civil* » (propos d'un Secrétaire Général). Il y a régulièrement des conflits organisationnels entre les Secrétaires Généraux et les maires. En effet, ces derniers se plaignent d'avoir « *hérité du personnel du Haut-Commissariat, pas bien formé, ayant un faible niveau de compétence et un profil inadapté* » (propos d'un maire), tandis que les Secrétaires Généraux se plaignent de l'analphabétisme et du manque de compétence des maires. Ce qui entraîne de sérieux dysfonctionnements qui se traduisent par « *le cloisonnement (manque de communication) entre services et des problèmes d'organisation du travail* » (propos d'un chef service). Il est à noter que nombre de ces services ne fonctionnent guère, par manque de ressources humaines compétentes, ce que les textes ont d'ailleurs anticipé en disposant : « *En raison du manque de personnel, un même agent peut être appelé à assurer la fonction de deux services* » (article 55 de l'Arrêté N°2011-27/CRP/SG portant organisation de la Mairie de Pabré).

4.1.3 Le manque de ressources humaines compétentes

Les problèmes de compétence et de formation

Les raisons évoquées par les autorités centrales et locales

Dans les communes rurales du Burkina Faso, le manque de personnel qualifié est évident. A la question de savoir les raisons de cet état de chose, l'autorité de la DPCT du MATD rencontrée a situé les causes à trois niveaux. « *D'abord, le manque de formation des agents en poste sur leurs emplois. Ensuite, l'instabilité de l'emploi au niveau des communes rurales : l'offre d'emploi au niveau des communes est faible parce que les communes ne disposent pas de budget susceptible de prendre en charge le personnel ; seuls les emplois subalternes (secrétaires, chauffeurs etc.) sont offerts. Enfin, le manque d'intérêt des cadres pour le travail dans les collectivités locales : même les agents de l'Etat mis à disposition des communes refusent de rejoindre leurs postes de travail. En effet les cadres estiment peu valorisant et même dégradant le fait d'aller occuper un poste dans des collectivités territoriales peu attrayantes et qui n'offrent pas tous les comforts* » (DPCT/MATD).

Ces propos sont confirmés par les autorités locales des deux communes étudiées. « *Le personnel est constitué en majorité d'anciens agents provinciaux reversés aux mairies, sans qualification et peu formés. Les agents sont recrutés sur la base de diplômes d'enseignement général mais n'ont pas de formation professionnelle ; ils doivent être formés sur leur emploi* » (propos d'un Secrétaire Général). « *La décentralisation (communalisation intégrale) au Burkina ne tient pas compte de tous les paramètres car nous manquons de compétences pour créer les services techniques qu'il faut pour répondre aux*

besoins des populations. Il n'y a pas de cadre de formation des personnels des communes. La mairie est en train de négocier elle-même des thèmes de formation auprès des partenaires de Limoge et de Luxembourg au profit des agents» (propos d'un maire).

Le manque de qualification professionnelle

Les données statistiques que nous avons élaborées à partir des informations obtenues dans les communes viennent effectivement corroborer les affirmations des autorités centrales et locales.

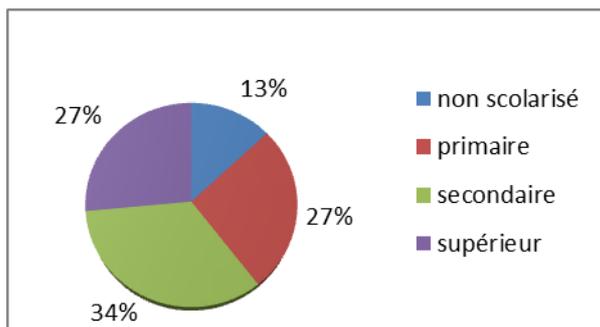


Figure n°11 : répartition du personnel des communes selon le niveau d'étude

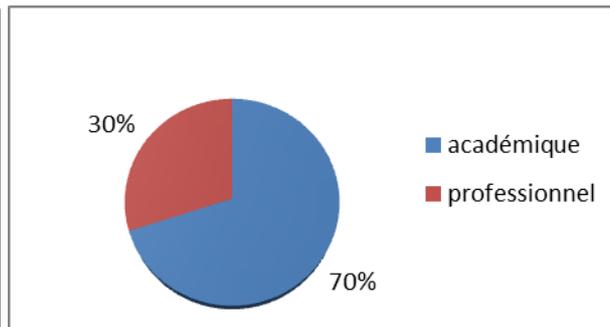


Figure n°12 : Répartition du personnel des communes selon le type de diplôme

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

En effet, le personnel communal est constitué en majorité de personnes ayant un faible niveau de qualification (seulement 27% ont un diplôme universitaire) ou ayant un diplôme académique (70% études primaires ou secondaires générales). Cela confirme donc l'allégation des autorités selon laquelle « très peu ont une qualification professionnelle ; de plus ils sont jeunes et manquent d'expérience ; ils ont besoins de formation et de stages » (propos d'un maire).

L'insuffisance de compétences en développement

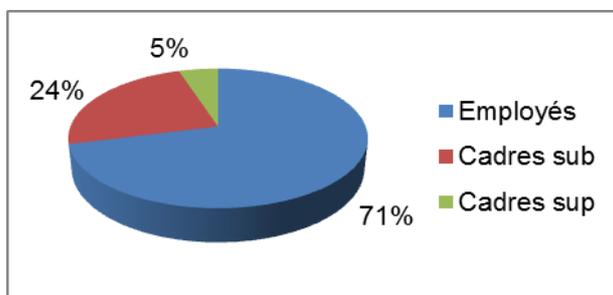


Figure n°13 : Répartition du personnel selon la fonction/poste occupé

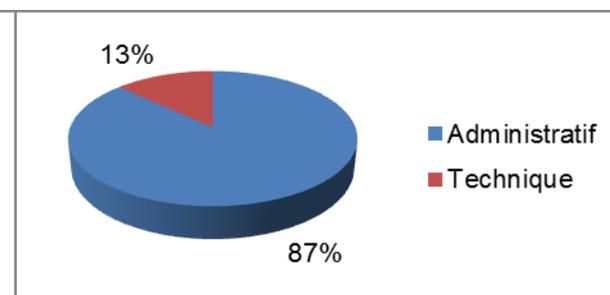


Figure n°14 : Répartition du personnel selon le type d'emploi

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

En dehors des Secrétaires Généraux (5% du personnel) et des chefs de services (24%), la grande majorité du personnel est constitué des employés de bureau ou des ouvriers (71%) et l'ensemble du personnel occupe des emplois de type administratifs (87% contre 13% d'emplois techniques). Des compétences en développement telles que gestionnaires de projets, sociologues, environnementalistes, ingénieurs, planificateurs... sont un véritable luxe pour les communes rurales. Nous avons alors posé la question de savoir à quel type de compétences ces collectivités territoriales ont recours lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs plans de développement et comment ils arrivent à répondre aux besoins des populations s'ils ne disposent pas des compétences pour assurer à ces dernières un service de qualité. Nous aborderons les réponses à ces questions dans la dernière section de notre travail.

L'employabilité et l'inadéquation profil/poste

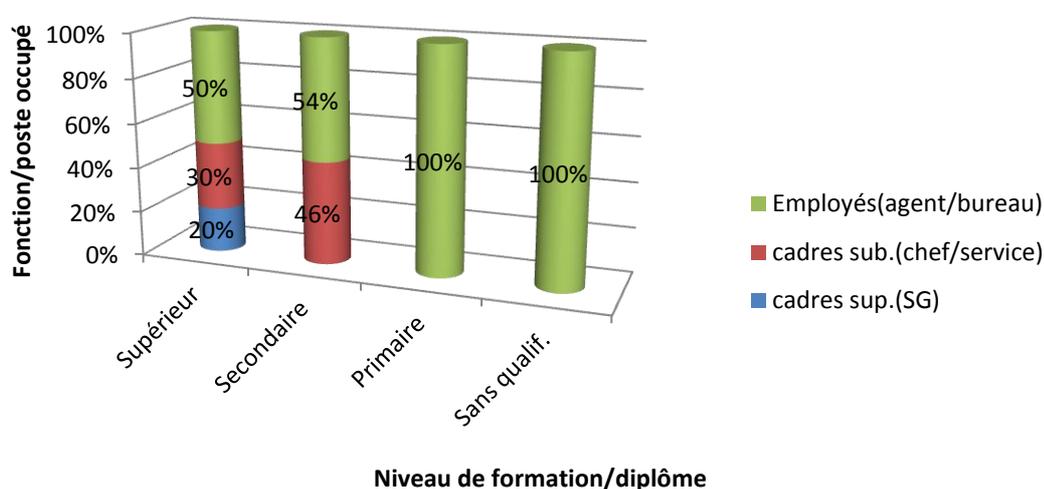


Figure n°15 : Répartition du personnel selon le rapport fonction/niveau d'études

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Il est observé que parmi le personnel ayant un niveau d'études supérieur, seulement 20% occupe une fonction de cadre supérieur (SG), 30% une fonction de cadre subalterne (Chef de service) et 50% sont des employés de bureau pendant que 46% des personnes ayant un niveau de formation secondaire occupent des postes d'encadrement. Il se pose donc un problème d'employabilité des ressources humaines et d'adéquation des profils aux postes. En effet, nous avons pu constater que dans l'un des services d'une commune, le chef de service est titulaire d'un diplôme secondaire d'enseignement général tandis que son collaborateur, qui du reste, est un spécialiste du domaine du service, est titulaire d'un diplôme d'études supérieures. Cela pourrait entraîner des difficultés de collaboration et de la démotivation et pourrait réduire encore plus la possibilité d'exploiter les rares compétences techniques dont disposent les communes rurales.

L'offre d'emploi au niveau des communes

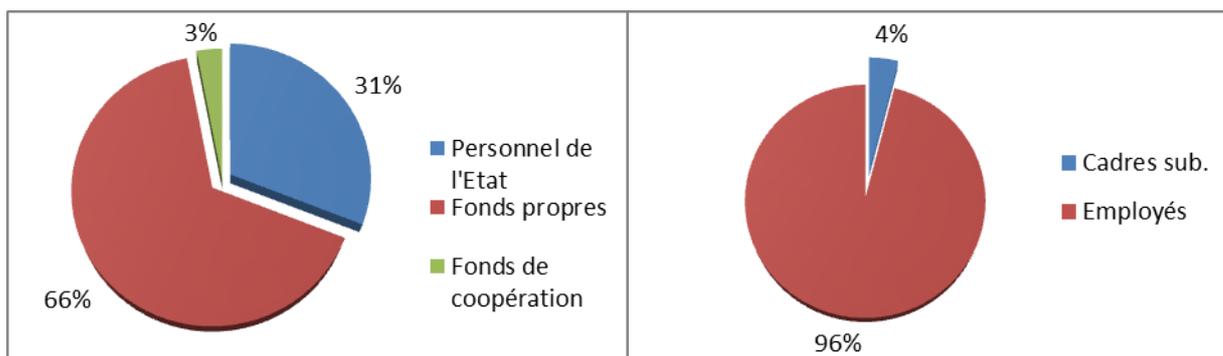


Figure n°16 : Répartition du personnel selon le statut

Figure n°17 : Répartition du personnel recruté sur fonds propres selon la fonction

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Il est également constaté que 66% du personnel des communes est recruté sur fonds propres : cela pourrait faire croire à une certaine capacité des communes à employer du personnel qualifié mais on se rend compte que dans la réalité, ce sont des agents de bureau ou des ouvriers sans qualification (96%), la presque totalité des postes de cadres étant occupé par les agents de l'Etat. Cela confirme également l'affirmation des autorités selon laquelle l'offre d'emploi au niveau des communes est faible parce que les communes ne disposent pas de budget susceptible de prendre en charge le personnel et que seuls les emplois subalternes sont offerts. L'organisation et le fonctionnement des communes rurales dépendent donc presque entièrement des ressources humaines transférées par l'Etat.

4.1.4 Le transfert des ressources humaines par l'Etat

La lenteur du processus de transfert des compétences et des ressources

La mise à disposition par l'état des compétences et des ressources aux collectivités locales est soumise à de très longues procédures d'élaboration de textes réglementaires. La plupart des Décrets et Arrêtés interministériels n'ont été pris qu'en 2009 alors que la loi de programmation date de 1995. Cette lenteur est due aux difficultés d'obtention de consensus entre les ministères impliqués et les acteurs locaux dans la clarification du contenu exact des responsabilités et les mécanismes opérationnels de transfert. Ces difficultés qui n'ont pas été totalement aplanies ont un effet pervers sur la mise en œuvre du processus de transfert et la collaboration entre les acteurs locaux et les personnels des services déconcentrés de l'Etat. A ce jour, seules deux matières ont été effectivement transférées aux communes rurales.

Les matières et les ressources humaines transférées

Dans les deux communes sur lesquelles ont porté notre étude, le transfert de compétences et des ressources est effectif dans les domaines de l'éducation de base (enseignement primaire, préscolaire et alphabétisation) et de la santé. Les autorités nous ont affirmé que dans le domaine de l'éducation de base le personnel de l'enseignement primaire a été d'office mis à la disposition des communes ; la mesure concerne les instituteurs adjoints certifiés, instituteurs certifiés, instituteurs principaux en service dans les écoles transférées aux communes, les formateurs en service dans les CEBNF transférés aux communes. En fonction des besoins, d'autres personnels (enseignants, attachés ou conseillers d'intendance ou d'administration scolaire et universitaire) sont mis à la disposition des communes. Dans le domaine de la santé également, les centres de santé et l'ensemble des personnels de santé de leur ressort sont passés sous la tutelle des communes. Dans la commune de Pabré en l'occurrence, l'état des lieux du transfert des ressources humaines est le suivant :

- domaine de l'enseignement : 129 enseignants en classe pour 24 écoles répartis dans les 21 villages que compte la commune ;
- domaine du préscolaire : 3 encadreurs dont 2 moniteurs et 1 éducateur de jeunes enfants pour un centre de 30 enfants ;
- domaine de la santé : 35 agents de santé pour 1 CSPS, un dispensaire, une maternité, un service de santé maternelle et infantile et un dépôt de médicaments essentiellement génériques dont le personnel est recruté par le comité de gestion (COGES).

Les autorités municipales et certains acteurs des domaines transférés rencontrés ont fait part des problèmes de mise en œuvre du transfert des compétences.

Les difficultés de collaboration entre acteurs

Nous pouvons en donner la quintessence en 6 points essentiels :

- le déficit de personnel qualifié, que nous avons déjà abordé en long et en large ;
- la méconnaissance des textes par tous les acteurs (enseignants et agents de santé mis à disposition, élus, cadres et agents des services municipaux) ;
- le manque de communication et de collaboration des personnels des services déconcentrés ;
- la méconnaissance des politiques et stratégies sectorielles des domaines transférés par les élus ;
- le manque d'informations détaillées sur les rôles de chaque acteur et surtout la confusion faite par les maires de leurs rôles politique et administratif ; ce qui entraîne la crainte et la méfiance des autres acteurs, en l'occurrence les agents de l'Etat mis à disposition des communes ;
- la non maîtrise par les communes de la procédure d'exécution de la dépense publique ;

A notre analyse, le problème de fond reste la mauvaise interprétation des textes par les chefs de services déconcentrés et décentralisés et la résistance de certaines structures centrales à transférer

certaines de leurs compétences aux communes, malgré les dispositions prises par les textes. « *Nous sommes sanctionnés à tous les niveaux* », a déclaré un chef de service municipal des matières transférées, pour illustrer les conflits de rôles qui subsistent entre les services municipaux et les services déconcentrés de l'Etat. Tout bien considéré, ces difficultés traduisent la confusion et le manque de communication entre les différents acteurs du changement sur le terrain et exacerbent la méfiance réciproque. Cette confusion des rôles constitue un frein à la synergie d'action dans la dynamique locale de développement des collectivités territoriales. Pourtant, il existe des perspectives de valorisation du capital humain dans ces collectivités.

4.2 Les perspectives de valorisation et de développement du capital humain

Les perspectives sur lesquelles reposent nos recommandations sont liées à l'existence de certains mécanismes d'accompagnement des communes par l'Etat mais également au dynamisme des communautés elles-mêmes et de leurs élus pour tisser des liens de coopération décentralisée. Elles peuvent également compter sur certains partenaires techniques qui les appuient dans la planification et la mise en œuvre de leurs actions de développement.

4.2.1 Renforcer les mécanismes d'accompagnement de l'Etat

 *Améliorer et généraliser l'approche de gestion intégrée déjà mise en œuvre dans le secteur de l'éducation*

Aux dires des différents responsables rencontrés, seules les autorités du Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation se sont organisées pour prendre des mesures d'accompagnement. Ces mesures ont porté sur l'information, la formation et la concertation entre les acteurs (services centraux et déconcentrés, élus locaux et partenaires techniques). Ainsi en 2009, le MENA a initié des conférences et des séminaires sur le thème du transfert des compétences et de ressources dans le domaine de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation. Ces mesures de renforcement ont profité aux élus locaux, aux chefs des services déconcentrés du MENA, aux enseignants, aux partenaires sociaux notamment les APE/AME. Depuis, une des mesures qui tend à s'institutionnaliser est « la journée d'échanges avec les maires » qui permet le dialogue nécessaire pour l'exercice des compétences. Ce sont également des occasions d'écoute des préoccupations des maires. Par rapport à ces préoccupations, des réflexions sont engagées afin d'entreprendre les actions urgentes et d'anticiper sur certaines questions.

Le MENA a également participé à l'instar d'autres ministères, aux travaux d'un comité pour l'élaboration d'un document guide pour l'exercice des compétences et la gestion des ressources. Ce document décrit en détail les rôles des acteurs pour l'exercice des compétences et les procédures pour la gestion des ressources. Le guide constitue un véritable outil au profit des acteurs. Après une période de test dans huit communes pilotes, le document est sur le point d'être adopté par le gouvernement afin de le

mettre à la disposition de chaque acteur de mise en œuvre du processus. Le MENA a également procédé en 2010 à la mise à disposition des communes urbaines, des gestionnaires formés à l'ENAM. Cette mesure est une réponse à la difficulté rencontrée par les communes pour la gestion des ressources financières transférées en 2009.

De son côté, le Ministère de la Santé n'a jusque-là engagé aucune action concrète pour aplanir les difficultés de collaboration des acteurs. Pourtant il serait pertinent d'appuyer les acteurs du système sanitaire au niveau local la perspective de diffuser les textes sur le processus à tous les niveaux, développer un système de communication vertical et horizontal (information, formation des acteurs, concertation, feed-back) organiser des rencontres périodiques entre MS et responsables des collectivités territoriales et transférer les ressources financières pour faire face aux charges de fonctionnement des centres de santé et de promotion sociale.

Il est démontré que la formation des acteurs pour l'appropriation des textes et la maîtrise de leurs rôles et des mécanismes de coordination et de gestion est la clé d'une meilleure collaboration et pour éliminer les sources de conflits. Il est aussi évident que, quelle que soit leur position tous les acteurs (Maires, Conseillers municipaux, Conseillers villageois de développement, Agents des services municipaux, Agents des services des domaines transférés mis à la disposition des communes) sont concernés au même titre, par le développement local. En effet les enjeux, ainsi que les mécanismes de planification et de gestion sont les mêmes, d'autant que la durabilité du développement ne peut être envisagée que dans une approche interdisciplinaire. Ce que nous proposons, c'est que les acteurs des deux secteurs (Education et Santé), en synergie avec les élus et agents des services municipaux créent un cadre de formation intersectoriel, au lieu d'y aller par secteur, avec une mise en commun des ressources de chacun des Ministères. Cela réduirait les coûts et créerait une dynamique locale, ou régionale (par exemple en intégrant les communes de la même région). Au Bénin par exemple, il a été ouvert, courant 2011, un Centre de formation pour l'Administration Locale (CEFAL). En s'inspirant de ce modèle dans une approche intersectorielle, un tel organisme pourrait permettre des transferts d'expertise.

S'appuyer sur les programmes gouvernementaux de volontariat existant

Depuis trois ans le Gouvernement burkinabé a mis en place un Programme national de volontariat, qui recrute et met à la disposition des communes de jeunes diplômés pour faire leur première expérience sur le marché du travail. Il a également été lancé au mois de mars 2012 un programme spécial de création d'emploi pour les jeunes et les femmes. Géré par le Ministère de la jeunesse et de l'emploi, ce programme qui s'étend sur trois ans (2012-2014), a pour objectif de contribuer à réduire le chômage des jeunes et des femmes.

Le gouvernement pourrait donc s'appuyer sur ces programmes pour renforcer les capacités des communes rurales, par la mise à disposition de ressources humaines compétentes. Cependant nous

recommandons que l'accent soit davantage mis sur la formation professionnelle de ces jeunes afin qu'ils soient capables de répondre efficacement aux besoins des communes. Le Gouvernement peut s'appuyer sur les écoles de formation professionnelle et les universités telles que l'Université Senghor, qui a déjà mis en place au Burkina Faso, des programmes de formation dans le domaine du développement, pour former des cadres et agents de développement qui puissent appuyer les collectivités dans la dynamique du développement local. Ces formations devraient allier la théorie à la pratique par des stages au niveau local pour faire une cartographie des besoins dans une vision prospective et stratégique. Pour ce faire, chaque commune pourrait constituer une base de données sur ses besoins en développement et les compétences vers lesquelles elle pourrait, en conséquence, orienter les élèves et étudiants natifs de la région. La sélection se ferait déjà dans les écoles secondaires par commune ou région ; les étudiants effectueraient des stages de mise en situation concrète, par champ de spécialité, dans leur commune d'origine et travailleraient sur des besoins réels identifiés dans celles-ci dans le but de concevoir et d'y mettre en œuvre des projets concrets, toujours dans une approche interdisciplinaire. Il se créerait ainsi des élites locales, des cercles de qualité ayant à la fois les compétences et la conscience territoriale nécessaire pour mener des actions de développement durable. Au fil des ans, les élus auraient une meilleure lecture des localités.

4.2.2 Renforcer les capacités des acteurs locaux

S'appuyer sur la coopération décentralisée et les partenariats techniques

Malgré les difficultés qu'ils rencontrent les communes rurales étudiées font des efforts de planification et de mise en œuvre de stratégies de développement local. Cela est rendu possible par les accords de coopération décentralisée qu'ils signent avec des municipalités des pays du Nord. Dans ce cadre elles ont la possibilité de recevoir des appuis extérieurs pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans de formation de leur personnel, notamment dans les domaines du développement. C'est ainsi que la Mairie de Pabré a reçu l'appui de la ville de Luxembourg pour envoyer son personnel technique en formation à l'étranger dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. C'est dans ce sens que nous recommandons aux communes rurales de s'appuyer sur ces partenaires pour généraliser et formaliser le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs communaux par la mise en place d'un mécanisme de gestion du rendement pour l'élaboration de plans de formation annuels. Ce mécanisme devrait intégrer tant les élus locaux (CM et CVD) que le personnel des services municipaux.

D'une part, il faudrait renforcer les mécanismes organisationnels de gestion des ressources humaines, limités actuellement à une simple administration du personnel, pour aller vers une gestion axée sur les résultats. Cela peut se faire en deux étapes : dans un premier temps, faire de la formation en milieu de travail par la supervision directe, compte tenu du niveau de développement actuel du personnel ; puis au fur et à mesure de l'élévation des niveaux de compétence, mettre en place un système de gestion axée sur les résultats avec les outils qui en découlent (fiche d'appréciation personnalisée, attentes signifiées, plan d'action par direction, rencontres de supervision, etc.).

D'autre part, nous n'avons pas manqué de soulever les enjeux liés à l'existence de politique et de procédure de gestion des ressources humaines dans les communes. On pourrait penser, dans l'état actuel des choses, que cela est un luxe pour les municipalités rurales, qui n'attirent guère les cadres compétents parce qu'elles n'offrent pas un cadre de vie et des conditions ergonomiques optimales. Cela n'empêche pas qu'elles aient une vision prospective dans ce sens. Il faudrait qu'avec l'appui technique d'experts externes et l'appui financier des partenaires, elles pensent à élaborer une politique d'attraction, de gestion et de développement des ressources humaines dans leurs municipalités respectives. La ruralité, loin d'être une fatalité, peut, avec un bon marketing territorial, attirer des cadres de haut niveau ayant un besoin d'accomplissement personnel dans le développement local. Il n'est donc pas évident que tout le monde préfère travailler dans les grands centres urbains. En s'appuyant donc sur les mécanismes de mise à disposition des agents de l'Etat, les communes rurales peuvent avoir les compétences humaines dont elles ont besoin, si elles mettent en place un système organisationnel motivant. En effet, l'Etat peut avoir mis du personnel à leur disposition, mais il leur revient de gérer les compétences et les motivations de ces derniers. Toute ressource humaine, fût-elle agent de l'Etat, sera d'autant plus performante que l'organisation qu'elle sert utilise intelligemment ses compétences pour atteindre ses objectifs. Il est évident que les communes n'ont pas encore les ressources pour recruter des compétences de haut niveau ; mais elles peuvent se payer leurs services à moindre coût, c'est-à-dire en misant sur le marketing territorial et un bon management, la charge salariale revenant à l'Etat.

Repenser le lien analphabétisme – participation citoyenne

Selon les études du CGD et notre propre observation, les citoyens en majorité analphabètes ne comprennent pas la langue officielle de communication qu'est le Français, ce qui réduit leurs capacités intrinsèques et rend difficile leur participation active à la gestion municipale. Alors on peut se poser la question suivante : *l'analphabétisme de la population est-il une limite à la qualité de la participation citoyenne à la gestion des affaires locales ?* A notre humble avis, une redéfinition de l'analphabétisme s'impose. En effet l'analphabétisme n'est pas l'incompréhension de la langue officielle, en l'occurrence le français dans les pays africains francophones, mais l'incapacité de lire, d'écrire et de compter dans sa propre langue. Le problème actuel est donc : *pourquoi ne tient-on pas compte de la langue dans le processus de la décentralisation en général et dans la gouvernance locale en particulier ?*

Le Ministère chargé de l'alphabétisation pourrait mettre en place des programmes dans ce sens pour accompagner le processus. L'usage officiel, enfin, des langues locales devrait se greffer sur le processus de la décentralisation et du développement à la base, puisque les politiques nationales d'alphabétisation qui ont tenté en vain d'introduire ces langues dans les programmes scolaires ont échoué. Les conseils municipaux, les réunions des commissions permanentes et des CVD et toutes les communications devraient se faire dans les langues locales afin de permettre la participation de tous les acteurs. Ce n'est pas une condition incontournable de comprendre le français, pour participer à la gestion des affaires locales. Dans les églises, villages et quartiers de villes, les associations

s'organisent et développent des projets économiques et sociaux, sans pour autant utiliser le français comme langue (exemple des groupements villageois, coopératives et autres organisations paysannes encadrés et travaillant efficacement avec des ONG). Le plus important c'est de former les populations à connaître et appréhender les enjeux de la démocratie, de la gouvernance et du développement de leur territoire qui ne peut pas se faire sans leur participation.

Pour ce faire, les partis politiques, les organismes de la société civile et les élus pourraient utiliser les mêmes canaux par lesquels ils font d'habitude la campagne électorale, pour les uns, et les IEC, pour les autres. Il serait de plus pertinent également d'utiliser les groupements villageois et autres organisations paysannes, lors de leurs travaux, pour passer des messages. Les centres de promotion sociale, et d'alphabétisation pourraient développer des programmes spéciaux de formation et d'éducation civique. Le tout pour être efficace et cohérent, devrait s'inscrire dans un plan d'action stratégique de mobilisation et d'engagement citoyen sous la responsabilité d'un comité mixte élus et représentants de la société civile. Il suffit que les populations comprennent, par exemple, que lorsqu'ils paient tel impôt, l'argent va permettre de réaliser des projets visant l'amélioration de leurs conditions de vie. Ils doivent savoir ce qu'on fait de leurs efforts et les mécanismes par lesquels ils peuvent contrôler la gestion des affaires publiques par leurs élus. Tous les textes doivent être traduits en langues locales, pour permettre à tous de comprendre. Aucun développement n'est possible avec une langue étrangère, fût-elle langue officielle. Lorsque le Gouvernement burkinabé et les Etats africains en général auront réussi ce tour de force institutionnel, ils pourront donner une autre définition officielle à l'analphabétisme, et l'alphabétisation ne sera plus considérée comme une éducation non formelle.

Conclusion

La question principale de l'étude était de savoir quels sont les effets de la faiblesse du capital humain sur la gouvernance territoriale et le développement local dans les communes rurales du Burkina Faso. Dans notre tentative de réponse à cette question principale, nous avons eu recours à trois questions spécifiques. Par la première, nous avons voulu savoir en quels termes se pose le problème de la capacité des élus locaux dans la dynamique locale du développement des communes rurales. Plusieurs indicateurs tels que le niveau d'instruction des élus locaux, le niveau de participation et d'appropriation des mécanismes de gouvernance locale, nous ont permis de noter la faible participation aux travaux des commissions permanentes et le faible rendement de travail des élus, dues au niveau d'instruction de ces derniers. Cela nous permet de confirmer notre première proposition de recherche selon laquelle, la capacité d'agir des acteurs locaux pourrait avoir un effet sur leur participation à la gouvernance locale.

La deuxième question spécifique, comportant deux volets, était de savoir comment et pourquoi se pose le problème de manque de compétences. Les indicateurs : manque de qualification professionnelle, insuffisance de compétences en développement, employabilité, adéquation profil/poste et offre d'emploi au niveau des communes, nous ont permis de répondre au volet "comment" de la question. Les réponses au volet "pourquoi" nous ont également été données par les autorités à divers niveaux (central et local), par les données statistiques recueillies, mais aussi par l'analyse du processus de transfert des compétences et des ressources humaines aux communes, qui se caractérise par sa lenteur et les difficultés de collaboration entre acteurs impliqués dans le développement local. Ces problèmes, liés à l'insuffisance des mécanismes d'accompagnement de l'Etat, déterminent la qualité de la gouvernance administrative. Cela permet nous de confirmer notre deuxième proposition de recherche selon laquelle la faiblesse du capital humain pourrait influencer la gouvernance administrative.

Par la troisième question spécifique, nous voulions savoir quelles sont les difficultés organisationnelles des communes rurales en matière de gouvernance administrative. Les indicateurs qui nous ont permis d'apprécier cette variable sont : l'organisation et le fonctionnement des services, l'existence et l'application des textes juridiques, l'existence de procédures administratives et de politique gestion des ressources humaines. Ils nous ont permis d'observer des difficultés organisationnelles liées à l'application des textes, mais également l'absence de définition de politique de gestion des ressources humaines susceptible d'attirer les compétences nécessaires à la fourniture de services efficaces et efficaces aux populations. Eu égard à cela, nous pouvons confirmer notre troisième proposition de recherche selon laquelle l'organisation et le fonctionnement des services municipaux pourraient déterminer la qualité de la gouvernance administrative.

Les impacts observés de la faiblesse du capital humain sur la gouvernance territoriale et le développement local dans les communes rurales au Burkina Faso peuvent donc être définis comme la

faible participation des élus à la gouvernance locale, la non appropriation des mécanismes de gouvernance administrative associée à la non définition de politiques et procédures de gestion des services municipaux, axée sur la performance.

Les résultats attendus de l'étude sont fondés sur les perspectives de valorisation et de développement du capital humain dans les communes rurales. Ces perspectives sont liées d'une part, à l'existence de mécanismes d'accompagnement de l'Etat qu'il faut renforcer, et d'autre part, à la dynamique locale de coopération décentralisée et de partenariats techniques pour la planification et la mise en œuvre des actions de développement local. En nous appuyant sur ces perspectives, nous pouvons espérer que valoriser et développer la capacité d'agir du capital humain pourrait améliorer la gouvernance et le développement local.

La principale limite de notre étude vient du fait que nous n'avons pas pu adresser un questionnaire à tous les acteurs locaux, en l'occurrence la société civile locale et les citoyens anonymes, afin de recueillir également leur perception de la qualité des services offerts par les municipalités, et leur participation à la gouvernance locale. Cela nous aurait permis de mesurer, avec plus de profondeur, les résultats de la gouvernance administrative sur le niveau de vie des populations. De plus, notre étude n'a abordé qu'un seul aspect de la gouvernance locale, la gouvernance administrative et son appropriation par les élus locaux. Cependant, la problématique de la gouvernance locale et de la participation citoyenne est plus large et embrasse des domaines plus variés. La capacité des communes ne tient pas seulement aux ressources humaines. L'une des questions les plus lancinantes qui se posent aux élus locaux reste la question des ressources financières, nécessaires pour développer l'attractivité territoriale dont les ressources humaines ont besoin pour aller mettre leurs compétences au service du développement local.

Bibliographie

LOI N° 055-2004/AN PORTANT CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALE. (2005, AVRIL 20). *Journal Officiel Spécial(N°02)*.

CGD. (2003). *Rapport d'enquête sur les perceptions de la gouvernance démocratique au Burkina Faso*. Ouagadougou: CGD-UNDP.

CGD. (2009). *La gouvernance locale au Burkina Faso: perceptions globales des burkinabé et expérience concrète dans la commune urbaine de Pô*. Ouagadougou: CGD.

CGD. (2010). *La qualité du travail des élus locaux, analyse à partir de douze communes du Burkina Faso*. Ouagadougou: CGD.

CGD. (2011). *Participation citoyenne et qualité de la gouvernance locale: l'expérience du Burkina Faso (Tenkodogo, Kokologo, Tema Bokin, Dano et Pô)*. Ouagadougou: CGD.

CGD. (2012). *Bilan de la communalisation intégrale au Burkina*. CGD, avec la participation de Laboratoire Citoyenneté (LC) et l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF). Ouagadougou: CGD.

CIDR. (2010, février 25). *Document stratégique 2010-2014*. CIDR.

Cuisinier, V. (2008). *L'affectio societatis*. Montpellier: Litec.

Dubresson Alain, F. Y.-A. (2005). Décentralisation et développement local : un lien à penser. *Tiers-Monde, tome 46(n°181)*, pp. 7-20.

Felber, R., Müller, M.-L., & Djiré, M. (2006). *Le rôle de la société civile dans le processus de la décentralisation : étude exploratoire au Mali*. Bamako: ETH, NADEL.

Guitanga, S. (2009). *L'appropriation de la gouvernance budgétaire par les acteurs locaux au niveau des communes rurales du Burkina Faso*. Mémoire de DEA, Université de Ouagadougou, UFR/SJP, Ouagadougou.

Journal Officiel du Burkina Faso. (2009, avril 02). *Journal Officiel du Burkina Faso(14)*.

Ky, A. (2010). *Décentralisation au Burkina Faso: une approche en économie institutionnelle*. Thèse de doctorat, Université de Fribourg, Faculté des Sciences Economiques et Sociales, Fribourg.

Maïga, I. D. (2000). *Etude exploratoire sur la gouvernance locale et la décentralisation en Afrique de l'ouest*. Ottawa: CRDI.

Olfield, A. (1990). *Citizenship and Community*. London: Routledge.

Ouedraogo, L. O. (2011, août jeudi 18). L'analphabétisme, racine des crises. *Sidwaya*.

Ouédraogo, M. (2008). *La communalisation en milieu rural. Les élus locaux peuvent-ils relever le défi ?* Paris-Ouagadougou: L'Harmattan.

Ouédraogo, M. E. (2009). *Les capacités des communes rurales au Burkina Faso: Naviguer entre l'apprentissage et le pré-requis*. Sous la direction de Sanou B. W., et Hilhorst T. Amsterdam: KIT.

Paquet, G. (2010, octobre 27). Gouvernement municipal et gouvernance locale. Récupéré sur www.gouvernance.ca

PNUD. (2009, avril). *Centre de presse - "Lutte contre l'analphabétisme au Burkina Faso"* -. Consulté le juin 2012, sur [undp.org](http://content.undp.org/go/newsroom/2009/april/lutte-contre-lanalphabtisme-au-burkina-faso.fr?src=print&lang=fr): <http://content.undp.org/go/newsroom/2009/april/lutte-contre-lanalphabtisme-au-burkina-faso.fr?src=print&lang=fr>

RAKOTOSOA, T. (2009). *Les collectivités territoriales en chiffres*. ADEPAC-PNUD.

Liste des figures

Figure n°1: Taux d'alphabétisation des conseillers en exercice en 2009 par catégorie de commune	6
Figure n°2 : Taux d'alphabétisation des conseillers en exercice en 2009 par région	6
Figure n°3 : Taux de scolarisation des conseillers en exercice en 2009 par type de commune	7
Figure n°4 : Les niveaux scolaires des conseillers en exercice en 2009 par rapport au nombre total des élus scolarisés	7
Figure n°5 : Les agents qualifiés employés par les collectivités	8
Figure n°6. Nombre et pourcentage de collectivités ayant au moins un comptable qualifié.....	9
Figure n°7 : Nombre et pourcentage des collectivités embauchant des secrétaires qualifiés	9
Figure n°8 : Répartition par sexe des conseillers dans les deux communes	23
Figure n°9 : Niveau scolaire des conseillers municipaux dans les deux communes	24
Figure n°10 : Taux d'alphabétisation des conseillers municipaux non scolarisés	24
Figure n°11 : répartition du personnel des communes selon le niveau d'étude	29
Figure n°12 : Répartition du personnel des communes selon le type de diplôme	29
Figure n°13 : Répartition du personnel selon la fonction/poste occupé.....	29
Figure n°14 : Répartition du personnel selon le type d'emploi	29
Figure n°15 : Répartition du personnel selon le rapport fonction/niveau d'études	30
Figure n°16 : Répartition du personnel selon le statut.....	31
Figure n°17 : Répartition du personnel recruté sur fonds propres selon la fonction	31

Liste des tableaux

Tableau n°1 : Effectif et répartition par sexe des conseillers municipaux des deux communes	b
Tableau n°2 : répartition des conseillers municipaux selon leur niveau scolaire	b
Tableau n°3 : Taux d'alphabétisation des conseillers municipaux non scolarisés	b
Tableau n°4 : Répartition du personnel des communes selon le niveau d'études	c
Tableau n°5 : Répartition du personnel des deux communes selon le type de diplôme	c
Tableau n°6 : Répartition du personnel selon la fonction/poste occupé	c
Tableau n°7 : Répartition du personnel selon le type d'emploi (administratif/technique)	c
Tableau n°8 : Répartition du personnel selon le rapport fonction/niveau d'études.....	d
Tableau n°9 : Répartition du personnel selon le statut	d
Tableau n°10: Répartition du personnel recruté sur fonds propres selon la fonction	d

Liste des annexes

ANNEXE I : TABLEAUX	b
Annexe II : Liste des personnes rencontrées	e
Annexe III : Guides d'entretien	f
Annexe IV : Textes législatifs et réglementaires sur les transferts et la gestion des RH	j

ANNEXE I : TABLEAUX

Tableau n°1 : Effectif et répartition par sexe des conseillers municipaux des deux communes⁹

Communes Sexes	Pabre		Saaba		Totaux	
	Effectif	Pourcentage	Effectif	Pourcentage	Effectif	Pourcentage
Hommes	22	52%	27	64%	49	58%
Femmes	20	48%	15	36%	35	42%
Totaux	42	100%	42	100%	84	100%

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Tableau n°2 : répartition des conseillers municipaux selon leur niveau scolaire

Niveau scolaire	Nombre de conseillers dans les deux communes	Pourcentage
Non scolarisés	26	31%
Niveau primaire	26	31%
Niveau secondaire	18	21%
Niveau supérieur	14	17%
Totaux	84	100%

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Tableau n°3 : Taux d'alphabétisation des conseillers municipaux non scolarisés

Niveaux	Effectifs	Pourcentage
Alphabétisés	4	15%
Non alphabétisés	22	85%
Total	26	100%

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

⁹ Tous les tableaux sont élaborés à partir des listes des conseillers municipaux par niveau d'instruction et profession dans les deux communes

Tableau n°4 : Répartition du personnel des communes selon le niveau d'études

Niveau	Non scolarisés	Primaire	Secondaire	Supérieur	Total
Saaba	3	3	11	6	23
Pabré	2	7	2	4	15
Total	5	10	13	10	38
Pourcentage	13%	26,5%	34%	26,5%	100%

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Tableau n°5 : Répartition du personnel des deux communes selon le type de diplôme

Diplômes	Académique	Professionnel	Total
Saaba	14	6	20
Pabré	9	4	13
Total	23	10	33
Pourcentage	70%	30%	100%

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Tableau n°6 : Répartition du personnel selon la fonction/poste occupé

Emplois	Employés (agent de bureau)/Ouvriers	Cadres subalternes (Chefs de services)	Cadres supérieurs (SG)	Total
Saaba	18	4	1	23
Pabré	9	5	1	15
Total	27	9	2	38
Pourcentage	71%	24%	5%	100%

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Tableau n°7 : Répartition du personnel selon le type d'emploi (administratif/technique)

Famille d'emploi	Administratif	Technique	Total
Pabré	14	1	15
Saba	19	4	23
Total	33	5	38
Pourcentage	87%	13%	100%

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Tableau n°8 : Répartition du personnel selon le rapport fonction/niveau d'études

Fonctions Niveau	Cadres supérieurs (SG)	Cadres subalternes (Chefs Services)	Employés (Agents/Mancœuvres)	Totaux
Supérieur	2 (20%)	3 (30%)	5 (50%)	10
Secondaire		6	7	13
Primaire			10	10
Sans qualif.			5	5
Totaux	2	9	27	38

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Tableau n°9 : Répartition du personnel selon le statut

Statut Communes	Personnel de l'Etat	Pers. Recrutés sur fonds propres	Pers. Recrutés sur fonds de coopération	Total
Saaba	8	15	0	23
Pabré	4	10	1	15
Total	12	25	1	38
Pourcentage	31%	66%	3%	100%

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Tableau n°10: Répartition du personnel recruté sur fonds propres selon la fonction

Fonction	Cadre sup.	Cadre sub.	Employé	Total
Saaba			15	15
Pabré		1	9	10
Total		1	24	25
Pourcentage		4%	96%	100%

Source : Ségla, Enquêtes, 2012

Annexe II : Liste des personnes rencontrées

N°	Nom et Prénom	Fonction
1.	Pr. Augustin Loda	Professeur à l'Université de Ouagadougou et Directeur Exécutif du CGD
2.	M. Thomas Ouédraogo	Chercheur au CGD
3.	M. Samuel Ibrahim Guitanga	Chercheur et journaliste parlementaire
4.	M.. Anselme Lalsaga	Chercheur
5.	M.. Gérard Zongo	Chercheur
6.	Pr. Leonardo Villalon	Professeur de Sciences politiques et d'études africaines, U. Floride
7.	M. Idrissa Diarra	Chercheur
8.	M. Siguian Compaoré	Secrétaire Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation
9.	M.	Directeur Général des Collectivités Territoriales
10.	Mme Zanré	Directrice du Personnel des Collectivités Territoriales par intérim
11.	M. Kibsa Charles Niondogo	Secrétaire Général du Conseil Régional du Centre
12.	M.	DRH de la Mairie de Ouagadougou
13.	M. Anatole Désiré Doamba	Maire de la Commune de Pabré
14.	M. Yeye Goussou	S.G de la Commune de Saaba
15.	M. Aimé Pascal Yameogo	S.G de la Commune de Pabré
16.	M. Achille Yao	Chef Service Matières Transférées de la Commune de Pabré
17.	M.	Encadreur pédagogique de Pabré
18.	M. BasileBalma	Chargé suivi-evaluation du PSE/JF
19.	M. Cyrille Ilboudo	Chef Services Techniques de la Mairie de Pabré

Annexe III : Guides d'entretien

I. Guide d'entretien avec les Responsables des collectivités territoriales

- Selon vous, en quels termes se pose le problème de la capacité des élus dans la dynamique locale du développement de votre commune ?

Indicateurs :	Sources de vérification :	Réponses obtenues :
Niveau d'instruction	Listes des conseillers, professions, niveau d'étude, compétences etc.	
Taux d'alphabétisation,	Liste des conseillers alphabétisés,	
Niveau de participation aux sessions du conseil et aux commissions	Nombre de sessions prévu, nombre de sessions tenu, listes de présence, langues parlées, langues de travail, compréhension	
Niveau d'appropriation des mécanismes de gouvernance locale	Qualité de la participation, compréhension des enjeux, interventions, motivation, rendement de travail, réalisations etc.	
Autres indicateurs		

- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez en matière de gouvernance administrative?

Indicateurs	Sources de vérification	Réponses obtenues
Organisation et fonctionnement des services	Texte organisant les services, organigramme, autres textes : règlement intérieur etc.	
Mécanisme de gestion des RH	Dossiers, fichier, statuts, contrats, tableaux de bord (eff. prés/abs, sanctions) R.I, descriptif de poste, contrat/performance etc.	
Conditions de travail	Ergonomie, rémunération, motivation	

- Comment se pose le problème de manque de compétences et quelles sont les perspectives de valorisation du capital humain dans votre commune?

Indicateurs	Sources de vérification	Réponses obtenues
Offre d'emploi	Personnel recruté	
qualification des RH en rapport avec les besoins du service	Listes du personnel, profils, postes occupés, besoins de services exprimés	
Existence de compétences en développement	compétences requises	
Employabilité	adéquation profils/postes, compétences inexploitées	
Problèmes liés au transfert des RH	Rapports de travail avec RH transférée/services déconcentrés, cadres de concertations	
Soutiens externes	Conventions de partenariats, expertises/consultants externes, soutien de l'Etat	

- Perspectives :

.....

.....

II. Guide d'entretien avec les responsables d'organismes gouvernemental et OSC

- Selon vous, en quels termes se pose le problème de la capacité des élus dans la dynamique locale du développement des communes rurales ?

Indicateurs :	Sources de vérification :	Réponses obtenues :
Niveau d'instruction	Données statistiques publications, rapports études	
Taux d'alphabétisation,	Idem	
Niveau de participation aux sessions du conseil et aux commissions	Idem	
Niveau d'appropriation des mécanismes de gouvernance locale	Idem	
Autres indicateurs		

- Quelles sont les difficultés des communes en matière de gouvernance administrative?

Indicateurs	Sources de vérification	Réponses obtenues
Organisation et fonctionnement des services	Données statistiques publications, rapports études	
Mécanisme de gestion des RH	Idem	
Conditions de travail	Idem	

- Comment se pose le problème de manque de compétences et quelles sont les perspectives de valorisation du capital humain dans les communes rurales ?

Indicateurs	Sources de vérification	Réponses obtenues
Offre d'emploi	Données statistiques publications, rapports études	
qualification des RH en rapport avec les besoins du service	Idem	
Existence de compétences en développement	Idem	
Employabilité	Idem	
Problèmes liés au transfert des RH	Données statistiques publications, rapports études	
Soutiens externes	Idem	

- Perspectives :

.....

III. Guide d'entretien avec les responsables du MATD

- Quelles sont les données statistiques dont vous disposez sur les ressources humaines au niveau des collectivités territoriales ?
- Quelles sont les difficultés des communes en matière de gouvernance administrative?

Indicateurs	Sources de vérification	Réponses obtenues
Organisation et fonctionnement des services	Données statistiques publications, rapports études	
Mécanisme de gestion des RH	Idem	
Conditions de travail	Idem	

- Comment se pose le problème de manque de compétences et quelles sont les perspectives de valorisation du capital humain dans les communes rurales ?

Indicateurs	Sources de vérification	Réponses obtenues
Offre d'emploi	Données statistiques publications, rapports études	
qualification des RH en rapport avec les besoins du service	Idem	
Existence de compétences en développement	Idem	
Employabilité	Idem	
Problèmes liés au transfert des RH	Cadre juridique, données statistiques publications, rapports études	
Soutiens externes	Idem	

- Perspectives :

.....

.....

.....

.....

IV. Guide d'entretien avec les responsables des services des domaines transférés

- Quel est le cadre juridique du transfert des compétences et des ressources humaines aux communes ?

.....
.....

- Quels sont vos rapports avec les élus locaux et les services de la mairie ?

.....
.....

- Quels sont les rôles des différents acteurs dans la gestion des RH des domaines transférés ?

.....
.....

- Y a-t-il des difficultés de collaboration sur le terrain ? Si oui, quelles sont-elles ?

.....
.....

- Quels sont les mécanismes d'accompagnement et de suivi ?

.....
.....

- Y a-t-il des cadres de concertation des acteurs ?

.....
.....

Annexe IV : Textes législatifs et réglementaires sur les transferts et la gestion des RH

TEXTES SUR LA DECENTRALISATION

- La loi n°010/98/ADP du 21 avril 1998 portant modalités d'intervention de l'Etat et répartition de compétences entre l'Etat et les autres acteurs du développement ;
- La loi n°013-98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique ;
- La loi n°019-2005/AN du 18 mai 2005 portant modification de la précédente ;
- La loi n°027-2006/AN du 05 décembre 2006 portant régime juridique applicable aux emplois et agents des collectivités territoriales ;
- Le Décret n°2007-095/PRES/PM/MATD/MFB du 1^{er} mars 2007 portant adoption du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation 2006-2015 ;
- Le Décret n°2008-131/PRES/PM/MEF/MATD du 19 mars 2008 portant régime juridique indemnitaire des collectivités territoriales, ensemble des modificatifs ;
- Le Décret n°2011-707/PRES/PM/MATDS du 26 septembre 2011 portant organisation du Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité ;
- L'Arrêté conjoint n°2012-027/MATDS/MEF du 23 mars 2012 portant organisation-type de mairie de commune rurale.

TEXTES SUR LES TRANSFERTS DE COMPETENCES ET DE RESSOURCES

Dans le domaine de la culture, jeunesse, sport et loisirs :

- le Décret N°2009-105/PRES/PM/MATD/MCTC/MJE/MSL/MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans le domaine de la culture, de la jeunesse, des sports et loisirs.

Dans le domaine du préscolaire, enseignement primaire et alphabétisation :

- le Décret N°2009-106/PRES/PM/MATD/MEBA/MASSN/MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation ;
- l'Arrêté interministériel n° 2009-022 du 06 mars 2009 portant protocole-type d'opérations entre l'Etat et les communes dans le cadre du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation.

Dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et assainissement :

- le Décret N°2009-107/PRES/PM/MATD/MAHRH/MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.

Dans le domaine de la santé :

- le Décret N°2009-108/PRES/PM/MATD/MS/MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de la santé ;
- l'Arrêté interministériel n°2009-020/MATD/MEF/MS du 05 mars 2009 portant dévolution du patrimoine de l'Etat aux communes dans le domaine de la santé ;
- l'Arrêté interministériel n°2009-024/MATD/MEF/MS du 05 mars 2009 portant protocole type du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans le domaine de la santé.



TEXTES SUR LA GESTION DES AGENTS DES COLLECTIVITES

- Le Décret n°2009-109/PRES/PM/MFPRE/MATD/MEF du 03 mars 2009 portant modalité de mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités territoriales et de gestion de leur carrière
- Le Décret n° 2012-191/PRES/PM/MATDS/MEF/MFPTSS du 22 mars 2012 portant attribution, composition et fonctionnement des organes d'administration des emplois et agents des collectivités territoriales
- Le Décret n°2012-192/PRES/PM/MATDS/MEF/MFPTSS du 22 mars 2012 portant modalités d'organisation des concours directs et professionnels d'accès aux emplois dans les collectivités territoriales
- Le Décret n°2012-193/PRES/PM/MATDS/MEF/MFPTSS du 22 mars 2012 portant conditions et modalités d'affectation des agents des collectivités territoriales
- Le Décret n°2012-194/PRES/PM/MATDS/MEF/MFPTSS du 22 mars 2012 portant critères et modalités d'évaluation des agents des collectivités territoriales
- Le Décret n°2012-195/PRES/PM/MATDS/MEF/MFPTSS du 22 mars 2012 portant dérogation à l'évaluation des fonctionnaires des collectivités territoriales
- Le Décret n°2012-196/PRES/PM/MATDS/MEF/MFPTSS du 22 mars 2012 portant dérogation aux obligations professionnelles des agents des collectivités territoriales
- Le Décret n°2012-197/PRES/PM/MATDS/MEF/MFPTSS du 22 mars 2012 portant modalités de mise en demeure des agents des collectivités territoriales en cas d'abandon de poste ou de refus de rejoindre le poste assigné
- Le Décret n°2012-198/PRES/PM/MATDS/MEF du 22 mars 2012 portant modalités d'indemnisation des départs volontaires des emplois des collectivités territoriales
- Le Décret n°2012-200/PRES/PM/MATDS/MEF du 22 mars 2012 fixant les modalités de participation des collectivités territoriales aux frais de transport du corps et l'inhumation des agents décédés
- Le Décret n°2012-201/PRES/PM/MATDS/MEF/MFPTSS du 22 mars 2012 portant fixation du montant, détermination des conditions de paiement et modalités de répartition du capital décès des agents des collectivités territoriales