



CENTRE POUR LA GOUVERNANCE  
DÉMOCRATIQUE BURKINA FASO

« *Le CGD tient à exprimer sa gratitude à ses partenaires (Ambassades du Danemark, des Pays-Bas, de la Suède) pour leur appui à la mise en œuvre de son Plan stratégique dans le cadre duquel est publié le présent bulletin.*

*Toutefois, les opinions émises ici ne reflètent pas nécessairement les positions des partenaires du CGD ni celles de son conseil d'administration ».*

Centre pour la Gouvernance  
Démocratique (CGD)

Siège : Ouaga 2000,  
Avenue du Président Léopold  
Sédar Senghor,  
villa n°1141, secteur 15,  
Téléphone : (226) 50 37 50 47  
(226) 50 47 62 59  
(226) 76 67 32 32.

Email : [info@cgd-igd.org](mailto:info@cgd-igd.org)

[cgdbf@hotmail.com](mailto:cgdbf@hotmail.com)

Site : <http://www.cgd-igd.org>

#### **Directeur de publication**

Centre pour la Gouvernance Démocratique

# CGD Info

Numéro 1 - 2011

## CGD INFO : PARTICIPATION CITOYENNE ET GOUVERNANCE LOCALE

Comme le soutient un auteur, « *la participation la plus large possible est une fin en soi car elle instaure un cercle vertueux, elle a une vertu éducative, elle développe les aptitudes à gouverner et le civisme, elle élargit l'horizon intellectuel, elle donne confiance et elle libère* » (Nonna Meyer). C'est dans cette optique que le CGD a réalisé une étude axée sur la participation citoyenne dans cinq communes (Tenkodogo, Kokologo, Toma Bokin, Dano, Po) en vue du renforcement et de l'accompagnement de la gouvernance locale en tant que maillon déterminant du processus démocratique au Burkina Faso.

En effet, depuis que la décentralisation s'est affirmée comme un mode privilégié d'organisation et de gestion territoriale, de promotion du développement et de la démocratie au niveau local, la nécessité se fait sentir d'une part, de renforcer les capacités des acteurs locaux dans des domaines aussi divers que ceux de la gouvernance politique, administrative, économique, budgétaire et financière ; et d'autre part, d'aider les populations à s'approprier ce processus, c'est-à-dire à comprendre et à défendre leurs droits, à contrôler l'action de leurs mandataires et à participer au développement de leurs localités. Ainsi, le bilan du processus de décentralisation fait ressortir la faible capacité des autorités locales à jouer pleinement leur rôle dans la gouvernance locale et un relatif désenchantement des populations à la base à l'égard des institutions locales à travers leur faible participation aux élections locales. En plus des mécanismes électoraux de participation citoyenne, le législateur burkinabè a instauré d'autres formes d'implication des populations à la gestion des affaires locales à travers l'article 11 de la loi portant code général des collectivités territoriales qui dispose ce que :

« *Les habitants de la collectivité territoriale ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit s'exerce par leur participation aux débats publics organisés par le conseil sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local ; l'accès du public aux séances des conseils des collectivités territoriales, à l'exception de celles tenues à huis clos ; la publication des délibérations du conseil et des actes des autorités locales relatives au budget, à la coopération décentralisée, aux accords passés avec l'Etat ou avec des partenaires extérieurs ; la publication du bilan annuel d'activités du conseil de la collectivité.*

La qualité de la gouvernance démocratique est donc largement tributaire de l'ancrage de la gouvernance locale qui en est un des maillons essentiels.

### **1. LES FORMES DE PARTICIPATION : ENTRE LE FORMEL ET L'INFORMEL**

Le vote apparaît comme la condition même du bon fonctionnement des démocraties modernes, car c'est autour de cette institution que s'ordonne la participation conventionnelle. Mais cette dernière peut être élargie à tout ce qui



concourt à produire le processus électoral (intérêt à la vie politique, écoute des émissions politiques, lecture de la presse, discussions et débats politiques, participation à des meetings, soutien à des partis, etc.). La participation politique peut en effet être aussi de caractère non conventionnel ou protestataire.

Au Burkina Faso, l'élection demeure le principal mode de participation citoyenne. A côté de cette procédure subsistent d'autres mécanismes de participation citoyenne. Les mécanismes formels de participation citoyenne sont ceux prévus par la législation nationale, en particulier le Code général des collectivités locales, et qui consacrent le droit des populations de participer à la gestion des affaires publiques. Bien que relevant des mécanismes formels parce qu'institué par la loi, le vote sera analysé à part au regard de sa particularité dans les systèmes démocratiques. Les mécanismes informels conduisent à examiner l'utilisation par les citoyens de voies non officielles pour assurer leur participation au sein des collectivités locales ou pour influencer sur leurs décisions. Ces mécanismes sont également utilisés par les autorités locales pour impliquer les citoyens dans la gestion des affaires communales.

### **Le vote aux élections municipales**

La démocratie locale est avant tout une démocratie représentative. Elle est représentative en ce sens que les collectivités territoriales sont administrées par un exécutif local. Cet exécutif, composé essentiellement de conseillers municipaux est désigné au suffrage universel par les citoyens de la commune. De ce fait, la légitimité des décisions des collectivités territoriales est conditionnée par une large participation aux élections municipales. Aux dernières élections municipales d'avril 2006 au Burkina Faso, près de la moitié des électeurs inscrits n'a pas voté.

### **L'exercice du droit à l'information**

Le Code général des collectivités territoriales institue un droit subjectif à l'information qui s'exerce de plusieurs manières. Selon l'article 11 de ce code, ce droit s'exerce par « *une animation de débats publics sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local* ».

### **L'accès du public aux séances des conseils des collectivités territoriales, à l'exception de celles tenues à huis clos**

L'enquête réalisée dans les cinq communes précitées a permis de noter que très peu de citoyens assistent aux séances du Conseil municipal. Autrement dit, leur présence reste largement insuffisante eu égard à leur rôle et place dans la gouvernance locale.

### **Le droit de recours comme mode de participation citoyenne**

Le code général des collectivités territoriales permet une participation dynamique des citoyens en aval en leur reconnaissant un véritable droit de recours contre les délibérations du Conseil municipal. En effet, l'article 242 de ce texte dispose ce qui suit:

*« Les délibérations auxquelles auraient pris part les membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires à l'affaire qui en fait l'objet sont susceptibles d'annulation. Toute personne intéressée dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de publication des délibérations, pour déposer une requête adressée au Maire. Il en est donné récépissé ».*

### **Les mécanismes de participation informels**

Par mécanismes informels, il faut entendre les différents mécanismes mis en œuvre par les autorités locales en vue de favoriser une forte participation des citoyens à la prise de décision. Ces mécanismes ne sont pas institués par la loi

et n'en constituent pas une violation. Autrement dit, la notion de mécanismes de participation informels renvoie aux initiatives prises par les autorités locales pour instaurer le dialogue avec les populations (implication des autorités traditionnelles et religieuses, mise en place de comité ad hoc, etc.)

## **2. LES DÉTERMINANTS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE**

L'analyse a permis de faire ressortir trois facteurs essentiels dans l'explication de la participation citoyenne.

### **Le sens du devoir civique : la dimension axiologique de la participation**

Un premier déterminant de la participation ressorti des entretiens est le sens du devoir civique. Dans la plupart des collectivités visitées, les enquêtés mettent en avant la question de la citoyenneté pour justifier leur implication dans la gestion de leur collectivité locale. Il est indéniable que certains acteurs locaux se sentent dépositaires de droits civils et politiques qui fondent et justifient leur implication dans la gestion des affaires publiques locales. Cette qualité première de citoyen semble fonder leur intérêt à la gestion de leur collectivité qui demeure un patrimoine commun à l'ensemble des citoyens à la base. Cependant, le nombre de citoyens défendant une telle attitude est très limitée dans les communes. Cela explique le fait que les questions intrinsèquement politiques, liées notamment à l'élection des autorités locales et à leur légitimité, ne retiennent pas l'attention des populations ; d'où les taux de participation décroissant aux élections locales. L'impression qui se dégage et qui anime les élus locaux est celle d'une inertie des populations vis-à-vis des questions d'intérêt local, sauf dans quelques rares domaines comme les lotissements.



## **L'intérêt pour les politiques sociales ou la quête du développement**

Un second élément significatif de la participation aux affaires locales est la nature des problèmes débattus par le Conseil municipal. L'implication des citoyens dans le fonctionnement de leur collectivité dépend de l'importance des questions en débat, en particulier lorsque celles-ci ont un lien direct avec leur vécu quotidien. Ainsi, lorsque les autorités locales organisent des réunions publiques, le taux de participation se détermine en rapport avec la nature des sujets à débattre. Il s'agit essentiellement de questions socio-économiques qui participent à l'amélioration de leur cadre de vie. Ainsi, il ressort de l'enquête que les citoyens sont généralement intéressés par les délibérations du Conseil municipal qui sont relatives aux secteurs sociaux suivants : accès à la terre, gestion du budget de la collectivité, problèmes d'adduction d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène publique de la localité, santé, éducation préscolaire et scolaire, etc. Ce qui est intéressant comme constat, c'est que les populations à la base ne marchandent pas leur participation aux activités de leurs collectivités locales tant qu'elles ont un impact sur leur existence. On perçoit dès lors un lien fort entre politiques sociales et participation. Mais ici se présente un paradoxe. Si les populations aspirent au développement, comment expliquer leur faible enthousiasme pour le vote ? Il va sans dire que tous les citoyens ne font pas le lien entre élections et politiques publiques. Ce qui dénote de la faiblesse de la culture citoyenne.

### **La perspective utilitariste : la promotion de l'intérêt individuel**

Enfin, un troisième facteur explicatif de la participation dans les affaires communales est la maximisation de l'intérêt personnel. Il ressort que la présence des citoyens aux activités ou aux réunions orga-

nisées par leur collectivité locale est déterminée par le critère de l'« intérêt personnel ». Autrement dit, la mobilisation aux activités communales est fonction des attentes individuelles en termes de satisfactions des besoins. La participation prend ainsi une dimension utilitariste et individualisée. En effet, en être rationnel, un citoyen ne participera pas spontanément à une action collective si tant est qu'en s'y soustrayant, il a toujours la possibilité de bénéficier, en passager clandestin, des gains qu'elle va générer. En termes plus concrets, cela veut dire que pour cette catégorie de citoyens, la participation répond à une motivation matérielle ou symbolique purement personnelle. En soi, cette attitude n'est condamnable ni nuisible pour la démocratie. Par contre, elle peut même contribuer à impulser une véritable dynamique de développement démocratique dans la mesure où la quête du bonheur personnel serait un puissant facteur de mobilisation et d'engagement citoyen.

### **3. LES OBSTACLES À LA PARTICIPATION CITOYENNE**

L'enquête menée auprès des cinq communes a permis de recenser les différents obstacles pouvant servir d'éléments d'explication à la faible participation citoyenne. En d'autres termes, il s'est agi de savoir pourquoi les citoyens ne participent pas suffisamment à la gestion des collectivités locales. Parmi les raisons évoquées par les élus locaux et les représentants des OSC locales rencontrées pour tenter de justifier la faiblesse de la participation citoyenne au niveau communal, on pourrait relever les obstacles ci-après :

#### **La prégnance de l'analphabétisme**

Les citoyens en majorité analphabètes ne comprennent pas la langue officielle de communication qu'est le Français. Ce qui réduit leurs capacités et rend difficile leur participation active à la gestion municipale. Cette situation renvoie à la question de l'accessibilité de la majorité des citoyens aux messages souvent formulés par les élus locaux ; l'analphabétisme de la population limite également la qualité de sa participation à la gestion des affaires locales.

#### **Le déficit de communication sur les affaires locales**

Les structures locales de pouvoir sont rarement ouvertes pour favoriser une plus grande participation citoyenne. Certains citoyens jugent la gestion de leur collectivité peu transparente pour déterminer leur implication dans son fonctionnement. Ainsi, la société civile et les organisations communautaires sont souvent négligées comme potentiel partenaire dans le processus de développement local et exclues des lieux de prise de décisions locales.

#### **L'ignorance des populations à la base**

Il ressort de l'enquête que de façon générale, les citoyens ne sont pas informés des différents mécanismes de participation institués par le Code général des collectivités territoriales et l'information leur est peu communiquée par les exécutifs locaux. Cette situation concerne aussi bien les citoyens instruits que ceux analphabètes.

#### **L'exclusion de la prise de parole pour les citoyens lors des sessions du Conseil municipal**

Le fait que les citoyens dans leur ensemble et les organisations de la société locales ne puissent pas prendre la parole aux délibérations du Conseil municipal contribue à annihiler leur volonté de participer à ces rencontres des élus locaux. Le sentiment qui les anime est leur inutilité à ces séances. Par conséquent, ils préfèrent les désertir.



## **Le désintérêt pour les politiques locales**

En règle générale, et selon les propos de certains conseillers municipaux rencontrés, tant que les citoyens n'ont pas un intérêt personnel et direct dans une activité ou rencontre de la commune, ils préfèrent rester en marge du fonctionnement de la collectivité. C'est un obstacle psychologique et matérialiste qui, tout en étant légitime, limite toute de même l'engagement citoyen.

## **L'autoritarisme de certains maires**

Certains maires font un peu trop de zèle dans la gestion de leur commune oubliant qu'il s'agit d'une collectivité nécessitant la présence et l'implication d'autres acteurs locaux. Le caractère autoritaire se ressent surtout dans leur style de gouvernance qui exclut le plus souvent toute prise de parole contradictoire et implique l'obéissance ou la subordination.

## **Les conflits politiques**

Les querelles ou dissensions politiques expliquent également le retrait de nombreux citoyens de la gestion des affaires locales. Dans certaines collectivités, les conséquences des luttes politiques pour la conquête des postes électifs au niveau local ont souvent des effets pervers sur la cohésion sociale et la participation citoyenne dans la gestion de leur collectivité.

## **Les divergences partisans**

Certains citoyens ne partageant pas les mêmes convictions politiques que la majorité d'un Conseil municipal préfèrent ne pas s'intéresser à leur gestion de la collectivité et espèrent renverser la tendance lors des prochaines élections, tout en espérant l'échec au bout du mandat de leur exécutif local.

## **La faiblesse de la stratégie de communication**

Avec l'inefficacité des outils traditionnels de propagande et d'information, on a l'impression que les élus locaux, pour diverses raisons, se sont résignés au lieu de développer des initiatives originales pour inciter les populations locales à prendre part à la vie de leur collectivité.

En somme, les vertus souvent attachées au processus de la décentralisation dans les théories normatives rencontrent des freins dans le cadre de la gouvernance locale au Burkina Faso. Dans la pratique, la décentralisation participe faiblement au renforcement de la citoyenneté ou du civisme dans la mesure où l'impression générale qui se dégage, c'est que le citoyen se sent de moins en moins concerné par la gestion des affaires de sa cité. Cette faiblesse du sens de la responsabilité citoyenne dans la promotion de la démocratie locale et du développement à la base pourrait s'expliquer en fin de compte par l'insuffisance de la culture démocratique et citoyenne qui se ressent même au sommet de l'Etat au Burkina Faso.

Ce désengagement des citoyens à la base, se justifiant par des raisons politiques, économiques et sociales, exige des différents acteurs de la gouvernance locale des efforts supplémentaires pour inculquer une culture démocratique responsable et participative au niveau local. En d'autres termes, comment faire pour que la participation des citoyens à la gestion des collectivités locales soit importante et efficace ? La réponse à cette question est d'autant plus importante que non seulement la participation est le principe directeur de la décentralisation, mais aussi parce que les acteurs locaux eux-mêmes ont conscience que le succès de la décentralisation repose sur la participation des citoyens.

## **4. RECOMMANDATIONS**

Dans cet esprit de renforcement de la citoyenneté locale, des recommandations peuvent être formulées à l'égard des différents acteurs de la gouvernance locale.

### **Créer de nouveaux mécanismes de participation citoyenne en instituant un véritable droit d'interpellation notamment par deux modalités :**

La première pourrait prendre la forme d'un **droit de saisine de l'assemblée délibérante**.

La seconde modalité consisterait à instituer un véritable **droit d'interpellation des élus**. En Belgique par exemple, la plupart des communes ont introduit cette possibilité dans leur règlement intérieur.

### **Faire l'expérience des budgets participatifs pour susciter une implication des populations dans les politiques publiques locales**

**Rendre effectifs les mécanismes locaux de participation, notamment en budgétisant les implications de leur mise en œuvre effective**

### **Renforcer la stratégie de communication des communes**

**Renforcer les compétences des communes et des conseillers en communication**

**Encourager les collectivités locales à inventer d'autres cadres de concertation et d'échanges avec les populations**

**Concevoir une technique d'approche inclusive et participative dans la**