

LE MAIRE DANS L'INSTITUTION COMMUNALE AU BURKINA FASO : UN ELU TRES PUISSANT (1995-2016)

Guilga François de Paule YAMBRESSINGA

Université Joseph KI-ZERBO, Ouagadougou

yfrancoisdepaule@yahoo.fr

Résumé

Le début des années 1990 a été marqué par un regain de la décentralisation au Burkina Faso. La décentralisation est apparue comme un mécanisme de partage de pouvoirs à même de contribuer à la démocratisation de la vie politique en cours dans le pays et à assurer la transparence dans la gestion des ressources publiques au niveau des collectivités territoriales. Ainsi en 1995, apparaît la commune urbaine et en 2006, la commune rurale voit le jour. La commune est administrée par un maire qui est l'organe exécutif et par un conseil municipal qui est l'organe délibérant et dont l'une des missions est le contrôle de l'action du maire.

Cependant, les pouvoirs débordants du maire fait de lui un élu très puissant au point d'avoir une mainmise sur l'assemblée délibérante, dont il est également membre, et cette dernière n'est plus à mesure de jouer son rôle de contre-pouvoir. Ce travail présente l'institution communale, les attributions de ses organes de gestion et analyse les pouvoirs du maire, en mettant en exergue l'emprise de l'organe exécutif sur le conseil municipal. Les données utilisées pour la présente étude proviennent de l'exploitation de travaux de spécialistes, de travaux universitaires, de la consultation de textes législatifs, d'articles scientifiques et de presse. Des résultats, il ressort que certaines attributions du conseil municipal sont théoriques alors que celles du maire sont étendues et pratiques. La concentration du pouvoir municipal entre les mains du maire favorise une domination de l'exécutif municipal sur le conseil, compromettant le jeu démocratique local.

Mots-clés : *commune, maire, conseil municipal, bonne gouvernance, suprématie.*

Summary

The early 1990s saw a revival of decentralization in Burkina Faso. Decentralization was seen as a power-sharing mechanism capable of contributing to the democratization of political life in the country, and ensuring transparency in the management of public resources at local authority level. The urban commune was created in 1995, and the rural commune in 2006. The commune is administered by a mayor, who is the executive body, and by a municipal council, which is the deliberative body and whose main task is to oversee the mayor's actions.

However, the mayor's excessive powers have made him such a powerful elected official that he now has a stranglehold on the deliberative assembly, of which he is also a member, and the latter is no longer able to play its role as a counterweight. This paper presents the communal institution, the remit of its management bodies and analyzes the powers of the mayor, highlighting the hold of the executive body over the municipal council. The data used for this study comes from the work of specialists, university research, legislative texts, scientific articles and the press. The results show that some of the council's powers are theoretical, while those of the mayor are extensive and practical. The concentration of municipal power in the hands of the mayor favours the domination of the municipal executive over the council, compromising local democracy.

Key words : *commune, good governance, mayor, municipal council, supremacy.*

Introduction

L'institution communale au Burkina Faso plonge ses origines dans la période coloniale. Après les indépendances, elle a été conduite avec réticence par les autorités nationales avant de se raffermir au milieu des années 1990 grâce au processus de démocratisation en cours dans le pays. C'est ainsi que le Burkina Faso renoue avec la décentralisation, entendue comme une politique publique qui consiste à transférer « des compétences de l'Etat au profit d'entités territoriales jouissant de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de gestion à travers la responsabilisation de représentants élus au niveau local » (MATDS, 2016 : 8).

Selon l'article 2 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales, le but de la décentralisation burkinabè est de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale. Le renforcement de la gouvernance locale fait référence à la bonne gouvernance et se traduit au niveau communal par des procédures décisionnelles à caractère inclusif et transparent, et par l'existence d'un contrôle démocratique de l'organe exécutif à savoir le maire, par le conseil municipal. Jaglin et Dubresson (1993 : 229) notent que « l'atout principal de la commune réside dans la perspective qu'elle offre aux citoyens de revendiquer des services publics performants (...). La commune apparaît comme un laboratoire privilégié d'apprentissage de la démocratie » puisque « la citoyenneté nationale s'apprend localement » (Sawadogo, 2000 : 78). La vie municipale étant considérée comme le rudiment de toute démocratie, la commune devient un terreau favorable pour l'éducation à la démocratie (Sissao, 1992 : 204). Ainsi en 1995, on assiste à la réapparition de la commune conçue comme un cadre de planification du développement et un espace propice à l'apprentissage de la gouvernance démocratique. Elle est administrée par un maire comme organe exécutif, avec des pouvoirs exorbitants qui font de lui un élu très puissant, et par un conseil municipal qui est l'organe délibérant et compétent pour contrôler l'action du maire.

Cependant, le pouvoir de contrôle attribué au conseil municipal se heurte à la puissance du maire qui gêne le contrôle interne de ce conseil, réduit à un simple organe d'accompagnement de l'exécutif municipal. La concentration du pouvoir municipal dans les mains du maire, lui permet d'avoir une emprise sur le conseil municipal dont les pouvoirs sont plus théoriques que pratiques. De ce fait, le contrôle de l'action du maire et de l'exécution des plans communaux de

développement, confié au conseil municipal reste inopérant en raison de la suprématie du maire dans l'arène communale. Les fondements de cette suprématie et ses influences sur la gestion communale méritent d'être élucidés.

L'étude vise à analyser les pouvoirs du maire, organe exécutif communal, en mettant en exergue sa suprématie qui déteint sur la gouvernance démocratique des communes.

Les questions qui se posent sont de savoir : comment s'est enracinée l'institution communale au Burkina Faso et quelles sont les attributions des organes de gestion des communes ? Quels sont les fondements de la suprématie de l'organe exécutif communal et comment cette suprématie influence-t-elle la bonne gestion des communes ? Ce questionnement nous amène à émettre deux hypothèses. La première stipule que l'institution communale s'est raffermie à partir de 1995 grâce à la revitalisation du processus décentralisation, qui a donné naissance à 2 types de communes administrées par un conseil municipal ayant des attributions réduites et par un maire avec des attributions très étendues. La deuxième hypothèse postule que la suprématie de l'organe exécutif communal, fondée sur la concentration des pouvoirs, compromet la bonne gouvernance et la démocratie locale.

Les données utilisées pour la présente étude proviennent de l'exploitation de travaux de spécialistes, de travaux universitaires, de la consultation de textes législatifs et réglementaires, d'articles scientifiques et de presse.

La plage chronologique retenue dans le cadre de cette analyse qui s'inscrit dans une perspective historique, s'ouvre avec l'installation des maires et des conseils municipaux à la tête des communes urbaines en février 1995. Elle se referme en 2016 avec les premières élections municipales post-insurrection, où le succès remarquable de l'opposition dans de nombreuses communes apparaît comme le signal de la fin de la domination du parti localement majoritaire.

Le présent article s'articule sur deux axes principaux. Le premier axe analyse l'enracinement de l'institution communale au Burkina Faso, présente les différents types de communes en mettant en évidence l'étendue des attributions du maire, organe exécutif, et celles plus réduites du conseil municipal qui est l'organe délibérant. Le deuxième axe décrypte les fondements de la suprématie de l'organe exécutif communal et son influence sur la gouvernance démocratique de la commune.

1. L'enracinement de l'institution communale au Burkina Faso

La constitution du 2 juin 1991 en prescrivant l'organisation du territoire burkinabè en collectivités territoriales décentralisées a contribué à l'enracinement du système communal au Burkina Faso. Cette disposition constitutionnelle fut mise en œuvre par une série de lois adoptées en 1993. Il s'agit de la loi n°003/93/ADP du 7 mai 1993 portant organisation du territoire du Burkina Faso qui divise le territoire burkinabè en circonscriptions administratives et en collectivités locales c'est-à-dire en communes, et de la loi n°004/93/ADP du 12 mai 1993 portant organisation municipale, qui a déterminé les types de communes et organisé leur fonctionnement.

1.1. Les différents types de communes au Burkina Faso

En 1993, la loi n°004/93/ADP du 12 mai 1993, portant organisation municipale a défini en son article 8, deux types de communes au Burkina Faso : les communes de plein exercice qui étaient des chefs-lieux de province et les communes de moyen exercice qui correspondaient aux localités ayant au moins 10 000 habitants et disposant de ressources permettant l'élaboration d'un budget annuel d'au moins cinq millions de francs CFA.

Au terme de cette loi, 33 localités ont été érigées en communes de plein exercice. Il s'agit des 30 chefs-lieux de province d'alors, auxquelles s'ajoutèrent les localités de Houndé, de Pouytenga et de Niangoloko. Le 12 février 1995, des élections municipales furent organisées pour doter ces communes d'organes de gestion. En septembre 2000, 16 autres localités correspondant aux chefs-lieux de 14 nouvelles provinces créées en 1996, plus Bitou et Garango qui étaient des chefs-lieux de département, ont été érigés en communes de plein exercice portant leur nombre à 49 sur l'ensemble du territoire. En 2004, en prélude à l'avènement de communes rurales, ces 49 communes de plein exercice ont pris la dénomination de communes urbaines en raison de leur niveau de développement économique et de l'importance numérique de leur population. En effet, la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales en son article 19, qualifie de communes urbaines, les agglomérations permanentes ayant au moins 25000 habitants et une activité économique pouvant générer des ressources propres permettant l'élaboration d'un budget annuel équilibré en recettes et en dépenses à vingt-cinq millions de francs CFA. La commune urbaine est constituée de secteurs formant

le noyau urbain de l'agglomération et de villages rattachés. Les communes urbaines à statut particulier sont également caractérisées par leur poids démographique et leurs ressources financières. Ce sont des communes dans lesquelles l'agglomération principale compte au moins 400 000 habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources propres annuelles d'au moins 1 milliard de francs CFA. Les communes à statut particulier au nombre de deux (Ouagadougou et Bobo Dioulasso) sont divisées en arrondissements.

En plus de ces communes urbaines fonctionnelles depuis 1995, apparait la commune rurale en 2006, reconnue par l'article 27 du code général des collectivités territoriales, comme un regroupement de villages ayant une population résidente d'au moins 5000 habitants et des activités économiques permettant de générer des ressources propres annuelles d'au moins cinq millions de francs CFA. L'avènement de la commune rurale marque la communalisation intégrale du territoire burkinabè telle que voulue par la constitution. La création des communes s'est accompagnée de la mise en place de leurs organes de gouvernance que sont le maire et le conseil municipal.

1.2. Les organes de gouvernance des communes

Les organes de gouvernance de la commune se composent d'un organe exécutif qui est le maire et d'un organe délibérant qui est le conseil municipal. Selon l'article 241 de la loi n°014/2001/AN du 03 juillet 2001 portant code électoral, la mise en place du conseil municipal se fait par voie d'élection ouverte à toute personne physique résidant dans la commune, ou y disposant des intérêts économiques ou sociaux, et jouissant de ses droits civiques et politiques, à l'exception des contrôleurs d'Etat, des inspecteurs de l'inspection générale des finances, des magistrats, des militaires et du personnel des corps de la police en activité.

Les conseillers sont élus au suffrage universel direct par les populations, chacun dans son secteur ou son village. L'ensemble des conseillers des secteurs et villages formant la commune constitue le conseil municipal. Concernant les communes à statut particulier subdivisées en arrondissements, eux-mêmes divisés en secteurs, l'ensemble des conseillers des secteurs formant l'arrondissement constitue le conseil d'arrondissement. Les conseillers d'arrondissement forment le conseil municipal de la commune à statut particulier.

En ce qui concerne le maire, organe exécutif communal, il est élu au suffrage universel indirect par les conseillers, c'est-à-dire que les populations élisent d'abord les conseillers municipaux et les conseillers

élisent parmi eux le maire de la commune, ses deux adjoints et les présidents des commissions permanentes. Au terme de l'article 255 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales, l'élection du maire est ouverte à tous les conseillers remplissant les conditions d'aptitude et de capacité intellectuelle, physique et morale nécessaires au bon accomplissement des missions et tâches d'administration des affaires communales. Le vote se fait au scrutin secret et à la majorité absolue des membres composant le conseil municipal ou d'arrondissement. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'obtient la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages au troisième tour, le candidat le plus âgé est déclaré élu. La publication des résultats se fait dans les vingt-quatre heures par affichage à la mairie d'arrondissement ou de la commune. Ces résultats sont ensuite publiés au journal officiel du Faso par le truchement du haut-commissaire de la province dont relève la commune. Au niveau de la commune à statut particulier, tous les conseillers d'arrondissement forment le conseil municipal. C'est parmi eux qu'est élu suivant la même procédure, le maire de la commune à statut particulier. Après la mise en place du conseil municipal et l'élection du maire de la commune, que peut-on retenir de leurs attributions ?

1.3. Les attributions du maire et du conseil municipal

Les attributions du maire et du conseil municipal sont de nos jours définies par la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales. La répartition des attributions entre le maire et le conseil municipal a fait la part belle au maire dont les compétences exorbitantes contrastent avec celles bien réduites du conseil. Au terme des articles, 219, 256, 257, 258 et 259 de ladite loi, le maire est l'organe exécutif de la commune et à ce titre, il est chargé de :

- conserver, entretenir, administrer les propriétés et les biens de la commune ;
- gérer les revenus, surveiller les services municipaux et la comptabilité municipale ;
- délivrer les permis de bâtir, de démolir ainsi que les autorisations d'occupation des sols ;
- préparer et proposer le budget;
- ordonnancer les dépenses et prescrire l'exécution des recettes ;
- veiller à l'exécution des programmes de développement ;

- exercer la maîtrise d'ouvrage des travaux de la commune ;
- pourvoir aux mesures relatives à la voirie ;
- veiller à la protection de l'environnement, prendre en conséquence des mesures propres

à empêcher ou à supprimer les pollutions et les nuisances, à assurer la protection des espaces verts et à contribuer à l'embellissement de la ville. De plus, le maire a une fonction de police municipale qui a pour but d'assurer la sûreté, la sécurité, la tranquillité, la salubrité de la ville. A ce titre, le maire a la responsabilité :

- de protéger les personnes et les biens ;
- d'assurer les commodités de la circulation, l'occupation régulière du domaine public et l'exercice de la profession de marchand fixe ou ambulancier ;
- d'assurer la salubrité et l'hygiène publiques ;
- d'assurer le droit à la tranquillité, au repos, en prenant des mesures contre les bruits, les tapages et autres indécentes ;
- d'appliquer les mesures prises contre la divagation des animaux.

Ces tâches ci-dessus du maire sont exercées par voie réglementaire. Le maire prend des arrêtés dans tous les domaines se rapportant à ses attributions pour réglementer la vie municipale dans le ressort de sa commune. Aussi, le maire est-il chef de l'administration communale chargée de la production des biens et des services aux populations. Le maire recrute le personnel et nomme aux emplois de l'administration municipale et dans les établissements publics locaux.

Par ailleurs, en ce qui concerne le conseil municipal, organe délibérant de la commune, ses attributions sont circonscrites autour de son rôle délibératif. En effet, selon l'article 224 de la loi n° 055/2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales, « le conseil municipal définit les grandes orientations en matière de développement communal. Il discute et adopte les plans communaux de développement et contrôle leur exécution. Il règle par ses délibérations les affaires de la commune et donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par l'Etat ou par d'autres collectivités ». Les textes ont limité les attributions du conseil municipal à ces compétences d'ordre général exercées par délibérations. Les conseillers n'ont de tâche que l'exercice de leur rôle délibératif lors des séances plénières. Il n'existe aucun autre moyen qui permet au conseil municipal d'influencer les

prises de décisions en dehors des sessions, seules instances qui lui sont offertes pour discuter des points inscrits à l'ordre du jour par le maire. Ce qui veut dire que les modalités d'exercice des attributions favorisent encore ce dernier. La répartition des attributions et leurs modalités d'exercice profitent ainsi au maire et expliquent en partie la suprématie de l'organe exécutif communal.

2. Les fondements de la suprématie de l'organe exécutif communal

La suprématie de l'exécutif communal est fondée sur l'étendue de ses attributions mais aussi sur la concentration du pouvoir exécutif et du pouvoir délibératif entre ses mains. Ce qui lui permet d'avoir une certaine mainmise sur l'organe délibérant. De nombreux privilèges accordés par les textes à l'exécutif communal ont également contribué à sa position dominante.

2.1. La concentration du pouvoir municipal par l'organe exécutif

Le code général des collectivités territoriales fait du maire l'organe exécutif de la commune. À ce titre, le maire exécute les décisions du conseil municipal. Il est chargé au nom du conseil municipal de la gestion administrative et de la production des biens et services locaux sous le contrôle de ce dernier. Il se trouve que le maire est également membre du conseil municipal dont il est le président. De ce fait, il convoque et préside les sessions du conseil municipal, vote les délibérations avec les autres membres sur un ordre du jour proposé par lui. De ce point de vue, le maire qui incarne l'exécutif communal est partie intégrante de l'organe délibérant qu'est le conseil municipal et y joue un rôle prépondérant puisqu'il en est le président. En effet, au sein du conseil municipal, le maire participe à la décision sur l'offre des biens et services locaux, assure en tant qu'exécutif la production de ces biens pour ensuite participer au contrôle des résultats de ses propres actions. Le maire se trouve-t-il ainsi être juge et parti ? Le fait qu'il incarne à lui seul l'organe exécutif de la commune, avec une forte concentration des pouvoirs est un facteur de risque dans la quête d'une bonne gouvernance locale. De tels dédoublements fonctionnels peuvent favoriser des comportements stratégiques qui ne sont pas de nature à favoriser une meilleure transparence des décisions d'offre et de gestion des fonctions de production des biens et services publics (Ky, 2010 : 108). Aussi, cette double casquette offre-t-elle de larges possibilités au maire pour

maximiser éventuellement ses propres objectifs. Ouédraogo (2016 : 111) avisait que « les élus locaux n'ont pas de comportements exclusivement conformes aux préférences des électeurs dans les décisions d'offre de biens et services publics mais qu'ils cherchent aussi à maximiser leurs propres profits ». Le législateur a ainsi fait du maire un élu très puissant en favorisant une présidentialisation atypique du pouvoir municipal. Le maire comparé au président du Faso dispose de la particularité de cumuler le pouvoir exécutif et le pouvoir « législatif local » tout en étant officiellement élu de façon indirecte par les membres du conseil municipal. Le pouvoir municipal est ainsi concentré sur une personne unique, le maire. Du fait de la législation, le maire bénéficie d'un cumul de rôles puisque les pouvoirs de proposer, de faire voter, d'exécuter et de contrôler sont confondus en sa seule personne. C'est pourquoi Diarra (2004 : 79) affirme que « la décentralisation est tombée dans un piège, celui de concentrer toutes les activités et tous les pouvoirs dans les mains d'une seule et même personne » c'est-à-dire le maire, favorisant une certaine emprise de l'exécutif communal sur l'organe délibérant.

2.2. L'emprise de l'organe exécutif sur l'organe délibérant

Le fonctionnement de l'institution communale au Burkina Faso assure une prééminence de l'organe exécutif sur l'organe délibérant. En effet, les modalités de convocation des sessions privilégient l'exécutif, c'est -à-dire le maire qui seul, est habilité à élaborer les projets de délibération et à déterminer à sa discrétion, les périodes qui lui sont favorables pour la tenue des sessions du conseil municipal. « La prédominance statutaire de l'organe délibérant ne reflète rien dans la réalité. Les maires sont les seuls agents actifs des collectivités territoriales ; ils préparent les délibérations qu'ils font voter par des assemblées dociles ou transformées en chambre d'enregistrement » (Tournon, 2009 : 136).

La législation burkinabè ne permet pas aux conseillers de demander au maire, à titre individuel ou par le biais d'un groupe municipal, l'insertion à l'ordre du jour d'une session de toute question ayant un intérêt pour la collectivité.

Au niveau de la France dont le modèle de décentralisation a inspiré nombre de ses anciennes colonies dont le Burkina Faso, l'article L2121-9 du code général des collectivités territoriales stipule que tout conseiller ou groupe de conseillers, peut proposer par écrit au président du conseil, l'inscription à l'ordre du jour des sessions, de toute question entrant dans les attributions du conseil. Les conseillers municipaux ont

également le droit de poser en séance du conseil, des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Ces questions peuvent porter non seulement sur les affaires inscrites à l'ordre du jour de la séance, mais également, sur tous les objets ayant trait aux affaires de la commune, y compris ceux qui ne sont pas inscrits à l'ordre du jour de la réunion du conseil selon les dispositions de l'article L5211-1 du code général des collectivités territoriales.

Dans d'autres pays comme le Maroc, l'article 40 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, stipule que dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, « le conseil de la commune peut constituer, à la demande de la moitié au moins des membres en exercice, une commission d'enquête sur toute question intéressant la gestion des affaires de la commune ». Ces exemples qui montrent l'étendue des pouvoirs du conseil municipal sont des mécanismes institutionnels qui permettent au conseil de veiller à la bonne gestion des affaires communales dans ces pays. Ce qui n'est pas le cas au Burkina Faso, où on constate une emprise de l'exécutif municipal sur le conseil. L'exécutif municipal provient du conseil municipal mais cet exécutif n'est pas responsable devant le conseil. On est dans une situation où le conseil municipal détient théoriquement le pouvoir mais ne l'exerce pas. Portelli (2014 : 7) affirme que les institutions communales ignorent toute espèce de responsabilité de l'exécutif communal devant le conseil municipal alors que le maire émane de l'assemblée délibérante qui l'a élu. De plus, le maire intervient au quotidien dans la vie communale et c'est de lui que tout dépend. Par contre, l'assemblée délibérante faute d'avoir la possibilité de se réunir assez souvent pour exister véritablement, (le conseil municipal ne se réunit qu'une fois par trimestre) n'est pas toujours informée de ce qui se passe entre deux sessions. Nombreux sont donc les élus qui sont tenus à l'écart et passent une bonne partie de leur temps à « la pêche aux informations » (Anguettin, 2015 : 475)

Au demeurant, la motion de défiance instituée pour permettre au conseil municipal de sanctionner l'exécutif en cas de mauvaise gouvernance reste lettre morte. Selon le code général des collectivités territoriales, il peut être introduit à l'encontre du maire, une motion de défiance qui donne obligatoirement lieu à la tenue d'une session extraordinaire dans les 7 jours suivant la date de dépôt de la motion. Elle est acquise après un débat contradictoire suivi de vote à la majorité des deux tiers du conseil municipal. Mais l'usage de cette motion reste difficile du fait de la domination des assemblées locales par les partisans des maires. En prenant l'exemple de la commune de Ouagadougou, on

constate que le conseil municipal a été dominé par l'ODP/MT, parti d'où est issu le maire durant le quinquennat municipal 1995-2000. Ce parti comptait 151 conseillers sur 180. L'opposition représentée par la CNPP/PSD, le PAI et le PDP, totalisait 17 conseillers (Somé, 1995 : 3). Durant le mandat 2000-2006, le CDP, parti du maire, issu de la fusion de l'ODP/MT et d'une dizaine d'autres partis, occupait 90% des sièges au conseil municipal avec 81 conseillers sur 90. (OUEDRAOGO, 2000 : 12). Au cours de la période 2006-2012, le conseil municipal est resté sous la domination du CDP avec 136 conseillers sur 161. Cette domination s'est étalée dans la durée puisque le CDP est resté à la tête du conseil municipal avec 161 élus sur 254 durant le mandat 2012-2014. Ce mandat municipal qui devrait prendre fin en 2017 a été écourté par l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014, qui a également mis fin à la domination du CDP dans les assemblées communales. En effet, le premier quinquennat municipal post-insurrection, entamé avec les élections du 22 mai 2016, a enregistré une forte présence de l'opposition dans de nombreux conseils municipaux et d'arrondissement. Ce qui constitue un tournant dans la gouvernance communale, puisque les maires affaiblis par la perte de la majorité, sont amenés à nouer des alliances avec d'autres partis pour administrer les communes. Dans la commune de Ouagadougou par exemple, le parti du maire devenu le MPP, a obtenu 111 conseillers pour une assemblée délibérante qui en compte 254. Contrairement aux mandats précédents, le parti du maire n'a pas obtenu la majorité simple nécessaire pour la tenue des sessions. C'est l'alliance avec d'autres partis qui a conféré cette majorité au MPP pour la gestion de la commune. Ce qui n'est pas le cas au niveau des arrondissements où 6 mairies sur 12 ont été gérées par des maires issus de l'opposition. Même il est hâtif d'y voir la fin de l'ère du parti dominant, au niveau communal, cette situation n'en est pas moins un signal.

En tout état de cause, le constat est que de 1995 à 2014, le conseil municipal de la commune de Ouagadougou comme tant d'autres à travers le pays, a été monopolisé par un seul parti, celui du maire. La faiblesse de l'opposition politique profitait à l'exécutif municipal qui faisait adopter ses projets de délibération sans véritables débats démocratiques. L'opposition a simplement fait figuration dans cette assemblée locale à chaque quinquennat municipal. Avec une telle configuration, le conseil municipal devient un organe d'accompagnement de l'exécutif municipal plutôt qu'un organe de contrôle des actions de cet exécutif.

Cette domination du conseil par un seul parti n'est pas étrangère au code électoral dont le contenu mérite d'être repensé pour favoriser l'éclosion du pluralisme. Mais en attendant, la loi électorale dispose que l'élection municipale est un scrutin à listes présentées par des partis ou formations politiques. De ce fait, les candidatures aux élections municipales sont déclarées sous la bannière des partis politiques, ce qui permet au parti victorieux de s'assurer le poste de maire et de dominer l'assemblée locale. Dans une telle situation, il est difficile de faire usage de la motion pour défier un maire puisque la majorité des conseillers municipaux sont de la même famille politique que le maire. La motion de défiance comme moyen pour contrôler le pouvoir exécutif communal par le pouvoir délibératif demeure par conséquent ineffective.

Aussi, faut-il se rendre à l'évidence que les partis politiques assurent une grande partie des ressources indispensables à la conquête des mandats et cela enferme les élus qui en bénéficient dans une relation de fidélité à leur parti. L'assemblée communale se retrouve ainsi dans une subordination qui la rend incapable de constituer un contre-pouvoir. Tout ceci réduit à néant le débat démocratique entre une majorité soumise à son chef de file et une opposition dont les critiques n'ont aucune chance d'aboutir. « Les débats ne concernent que des broutilles, les projets d'importance sont le plus souvent préparés et verrouillés » (Koebel, 2013 : 37). Cette confiscation du débat au niveau des assemblées communales dessert la démocratie locale puisqu'elle réduit les assemblées locales en caisses de résonance.

Du reste, l'élection du maire au suffrage indirect commande que ses pouvoirs soient limités par rapport à ceux du conseil municipal dont les membres sont directement élus par les populations. L'élection au second degré empêche d'ailleurs les électeurs de se prononcer clairement pour une personne ou pour une équipe. Les candidats au poste de maire ne sont pas connus d'avance par les habitants de la commune puisque les habitants n'élisent que des conseillers sous la bannière de partis politiques et le maire provient du parti politique ayant obtenu le plus grand nombre de conseillers. Or, c'est ce dernier, inconnu des électeurs, qui concentrent en tant qu'organe exécutif, l'essentiel du pouvoir municipal assorti de nombreux privilèges.

2.3. Les privilèges accordés au maire chef de l'exécutif municipal

Le maire, chef de l'exécutif communal, bénéficie d'un traitement privilégié qui renforce sa domination sur l'échiquier communal. Au

nombre de ces privilèges figure l'exemption de l'obligation de résidence. Le maire au Burkina Faso, n'est pas obligé de résider dans la commune dont il la charge de promouvoir le développement. Contrairement au premier adjoint qui a l'obligation de résidence dans sa commune, le maire est simplement tenu de passer au moins 7 jours par mois soit 84 jours par an dans la commune où il est élu. Cette disposition de l'article 256 du code général des collectivités territoriales, permet à de nombreux maires de vivre loin de leur collectivité et de n'y séjourner que pendant que les sessions du conseil municipal ou de toute autre réunion qui sont des occasions pour eux de satisfaire l'obligation de séjour mensuel imposée par la loi. Cette liberté accordée au maire d'habiter hors de sa commune, n'est pas sans désagréments pour la bonne gestion des affaires communales. D'abord, elle éloigne l'élu local en l'occurrence le maire de sa population ou de sa commune de sorte que celui-ci ne soit pas à mesure de cerner lui-même les réalités de sa localité. C'est pourquoi dans certains pays, la loi oblige les maires à habiter leurs communes. Au Niger par exemple, l'article 56 de l'ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010, portant code général des collectivités territoriales de la République du Niger, dispose que « le maire et les adjoints sont élus pour la même durée que le conseil. Une fois élus, ils doivent avoir leur domicile dans la commune ». La proximité de l'élu local, sa connaissance du territoire est un atout pour la bonne gouvernance des affaires publiques locales.

Un autre privilège accordé au maire, est le cumul de la fonction de maire avec ses activités professionnelles qui n'est pas sans inconvénients. Il y a un fort risque de reléguer en second plan les affaires de la commune, en consacrant plus de temps à l'exercice de sa profession qu'à celle de la fonction mayorale. Les activités professionnelles passent devant celles de la commune d'autant plus que c'est à cause de leurs activités professionnelles ou personnelles que nombre de maires ne résident pas dans leur commune. Pourtant, le succès de la mission de gestion d'une ville requiert une présence effective de l'édile sur le terrain pour apprécier les réalités quotidiennes des populations plutôt que de se contenter des comptes rendus produits par les services municipaux (Ouédraogo, 2007 : 47).

D'autre part, l'exécutif municipal bénéficie d'un traitement indemnitaire alors qu'il n'est pas obligé d'habiter sa commune, celle-là même qui lui verse cette indemnité. L'article 308 du code général des collectivités territoriales stipule que le mandat municipal est gratuit. Mais, il est servi mensuellement une indemnité de fonction au maire qui bénéficie d'un véhicule de fonction et d'une prise en charge du carburant

et de frais de communication. Par contre, les membres du conseil ne reçoivent que de *per diem* pour leur participation aux sessions dont le montant est déterminé par le conseil municipal.

Du reste, la non limitation du mandat municipal par le législateur ne favorise pas l'alternance à la magistrature communale. L'élu local au Burkina Faso est élu pour un mandat de cinq ans, renouvelable aussi longtemps que ses électeurs lui font confiance. Pour Portelli (2014 : 9), cette longévité à la tête des communes « est source d'influence irremplaçable pour l'élu qui se trouve à la tête d'un capital sans égal de réseaux, de liens personnels » parfois aux allures clientélistes.

Conclusion

La décentralisation en marche de nos jours au Burkina Faso est un processus ancien qui s'est raffermi à partir de 1995 grâce au renouveau démocratique dans lequel s'est engagé le pays en 1991. L'adoption de la politique de décentralisation visait à consolider le processus de démocratisation et à promouvoir le développement à la base, puisqu'elle ramène les grands débats nationaux centrés sur la gouvernance à un niveau moins gigantesque que sont les communes. Dans cette dynamique, des communes urbaines et rurales ont été créées sur l'ensemble du territoire entre 1995 et 2006. Chaque commune est administrée par un maire comme organe exécutif et par un conseil municipal jouant le rôle d'organe délibérant et compétent pour contrôler les actions du maire.

Cependant, le législateur a concentré l'essentiel du pouvoir municipal entre les mains du maire tout en lui accordant des privilèges importants, favorisant une emprise de l'exécutif sur le conseil municipal dont le maire est également membre. Le pouvoir de contrôle démocratique confié au conseil municipal devient théorique en l'absence de mécanismes d'interpellation de l'exécutif municipal par le conseil. L'impossibilité de demander la convocation d'une session du conseil municipal, d'inscrire un point à l'ordre du jour d'une session, ou d'adresser une question orale au maire rend théorique la mission de contrôle des actions de l'exécutif confiée à l'organe délibérant par les textes. Les organes délibérants sont d'ailleurs dominés par des partisans des maires, ce qui les empêche d'être des instances de veille et de contre-pouvoir indispensables pour la bonne gouvernance locale. Ce fut le cas de la commune de Ouagadougou de 1995 à 2016 où le parti du maire a dominé l'assemblée délibérante à chaque quinquennat municipal rendant

ineffectif le contrôle interne. Les assemblées délibérantes censées être des tribunes de débats démocratiques se sont ainsi transformées en chambres d'enregistrement.

Pour atteindre les objectifs de bonne gouvernance et de démocratie locale portés par la communalisation, une réorganisation des rapports de pouvoirs dans l'arène communale s'avère nécessaire. Pour ce faire, il faut repenser le cadre normatif qui régit l'institution communale afin que la décentralisation soit un facteur de progrès politique et socio-économique.

Références bibliographiques

Sources juridiques

Code général des collectivités territoriales de la France in <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/legiarti000027469155>

Loi n°003/93/ADP du 7 mai 1993 portant organisation du territoire du Burkina Faso.

Loi n°004/93/ADP du 12 mai 1993 portant organisation municipale.

Loi n°014/2001/AN du 03 juillet 2001 portant code électoral.

Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales.

Loi organique n° 113-14 relative aux communes promulguée par le dahir n° 1 - 15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) <https://www.muat.gov.ma/sites/default/files/reglementation/loi-organique-n-113-14-fr>. Consulté le 25 août 2023.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République in <https://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ200516423.html>

Ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales de la République du Niger in <https://www.interieur.gouv.ne/wp-content/uploads/2022/10/oedonnance-code-general-collectivites-territoriales.pdf>. Consulté le 25 août 2023.

Ouvrages, thèses et rapports

Anguettin Virginie, (2015), *La domination mayorale. Analyser l'exercice du pouvoir des maires comme une société de cour*, Paris, Éditions Institut national du service public.

- Diarra Souleymane**, (2004), *La décentralisation au Mali, du discours à la pratique*, Amsterdam, Institut royal des Tropiques.
- Jaglin Sylvie et Dubresson Alain**, (1993), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : La décentralisations en question*, Paris, Karthala.
- Ky Abraham**, (2010), *La décentralisation au Burkina Faso, une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg.
- Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation**, (2016), *Politique nationale de la décentralisation*, Rapport, Ouagadougou.
- Ouédraogo Moussa**, (2007), *la communalisation en milieu rural : les élus locaux peuvent-ils relever le défi ?* Paris, L'Harmattan.
- Ouédraogo Moussa**, (2016), *Décentralisation et dynamique locale de développement durable au Burkina Faso : étude de cas dans les communes rurales de la région de la Boucle du Mouhoun dans la partie Nord-ouest du pays*, Thèse de Doctorat, Université de Bretagne- Loire.
- Sawadogo Raogo Antoine**, (2000), *L'Etat africain face à la décentralisation, la chaussure sur la tête*, Paris, Karthala.
- Sissao Claude Etienne**, (1992), *Urbanisation et rythme d'évolution des équipements Ouagadougou et l'ensemble du Burkina Faso : 1947-1985*, Thèse de doctorat d'Histoire, Université Paris VII.
- Tornon Jean**, (2009), *La République anti participative*, Paris, L'Harmattan.

Articles scientifiques, articles de presse

- Koebel Michel**, (2013) « La hiérarchie du pouvoir », in <https://www.cairn.info/revue-savoir-agir-2013-3-page-31.htm>, p.31-37
Consulté le 28 août 2023.
- Ouédraogo Marou**,(2000) « Municipales 2000 le verdict des urnes » in *Sidwaya* n°4112 du 2 octobre 2000, p.9-12
- Portelli Hugues**, (2014) « Les fondements administratifs d'un pouvoir politique » in <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2014-1-page-5.htm>, p.5-14. Consulté le 28 août 2023.
- Some Liermé**,(1995) « Liste des maires et de conseillers municipaux de Ouagadougou » in *Journal du Soir* du mercredi du 15 mars 1995, p.3-4.