



## "Quality Support Facilities in the field of decentralization, Local Governance & Local Development"

Lettre de contrat N°2013/330793

Fiche Pays: BURKINA FASO

Rédigée par Josette Habas  
Décembre 2014  
(Mise à jour septembre 2015)



Ce projet est financé par



“Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'auteur/du contractant/du partenaire organisateur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne...”

# TABLE DES MATIERES

<b>Table des matières .....</b>	<b>1</b>
<b>Acronymes et abréviations .....</b>	<b>2</b>
<b>1 CONTEXTE .....</b>	<b>4</b>
1.1 ELEMENTS DE SITUATION.....	4
1.1.1 Une stabilité en question .....	4
1.1.2 La construction territoriale .....	5
1.2 LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION.....	6
1.2.1 Des principes d'intervention attentistes .....	7
1.2.2 Un cadre fédérateur progressif.....	8
1.2.3 Une architecture institutionnelle complexe .....	10
1.3 ETAT DES LIEUX DECENTRALISES .....	11
1.3.1 Des acteurs locaux défavorisés.....	11
1.3.2 Un système de financement mesuré .....	13
1.3.3 Des pistes pour l'appui technique.....	15
<b>2 L'APPUI DE L'UE A LA DECENTRALISATION: LE PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION ET AUX INVESTISSEMENTS COMMUNAUX/PADIC .....</b>	<b>17</b>
2.1 CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE.....	19
2.2 RESULTATS ESCOMPTE.....	20
2.2.1 Perspective globale .....	20
2.2.2 Spécificités de la démarche .....	20
2.2.3 Déclinaisons propres .....	22
2.3 INPUTS PREVUS ET APPORTES .....	24
2.3.1 Inputs financiers.....	24
2.3.2 Appuis institutionnels .....	25
2.3.3 Cadre de mise en œuvre et de suivi.....	26
<b>3 CONCLUSIONS .....</b>	<b>28</b>

## ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AB	Appui Budgétaire
ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ACDI	Coopération canadienne
AFD	Agence Française de Développement
ARD	Agence Régionale de Développement
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CCC	Cadre de Concertation Communal
CCR	Cadre de Concertation Régional
CDD	Cadre de Concertation Décentralisation
CF	Convention de Financement
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CNSE	Centre National de Suivi et d'Evaluation
CNT	Conseil National de la Transition
CONAD	Conférence Nationale de la Décentralisation
CONAFIL	Comité National des Finances Locales
CORED	Conférence Régionale de la Décentralisation
CR	Commune Rurale
CSD	Cadre Sectoriel de Dialogue
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CsMOD	Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation
CT	Collectivité Territoriale
CTB	Coopération Technique Belge
CTI	Commission Technique Interministérielle
Cu	Commune Urbaine
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DGE	Dotation Générale d'Equipement
DGF	Dotation Générale de Fonctionnement
DP	Devis-Programme
DTA	Dispositions Techniques et Administratives
DUE	Délégation de l'Union Européenne
ENP 2025	Etude Nationale Prospective Burkina 2025
FED	Fonds Européen de Développement
FPDCT	Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales
GgDC	Good Governance and Development Contract
Gis	Guichet d'Intervention Spéciale
Giz	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Coopération internationale allemande, ex GTZ)
IDH	Indice de Développement Humain
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
IRA	Institut Régional d'Administration
LPDRD	Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé
MAEP	Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation
MATDS	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité

MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
Mo	Maîtrise (ou Maître) d'Ouvrage
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation Non Gouvernementale
Osc	Organisation de la Société Civile
PACT	Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales
PAOT	Plan d'Action Opérationnel Triennal
PCD	Plan Communal de Développement
PNBG	Politique Nationale de Bonne Gouvernance/ 2005-15
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POSEF	Politique Sectorielle de l'Economie et des Finances
PRD	Plan Régional de Développement
PSADDTD	Politique Sectorielle de l'Aménagement et du Développement Durable du Territoire et de la Décentralisation
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SAD/MEF	Stratégie d'Appui à la Décentralisation du MEF 2013-20
SCADD	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable 2011-15
SNE	Stratégie Nationale de Promotion des Exportations
SNRC-AD	Stratégie Nationale de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Décentralisation
SRC	Sector Reform Contract
STD	Service Technique Déconcentré
STP-CONAD	Secrétariat Technique Permanent de la CONAD
TAP	Tranche Annuelle de Performance
UE	Union Européenne

## 1 CONTEXTE

## 1.1 ELEMENTS DE SITUATION

### 1.1.1 Une stabilité en question

## => Un pays emblématique?

Il l'est à trois égards:

- Par sa situation de pays totalement enclavé, donc importateur et vulnérable aux chocs exogènes (situation des pays d'accès, notamment la Côte d'Ivoire). Egalement de pays sahélien dépourvu d'une grande voie fluviale et particulièrement soumis à la pluviométrie.
  - Par sa situation de pays agricole très pauvre. L'économie reste peu diversifiée hormis les exportations d'or et de coton<sup>1</sup>. La grande majorité de la population vit d'une agriculture de subsistance. Malgré une réelle croissance jusqu'aux

événements récents, le taux de pauvreté demeure élevé, du fait, entre autres de la croissance démographique et de la faible efficacité de la dépense publique (dont le déficit d'infrastructures). De 2003 à 2013, l'incidence de la pauvreté ne s'est que peu réduite (de 46,4% à 44,6%), d'où la stabilité du classement IDH. Le taux de chômage, plus élevé dans les centres urbains que dans les zones rurales, touche particulièrement la jeunesse (80 % des chômeurs sont des jeunes). Le sous-emploi, la prépondérance du secteur informel et le faible niveau des salaires maintiennent une situation généralisée de précarité. L'amélioration du niveau de vie, notamment l'accès à l'emploi et à la santé demeure une revendication importante de la population.



Le Burkina Faso en chiffres

Superficie: 274 200 km<sup>2</sup>  
IDH/PNUD: 181 sur 187 (rapport 2014)  
Population: 17,812 millions hbts (2013) dont:  
45,7% < 15 ans  
-densité : 64,9 hbts/km<sup>2</sup> (2013)  
-croissance démographique : 3,04 % (projection 2014)  
-population urbaine 27,0% (2012)  
Incidence pauvreté: 44,6% (2013)  
Croissance économique: 6,6 % (2013)

- Par sa situation de pays fortement dépendant de l'aide extérieure (depuis 2005 l'APD nette atteint en moyenne 13,6% du revenu national brut et plus de 50% des dépenses de l'Etat central<sup>2</sup> (*sur l'importance de l'aide européenne v. plus loin début § 2*), paradoxalement associée à la continuité d'une diplomatie qui a conféré au Burkina Faso une **importance pour la stabilité régionale sans commune mesure avec son poids économique**,

## => Un pays en transition politique

Considéré comme stable durant des années (d'où entre autres la continuité de sa diplomatie et son influence relevées ci-dessus), malgré de fortes réserves quant à sa gouvernance et le coup de semonce des événements de 2011, l'Etat se voit affecté par les événements d'octobre 2014.

L'insurrection populaire entraîne la démission du Président Compaoré et son exil, ainsi que la mise en place d'institutions provisoires et de mesures destinées à assurer le fonctionnement régulier de l'Etat durant la période de transition politique jusqu'à la restauration d'une situation de pleine démocratie.

La Charte de la transition, adoptée en novembre 2014, vise à conduire *“une transition politique,*

<sup>1</sup> La Stratégie nationale de promotion des exportations/SNE (2011) a pour objectif de réduire à terme, la dépendance du pays à l'égard de ces deux produits.

<sup>2</sup> Encore que la précision de son enregistrement dans le système comptable du gouvernement ne soit pas pleinement satisfaisante: En 2010 75% de l'aide étaient enregistrés dans les comptes publics, la moyenne de l'aide programmée et notifiée par les donneurs étant de 95%.

démocratique, civile, apaisée et inclusive“ et organise le partage du pouvoir au sein d'institutions provisoires entre les militaires et les civils, jusqu'aux élections présidentielles et législatives prévues pour octobre 2015. Ont été institués un Président élu par un collège quadripartite<sup>3</sup>, un gouvernement de transition, dirigé par un Premier ministre nommé par le président et un Conseil National de la Transition/CNT, organe législatif. La volonté de rupture se poursuit au niveau local: dissolution des conseils des collectivités en novembre 2014, remplacement de douze des treize gouverneurs régionaux. Les élections locales sont prévues pour janvier 2016.

**Les enjeux de la période sont lourds**, en particulier au regard de la brève durée (9 mois) assignée à la transition, d'un contexte de finances publiques dégradées, et d'un **climat de tension entre les nouvelles autorités et les forces de l'ancien régime**. La feuille de route des institutions va bien au-delà de la gestion des affaires courantes: rétablissement de la confiance entre les pouvoirs publics et la population, révision du code électoral<sup>4</sup>, projet de constitution, réforme de l'armée. Les partenaires internationaux du Burkina Faso (Union européenne, Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, France, Etats-Unis et Taïwan) demeurent circonspects, tout en apportant une aide financière indispensable à l'atteinte de ces objectifs<sup>5</sup>. En particulier le soutien européen n'a pas été remis en question.

**A noter:** Les évènements de septembre 2015 confortent les préoccupations ci-dessus.

### 1.1.2 La construction territoriale

Dans son état actuel, le maillage du territoire résulte à la fois d'une démarche continue et d'une organisation imbriquée décentralisation/déconcentration, qui assure la présence de l'Etat.

#### => Une démarche continue

Entreprise dès l'indépendance elle est d'abord conduite selon des formules variables en fonction de l'orientation politique, mais qui schématiquement répondent de 1960 à 1991 à une constante: **émergence de collectivités sous emprise de l'Etat**<sup>6</sup>.

La décentralisation proprement dite résulte, pour ce qui est de son principe, de la Constitution du 2 juin 1991, pour ce qui est de sa mise en œuvre effective et de la stabilisation du découpage territorial, du Code Général des Collectivités Territoriales/Cgct<sup>7</sup> adopté en 2004. Le Code, couronné par les élections d'avril 2006, marque un aboutissement par la **communalisation intégrale** (351 communes dont 302 Communes rurales et 49 communes urbaines<sup>8</sup>), que complètent les treize régions décentralisées.

#### => Une organisation imbriquée

L'ensemble combine en effet sur quatre niveaux<sup>9</sup> les formes décentralisées (communes + les treize régions) et déconcentrées (les 350 départements + les 45 provinces et les 13 régions). En d'autres termes, **l'espace territorial est soumis dans son intégralité à deux types d'autorités** investies de pouvoirs différents en

<sup>3</sup> -cinq (5) membres représentant les partis politiques;  
-cinq (5) membres représentant les organisations de la société civile;  
-cinq (5) membres représentant les forces de défense et de sécurité;  
-huit (8) membres représentant les autorités religieuses et coutumières"

<sup>4</sup> Voté par le CNT le 7 avril et invalidé par la Cour de justice de la CEDEAO le 13 juillet, le nouveau code électoral excluait de la présidentielle et des législatives d'octobre les partisans du président déchu ayant soutenu le projet de révision constitutionnelle à l'origine du soulèvement d'octobre 2014. En tant que membre de la CEDEAO, le Burkina Faso est en principe tenu de se plier aux décisions (définitives et sans appel) de la Cour ouest-africaine. Jusqu'à présent (août 2015) les dispositions incriminées n'ont pas été retirées du nouveau Code.

<sup>5</sup> Par ex. mise en œuvre du programme pour favoriser l'emploi des jeunes; aide financière au processus électoral, notamment la révision du fichier électoral

<sup>6</sup> -1960: création des collectivités rurales divisées, selon leur degré d'autonomie, en communes de plein exercice (présidents élus) ou communes de moyen exercice (présidence assurée par un représentant de l'Etat);  
-1974: création des conseils départementaux, sous-préfectoraux et d'arrondissements;  
-1983: création des provinces et des Comités de Défense de la Révolution.

<sup>7</sup> Précédé en 1998 par les Textes d'Orientation de la Décentralisation/TOD (lois n°s 041, 042 et 043/98/AN du 06 août 1998 portant respectivement organisation de l'administration du territoire, organisation et fonctionnement des collectivités locales et programmation de la mise en œuvre de la décentralisation), qui posent les principes de base, maintenus depuis, modifiés en 2001 et 2003 (ajout du niveau région comme circonscription administrative d'abord, comme collectivité territoriale ensuite, suppression de la province en tant que collectivité).

<sup>8</sup> A la différence d'autres cas de la sous-région, la distinction Cu-CR correspond à de vraies différences de traitement (v. § 1.3.2).

<sup>9</sup> Les villages ou secteurs, simples subdivisions administratives, ne constituent pas à proprement parler un 5<sup>ème</sup> niveau.

nature et en contenus, soit conjointes, soit superposées (CGCT art.4, *v. encadré p. suivante*): décentralisées, procédant des élections locales donc de la base, déconcentrées, procédant de l'Etat central.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE PAR NIVEAUX						
Dénomination Nbre	Collectivité territoriale	Circonscription administrative	Subdivision administrative	Organe délibérant	Organe exécutif	Représentant de l'Etat
Région 13	X	X		Conseil régional	Président du Conseil régional + Adjoints	Gouverneur
Province 45		X				Haut Commissaire
Département* 350		X				Préfet
Commune* 350 + 1**	X			Conseil communal	Maire + Adjoints	
Villages, Secteurs 8228			X	Chef de village + RAV***		

\* Les limites des départements coïncident avec celles des communes, mais ils ne sont pas des collectivités  
\*\* Dont 49 communes urbaines + Ouagadougou  
\*\*\* Responsables Administratifs Villageois

ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE PAR TYPES DE STATUTS			
Circonscription déconcentrée	Collectivité décentralisée/ Circonscription déconcentrée	Collectivité décentralisée	Subdivision administrative
	Régions		
Provinces			
Départements			
	Communes		
		Villages/Secteurs	

Le dédoublement fonctionnel territorial relativement complexe, tel qu'il ressort du schéma ci-dessus, apparaît porteur d'un **risque de confusions entre les différents niveaux et types d'autorités**. Pour ce qui est des relations collectivités-circonscriptions, concernant le rapport commune-département, la commune reste comprise par certains acteurs comme le successeur du département, d'où des conflits de juridiction maire-préfet. Pour ce qui est des relations communes - régions décentralisées, la tendance existe de voir les communes comme "emboîtées" dans l'institution régionale décentralisée, sur la base d'un rapport de hiérarchie pourtant exclu par principe par le CGCT.

En définitive, ce montage reste, dans son processus et cette combinatoire, révélateur de la conception présidant à la politique de décentralisation.

## 1.2 LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

A la fois engagement politique et solution aux problèmes de développement, démarche qui en soi ne constitue pas une exclusivité burkinabè, son rythme et ses modalités répondent à des principes à tonalité propre, que traduisent pour sa mise en œuvre, son cadre fédérateur comme son architecture institutionnelle.

ANCIENNETE DU PROCESSUS	TEXTES DE BASE				PREMIERES ELECTIONS
	CONSTITUTION	TEXTES JURIDIQUES/CODES		DOCUMENTS DE STRATEGIE	
-21 ans	-1991	-1993 Lois de décentralisation -1998 Textes d'orientation de la décentralisation/TOD	-2004 Code Général des Collectivités Territoriales/CgCT	-2007 Cadre Stratégique de mise en Oeuvre de la Décentralisation/CsMOD	-1995 (Cu) -2006 (Cu + CR)

## 1.2.1 Des principes d'intervention attentistes

Ils associent une manifeste **volonté de maintien de l'autorité de l'Etat**, qui reste fortement centralisé, avec une **recherche de continuité et de pragmatisme** dans la démarche de mise en oeuvre.

CGCT: Principes directeurs
<b>Article 3</b> : La décentralisation est accompagnée d'une déconcentration des services de l'Etat dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités territoriales.
<b>Article 4</b> : La représentation de l'Etat sur le territoire national s'effectue à travers des circonscriptions administratives.....Le territoire d'une collectivité territoriale et celui d'une circonscription administrative peuvent coïncider.
<b>Article 5</b> : La mise en œuvre de la décentralisation se fait selon la règle de la progressivité et le principe de la subsidiarité.

### => La prépondérance de l'Etat: le “jacobinisme administratif”

Cette prépondérance, sous ses deux formes - articulation décentralisation-déconcentration, encadrement des collectivités-, **limite la portée du principe de libre administration des CT**, qui, en l'état actuel, apparaît plus un objectif à atteindre qu'une réalité accomplie.

#### - L'articulation décentralisation-déconcentration

Elle est posée en principe par le Code Général des Collectivités Territoriales/CGCT, art.3 (v. encadré ci-dessus). La forte présence de l'Etat est à la base de l'organisation de la décentralisation. Elle se traduit dans les modalités de découpage territorial (v. plus haut § 1.1.2).. Le poids de la déconcentration s'avère d'autant plus significatif que l'Etat contrôle de près les décisions des services déconcentrés, notamment les mesures prises dans l'exercice de la tutelle financière, qui remontent pour vérification au niveau central (v. ci-dessous).

La concrétisation du principe souffre d'insuffisances, dont la **faible qualité des rapports entre déconcentration et décentralisation** relevée par la Stratégie Accélérée de Développement Durable/SCADD.

#### - L'encadrement des collectivités

Il prend les formes habituelles de la tutelle et de l'accompagnement, selon des modalités qui permettent à la tutelle de “conditionner” l'**existence des décisions des collectivités**.

. *La tutelle* (i) Est d'application générale à l'ensemble des actes et délibérations des collectivités, ce qui implique que tous soient transmis à l'autorité de tutelle. Avant transmission aucun ne peut s'appliquer<sup>10</sup>. (ii) Pour les actes à incidence ou caractère financier elle dispose de deux procédures rigoureuses: l'autorisation préalable (les autorités locales ne peuvent prendre de décision qu'après autorisation de la tutelle)<sup>11</sup>, l'approbation (les autorités locales peuvent décider mais cette décision est soumise à approbation)<sup>12</sup>. (iii) Est exercée, d'une part de façon conjointe par le Ministre chargé des collectivités territoriales (tutelle administrative) et le Ministre chargé des finances (tutelle financière), d'autre part à des niveaux déconcentrés<sup>13</sup>, la tutelle sur les actes budgétaires étant là aussi plus contraignante<sup>14</sup>.

A noter: **La mission du MEF comporte une part importante d'attributions en matière d'accompagnement de la décentralisation.** A la tutelle proprement dite s'ajoutent des interventions et contrôles divers exercés par ses services déconcentrés<sup>15</sup>. Au vu de leur importance, le MEF s'est doté d'une **Stratégie d'Appui à la Décentralisation/SAD-MEF 2013-20**, cadre fédérateur d'appui à la décentralisation sur le long terme et conçue en cohérence avec la Politique Sectorielle de l'Economie et des Finances/POSEF.

<sup>10</sup> Ils sont possibles selon les cas, de suspension, d'annulation, d'annulation d'office ou de constatation de nullité de plein droit.

<sup>11</sup> Par ex.: les acquisitions de biens immobiliers, les emprunts, les opérations d'aménagement du territoire.

<sup>12</sup> Par ex.: les budgets (primitif et supplémentaire), le compte administratif et le compte de gestion.

<sup>13</sup> Gouverneur pour la tutelle sur les régions, Haut-Commissaire pour la tutelle sur les communes.

<sup>14</sup> Elle est "remontée" d'un cran, niveau ministériel pour les actes des régions, niveau gouvernorat pour les actes des communes, ce qui provoque des confusions chez certains maires qui préfèrent s'adresser directement au Gouverneur et pour la tutelle administrative, et pour la tutelle financière. L'adoption en 2012 du décret portant modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des circonscriptions administratives précise les modalités respectives d'exercice de la tutelle par le Gouverneur et le Haut-commissaire.

<sup>15</sup> Pilotage de l'économie et gestion du développement local; appui à l'élaboration et l'exécution du budget; mobilisation des ressources; gestion du patrimoine (comptabilité matières); réglementation financière et budgétaire; gestion et contrôle des comptes.

. L'accompagnement, sous forme d'appui-conseil est en revanche peu cadré. Il relève en principe des services techniques déconcentrés, mais il n'est pas organisé de manière systématisée, ce qui pose problème pour le bon exercice de la maîtrise d'ouvrage communale.

#### => La recherche du pragmatisme: une progressivité laborieuse

Cette progressivité, manifeste dans le rythme de la structuration territoriale, ainsi que dans celui de l'adoption des textes de base (v. § 1.1.2 et § 1.2.2), fait l'objet d'une règle générale posée par le CGCT, art.5 (v. encadré plus haut) et traduite en particulier sous deux formes, porteuses d'insuffisances.

##### - Le transfert échelonné des compétences

Entendue comme devant jouer de manière graduelle en fonction du niveau d'appropriation des collectivités territoriales et des capacités d'application par l'Etat, la progressivité va de pair avec le principe de subsidiarité, de façon à tenir compte des missions propres à l'Etat, ainsi que des modes de concours et de complémentarité Etat-CT prévus par les textes. Mais **des critères objectifs pour satisfaire à la progressivité et à la subsidiarité ne sont pas définis**.

La réalité des transferts illustre les **déficiences de gestion de cette progressivité**. (i) Le nombre réduit de secteurs concernés: sur les onze blocs de compétences prévus par le CGCT<sup>16</sup>, n'en ont été transférés que quatre en 2009: enseignement et alphabétisation, approvisionnement en eau potable et assainissement, santé, culture, jeunesse, sports et loisirs. (ii) L'inégal engagement des ministères techniques intéressés, en particulier quant aux montants dégagés des ressources financières correspondantes, seul le Ministère de l'Education Nationale ayant consenti des efforts conséquents. (iii) Le fait que ces transferts ne vaillent pas pour les régions.

A noter:

**Des efforts se font jour pour l'accélération du processus:** juin 2012 création d'une Commission interministérielle d'opérationnalisation et d'extension du transfert des compétences et des ressources; 2013 évaluation de la mise en œuvre des premiers transferts; **juillet 2014 adoption de 21 décrets portant transferts des compétences restantes** (11 pour les communes, 10 pour les régions). **Ces transferts ne sont pas encore effectifs.**

##### - La détermination d'échéances calendaires

Le CSMOD et le CGCT<sup>17</sup> ont fixé des dates et des délais pour l'exécution des transferts. **La non tenue de ces échéances** révèle les difficultés d'un processus présenté comme volontariste.

En d'autres termes, **la durée de la réforme et la progressivité délibérée de son processus, signes de constance et de réalisme, apparaissent aussi de nature à en limiter le dynamisme.**

## 1.2.2 Un cadre fédérateur progressif

Le CSMOD dans ses grandes lignes
<b>Objectifs</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Permettre à tous les acteurs impliqués dans le processus de se l'approprier et de s'engager à le mettre en œuvre;</li><li>- Renforcer les capacités des services décentralisés, déconcentrés et des acteurs locaux de la décentralisation;</li><li>- Renforcer les capacités des structures de pilotage et de coordination du processus de décentralisation.</li></ul>
<b>Axes stratégiques</b> <p>Axe 1: Appropriation sociale et politique de la décentralisation; Axe 2: Transfert des compétences et des ressources; Axe 3: Renforcement des capacités locales; Axe 4: Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de développement locaux; Axe 5: Pilotage et coordination du processus de décentralisation.</p>

#### => Pour une articulation des stratégies

Le processus de décentralisation et ses documents de stratégie visent la convergence avec les politiques nationales de développement.

##### - Des documents spécifiques...

. **La pièce maîtresse** en est le **Cadre Stratégique de Mise en Oeuvre de la Décentralisation/Csmod 2006-15. Référentiel unique** pour l'intervention des acteurs dans le processus, il définit les grandes orientations, les principes et les axes majeurs de l'action de l'Etat en la matière. Son opérationnalisation s'effectue sous forme de plans d'action triennaux glissants, 2008-10, 2010-12, 2012-14.

<sup>16</sup> Gestion du domaine foncier; aménagement du territoire; développement économique et la planification; environnement et gestion des ressources naturelles; santé; éducation, emploi, formation professionnelle et alphabétisation; culture, sports, loisirs et la jeunesse; pompes funèbres et cimetières; eau et électricité; marchés, foires et abattoirs ; protection civile, assistance et secours.

<sup>17</sup> Le CSMOD fixait l'échéance des transferts à 2008, le CGCT à 2005 pour les CU et à 3 ans après l'installation des Conseils pour les CR.

Il affirme la nécessité d'une vision prospective, mais celle-ci manque de netteté. En particulier, le CSMOD relève **l'insuffisante intégration de la décentralisation par les politiques sectorielles**, surtout dans les domaines prioritaires de transferts aux collectivités, mais il en réserve le traitement à une étape ultérieure. La nouvelle stratégie, prenant le relai du CSMOD parvenu à échéance, devrait, en phase avec les orientations de la SCADD (v. ci-après), **assurer le passage d'une décentralisation administrative à la décentralisation économique**<sup>18</sup>. L'affinement de la vision procède aussi de la progressivité.

. Dans la poursuite de l'appropriation du processus de décentralisation *deux documents plus ciblés* sont venus récemment compléter le CSMOD, dont ils dépassent d'ailleurs le terme:

(i) La **Stratégie Nationale de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Décentralisation/SNRC-AD** (2012), dont le premier Plan d'Action Opérationnel Triennal/PAOT a été adopté en mars 2014. Cadre de mise en cohérence de l'ensemble des actions de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation, la SNRC-AD met en œuvre le CSMOD dans son volet renforcement des capacités.

(ii) la **Stratégie d'Appui à la Décentralisation du MEF/SAD-MEF 2013-20** (v. plus haut § 1.2.1) dont la mise en œuvre participe de l'atteinte des objectifs de la SNRC-AD.

- ....*En référence à des politiques d'ensemble:*

. *Un corpus important*<sup>19</sup> a précédé le CSMOD. Mais ces textes développent une approche prudente de la décentralisation. Elle y est davantage envisagée comme une modalité de gestion institutionnelle, dont ils soulignent les risques (défauts de capacités, manque de moyens), que comme une démarche innovante de développement, appelant à harmoniser les stratégies sectorielles. L'antériorité de la plupart de ces documents par rapport au CSMOD explique en partie ces caractéristiques.

. La **Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable/SCADD 2011-15**, succède au Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté/CSLP. Instrument de mise en synergie options nationales - initiatives locales, elle vise notamment l'amélioration de la gouvernance sous ses différentes formes.

En conséquence, elle **accorde une grande importance à la décentralisation**, moyen essentiel pour la consolidation de la gouvernance locale, la croissance économique et le bien-être social, les régions devant servir de cadres de planification et de coordination du développement, de croissance et de compétitivité, les communes de points d'ancrage du développement local.

La SCADD ambitionne: (i) de réussir la décentralisation économique (création de véritables pôles régionaux de développement), (ii) d'assurer le transfert effectif des compétences et des ressources dans tous les domaines transférés aux collectivités territoriales, (iii) de renforcer les capacités des collectivités à gérer les affaires locales, (iv) d'assurer la cohérence de l'action locale avec les politiques de l'Etat et (v) d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement local.

Bien que basée sur une vision à long terme, la **SCADD pâtit encore de lacunes opérationnelles en matière d'alignement des stratégies sectorielles**: manque de ressources<sup>20</sup>, capacités limitées, disparités régionales, insuffisance des priorisations dans le temps. Il existe plus d'une vingtaine de politiques sectorielles au Burkina Faso.

La SCADD en bref	
<b>Principes directeurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anticipation,</li> <li>- Appropriation nationale,</li> <li>- Responsabilisation,</li> <li>- Développement durable,</li> <li>- Priorisation et cohérence des actions,</li> <li>- Gestion axée sur les résultats/GAR.</li> </ul>
<b>Objectif</b>	Réaliser une croissance économique forte, soutenue et de qualité, génératrice d'effets multiplicateurs sur le niveau d'amélioration des revenus, la qualité de vie de la population et soucieuse du respect du principe de développement durable.
<b>Axes stratégiques</b>	<p>Axe 1: Développement des piliers de la croissance accélérée;</p> <p>Axe 2: Consolidation du capital humain et promotion de la protection sociale;</p> <p><b>Axe 3: Renforcement de la bonne gouvernance;</b></p> <p>Axe 4: Prise en compte des priorités transversales dans les politiques et programmes de développement.</p>

**Le défi demeure d'assurer leur cohérence entre elles et avec la décentralisation.**

<sup>18</sup> Depuis mai 2014 un état des lieux de la décentralisation est réalisé en préparation à la nouvelle stratégie.. Une évaluation de la mise en œuvre du CSMOD est prévue pour le 2<sup>e</sup> semestre de 2015. L'élaboration et l'adoption du nouveau document (Politique Sectorielle de l'Aménagement et du Développement Durable du Territoire et de la Décentralisation/PSADDDT) sont prévues pour mars-avril 2016.

<sup>19</sup> Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté/CSLP (2004-10), Politique Nationale de Bonne Gouvernance/PNBG (2005-15), Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé/LPDRD (2002), Etude Nationale Prospective Burkina 2025/ENP 2025 (2005).

<sup>20</sup> Spécialement, les stratégies nationale et sectorielles semblent faiblement articulées avec le processus budgétaire.

### A noter:

La Politique Sectorielle de l'”Economie et des Finances/**POSEF 2011-2020** porte une attention particulière au processus de décentralisation. Elle en vise un meilleur accompagnement par une déconcentration des services du MEF adéquate à la prise en charge de ses missions au niveau local. Elle a fait l'objet sur ce point d'une déclinaison particulière, la SAD-MEF mentionnée plus haut (v. § 1.2.1).

### **=> Un processus juridique poursuivi**

Le **Code Général des Collectivités Territoriales/CGCT** (2004) se présente comme **l'héritier d'une évolution antérieure**, notamment des Textes d'Orientation de la Décentralisation/TOD (1998), qui ont posé les principes de base, repris ensuite par le CGCT. La formule intégrée du Code constitue un socle de cohérence et marque un effort de systématisation du droit. Il n'en arrête pas pour autant la formulation, poursuivie par une **batterie de textes modificatifs et d'application**, notamment la loi de 2006 portant détermination des ressources et des charges des CT, le train de décrets de 2009: (décrets de transferts, décret relatif aux modalités de mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités), ainsi que sept nouveaux décrets d'application en 2012-13. **Le Code lui-même a fait l'objet d'aménagements successifs:** en 2006, en 2009 et récemment le Conseil National de Transition/CNT a adopté le 20 mai 2015, un projet de loi portant modification du CGCT.

### **1.2.3 Une architecture institutionnelle complexe**

**Son organisation apparaît également évolutive, sur la base d'une constante: le caractère encadré du processus.** Elle associe dans le pilotage et le suivi de la réforme deux catégories prédominantes d'intervenants: les ministères et la Conférence Nationale de la Décentralisation/CONAD (*sur les dispositifs d'appui aux CT v. ci-après § 1.3.2, 1.3.3 et sur l'ensemble institutionnel tableau récapitulatif plus loin*).

#### **=> Les Ministères**

- *Le Ministère en charge de la décentralisation* représente la clé de voute du système, par son rôle d'impulsion, de contrôle (tutelle) et d'évaluation du processus<sup>21</sup>. Ses avatars illustrent la place progressivement prise par la décentralisation: **d'un Ministère délégué** chargé des collectivités territoriales auprès du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation/MATD à partir de 2006, à **un ministère de plein exercice**, qui à partir de janvier 2013, associe **aménagement du territoire et décentralisation/MATD** en cohérence avec les orientations de la SCADD (constitution d'espaces économiques),

A noter: Le gouvernement de transition, qui tend à une formation resserrée, revient en 2014 à la fusion administration territoriale - décentralisation au sein du Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité/MATDS<sup>22</sup>.

- *Le Ministère de l'Economie et des Finances* occupe dans le dispositif une place dont on ne peut faire abstraction (v. plus haut § 1.2.1).

- *Les ministères techniques* concernés par le transfert des compétences/ressources et l'appui-conseil, procèdent à certains réaménagements, dont la création de **points focaux** de mise en oeuvre et de suivi des activités liées à la décentralisation, ainsi que de **cellules “décentralisation”** (qui se heurtent à des difficultés: faiblesses des ressources financières, matérielles et techniques).

#### **=> La Conférence Nationale de la Décentralisation/CONAD**

Créée en juillet 2007, la CONAD, cadre national ad'hoc de dialogue/concertation, associe **l'ensemble des acteurs de la décentralisation**<sup>23</sup>, dans une **formation nombreuse** (90 membres environ), inclusive mais **majoritairement administrative** (une vingtaine d'élus). Sous présidence du Premier Ministre (et vice présidence des ministères en charge de la décentralisation et des finances), elle a tenu sa 4<sup>ème</sup> session en 2013. Appuyée depuis 2009 par un **Secrétariat Technique Permanent/STP-CONAD**<sup>24</sup> rattaché au Cabinet

<sup>21</sup> En 2012 un audit organisationnel du Ministère a relevé que si l'organisation d'ensemble fait une large place à la décentralisation, elle reste à parachever par la création de services adéquats au sein des directions techniques et surtout par une meilleure définition des postes et des profils correspondants.

<sup>22</sup> Ramené lors du remaniement de juillet 2015 à un Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation.

<sup>23</sup> Tous ministères concernés par la décentralisation,, gouverneurs, AMBF, ARBF, PTF, ONG.

<sup>24</sup> Qui comprend en son sein plusieurs structures, dont le **Centre national de suivi évaluation/CNSE** chargé de la mise en oeuvre du système de collecte d'informations sur la qualité du fonctionnement des collectivités territoriales (sont prévues des cellules régionales).

du Ministre en charge de la décentralisation, elle assure le **fonctionnement du dispositif technique de suivi-évaluation, avec une connotation décisionnelle** (approbation et validation de rapports d'exécution, mais aussi de plans, programmes et propositions). Son implantation territoriale devrait être assurée par les Conférences Régionales de la Décentralisation/CORED, qui ont tenu leurs premières assises en 2012.

A noter:

La présence des collectivités au sein de ce dispositif est assurée par leurs organisations faîtières: Association des Municipalités du Burkina Faso/**AMB**F et Association des Régions du Burkina Faso/**ARBF**, à la fois acteurs et partenaires du processus.

En définitive, la mise en oeuvre de la décentralisation manifeste une **propension à la prolifération institutionnelle** (par ex. Comité National des Finances Locales/CONAFIL Commission Technique Interministérielle/CTI (*v. plus loin tableau récapitulatif*), Cadres de Concertation Régionaux et Communaux/CCR et Ccc etc.) qui traduit une tendance à la constitution de structures ad'hoc pour répondre chacune à un besoin réel, mais qui compliquent l'épure institutionnelle.

## 1.3 ETAT DES LIEUX DECENTRALISES

Il ressemble aux constats dressés dans d'autres pays de la sous-région, avec des caractéristiques propres au processus burkinabé, qu'il s'agisse des acteurs locaux ou des dispositifs d'appui à leur disposition.

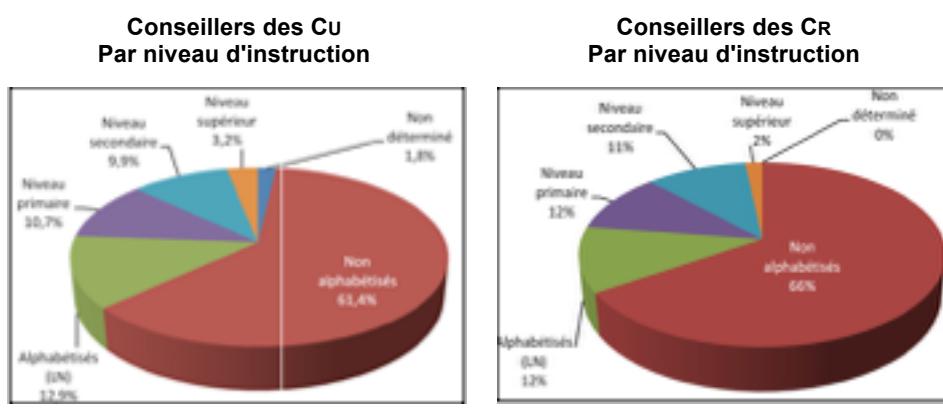
### 1.3.1 Des acteurs locaux défavorisés

L'ancienneté du processus burkinabé (une vingtaine d'années) ne correspond pas forcément à l'ancienneté des collectivités. Du fait de leur différence d'établissement, communes urbaines, communes rurales et régions décentralisées ne partagent pas la même pratique<sup>25</sup>. A cette ancienneté d'expérience différenciée, s'ajoutent des transferts de compétence tardifs, encore restreints dans leur réalité (*v. plus haut § 1.2.1*). En conséquence, si les collectivités dans leur ensemble existent et tiennent la majorité de leurs sessions, avec un fonctionnement administratif de base, elles assurent leurs missions dans la limite de moyens lacunaires et dans un contexte d'appropriation inaccomplie.

#### => Des moyens et capacités lacunaires

##### - Du côté des collectivités (communes et régions)

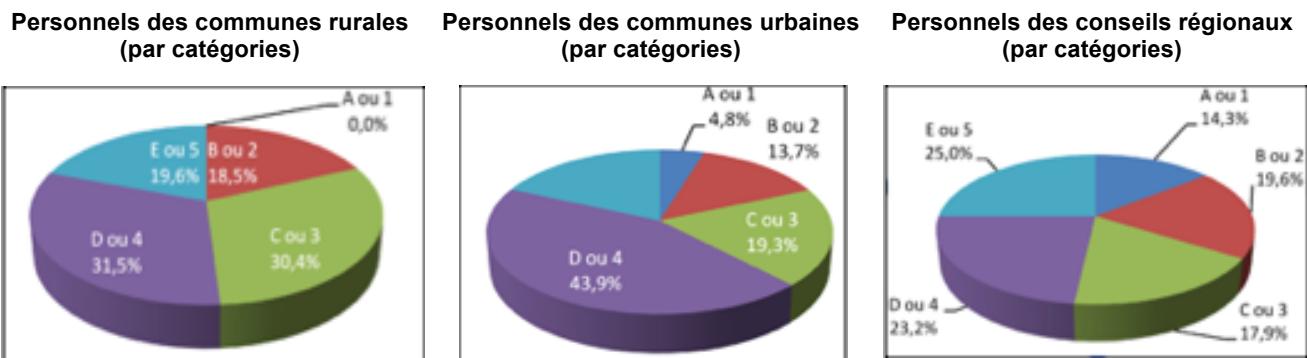
Elles souffrent de difficultés classiques: déficits de ressources matérielles, financières (*v. ci-après § 1.3.2*) et humaines, avec un accent insistant sur le **très faible niveau de leurs ressources humaines**:



(i) **Taux élevés d'illettrisme des élus** (sur 17 300, 15 800 illettrés) aussi bien dans les Cu que dans les CR, au point de mettre en question leur réceptivité à des actions de formation. Phénomène aggravé par le fait que ceux jouissant d'un certain niveau souvent résident et travaillent dans des centres urbains, dont ils ne sont pas rattachés. D'où leur absentéisme dans leur commune de rattachement.

<sup>25</sup> Si les communes urbaines ont connu des élections en 1995, il faut attendre avril 2006 pour la tenue des premières élections locales générales, les deuxièmes ayant lieu en décembre 2012. En conséquence **301 communes sur 351 n'en sont qu'à leur second mandat**. En principe le 3<sup>ème</sup> sera entamé en janvier 2016.

(ii) **En corollaire, la qualification des agents pose problème.** Des enquêtes de terrain montrent que les agents de conception (catégorie A) ne représenteraient que 4,8% des effectifs dans les Cu et pratiquement 0% dans les CR. Même si ces données sont à relativiser (échantillon d'enquête réduit), leur ordre de grandeur (hormis Ouagadougou et Bobo Dioulasso) apparaît vraisemblable. Des constats comparables s'imposent dans les régions: 14,3% % d'agents de conception (personnel d'exécution 85,7%).



**Des efforts ont pourtant été engagés:** mise en œuvre en 2014 du premier PAOT de la SNRC-AD, en 2013 mise à disposition des CT par le MATD de 193 agents (10 pour les régions et 183 pour les communes), formation en Instituts Régionaux d'Administration/IRA de 100 agents (profils administration générale et administration financière), adoption en 2012 de 4 arrêtés conjoints MATD-MEF portant organisation-types des collectivités territoriales (organigrammes de base), (Source: *Rapport de suivi du CSMOD 2013*).

Lacunes gestionnaires.....
<b>-Programmation (Pcd/PRD<sup>26</sup>):</b> Faiblesse des dispositifs d'élaboration (mise en cohérence des niveaux d'action entre eux et avec les inscriptions budgétaires) et de gestion.
<b>-Budgets:</b> absence d'outils et d'instruments de prévision des recettes et des dépenses, méconnaissance des procédures budgétaires et comptables, d'où des irrégularités (non inscription de dépenses obligatoires, non affectation des ressources transférées, vote en déséquilibre), <b>aggravées par les déficits de la tutelle.</b>
<b>-Réalisations</b> (infrastructures et services): non maîtrise des procédures ( <b>notamment passation des marchés</b> ), <b>faiblesses de la maîtrise d'ouvrage</b> (pas de compétences techniques ni d'outils concrets).

En résultent de multiples **insuffisances dans leur gestion**. Pour les communes, on relève notamment la **non-maîtrise des procédures de divers ordres**, d'où un **exercice restreint et peu satisfaisant de leur maîtrise d'ouvrage** qui va de pair avec le faible niveau d'absorption des ressources financières transférées (v. *ci-après § 1.3.2*). Quant aux régions, elles ne jouent pas leur rôle en matière de développement par manque de moyens et de capacités, également par défaut d'appropriation effective des compétences qui leur sont dévolues.

#### *- Du côté des services déconcentrés*

**L'importance accordée à la déconcentration ne s'accompagne pas des moyens correspondants:** insuffisance du personnel peu formé aux missions d'accompagnement des CT, ce constat valant d'abord pour les services des représentants de l'Etat (Gouverneurs, Haut-commissaires, Préfets), dans une moindre mesure pour ceux du MEF<sup>27</sup>, également pour le personnel d'appui-conseil des STD, vieillissant et préoccupé surtout par les tâches de gestion et d'exécution. S'y ajoutent des défauts de logistique inter et intra-services.

#### **=> Une appropriation sociale et politique inaccomplie**

Bien que le processus remonte à une vingtaine d'années, son intériorisation sociale et politique reste un défi, à tous les niveaux: (i) Faiblesse dans la synchronisation et la communication interministérielles relatives aux réformes, qui affecte le rythme des transferts aux CT. (ii) Clarification à poursuivre<sup>28</sup> des rôles et prérogatives entre élus locaux et agents déconcentrés. (iii) Compréhension et prise en charge des réformes pas encore évidentes chez les populations à la base (y compris les communautés), pourtant concernées au premier chef. Beaucoup reste à faire, dans l'appréhension des enjeux, notamment de la participation effective des citoyens à la gestion de leurs collectivités.

<sup>26</sup> Plans Communaux de Développement, Plans Régionaux de Développement.

<sup>27</sup> La SAD-MEF, en application de la Posef qui vise la "déconcentration adéquate des services du MEF", se donne comme objectif stratégique III de: "renforcer les capacités des structures d'appui du MEF à la décentralisation".

<sup>28</sup> En dépit du décret de 2012 relatif aux circonscriptions administratives, censé préciser l'exercice de la tutelle par le Gouverneur et le Haut-Commissaire.

### 1.3.2 Un système de financement mesuré

Ce système, relativement **complexe dans sa composition et ses modalités de gestion** (les textes prévoient des sources multiples pour le financement des CT), n'est **pas encore en mesure de couvrir leurs besoins**, qu'il s'agisse des ressources propres ou des ressources d'appui.

#### => Un autofinancement parcimonieux

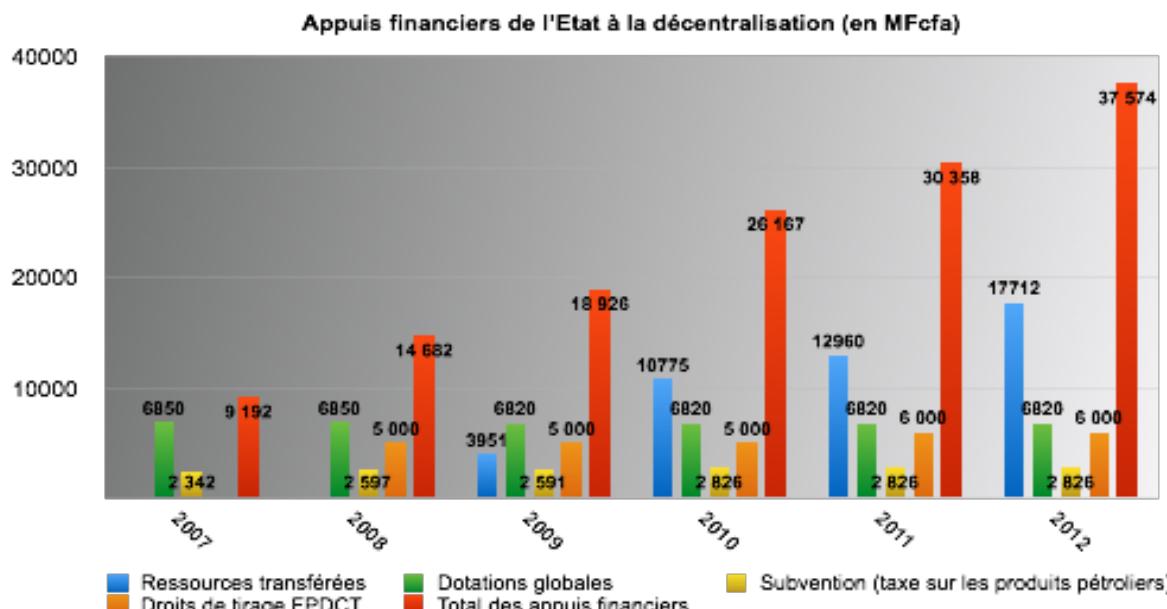
Il l'est à deux titres: (i) Les ressources propres des CT proviennent pour l'essentiel d'impôts et taxes nombreux mais faibles dans leurs rendements, du fait de l'**absence de stratégie de mobilisation** sous ses divers aspects: assiette fiscale mal connue et mal maîtrisée, rôles non à jour, enfin incivisme fiscal répandu. (ii) **Les CT n'ont pas de pouvoir fiscal ni de capacités techniques**. Les impôts et taxes attribués par la loi sont liquidés et recouvrés par des agents de l'État (services des impôts). **La marge de manœuvre des CT dépend donc du dynamisme de ces agents** en matière de recouvrement et de reversement à prévisibilité souvent irrégulière.

Cette insuffisance de mobilisation, qui pose à la limite une question de viabilité (y compris en seuls termes de fonctionnement, sans parler des investissements, en vue desquels les CT devraient dégager un prélèvement d'au moins 20% sur leurs recettes propres de fonctionnement) se conjugue avec le principe du **partage des principales de ces ressources<sup>29</sup> entre les communes et les régions**, selon une clé de répartition organisée par la loi, qui favorise les communes et place les régions à la remorque des capacités déjà faibles de celles-ci.

Fiscalité locale	
..... et partagée	
<b>Décret du 18/05/2007: modalités de répartition des impôts et taxes entre les communes et les régions</b>	
Art. 2: .... le montant des impôts et taxes recouvrés à l'intérieur du territoire communal est alloué à la région de rattachement selon les proportions ci-après:	
- 1,5% des recettes des communes à statut particulier;	
- 3% des recettes des autres communes.	
Art. 3: Le produit de la taxe de jouissance recouvrée sur le ressort territorial de la commune est affecté à raison de 25% au budget de la région de rattachement et de 75% au budget de la commune.	

#### => Des ressources d'appui à développer

Elles comprennent les transferts directs de l'Etat aux collectivités (communes et régions), c'dépendance du budget de l'Etat à celui des collectivités, sans intermédiation, ainsi que les dotations du Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales/FPDCT, structure nationale de financement. Malgré leur net accroissement à partir de 2008 (lié pour l'essentiel au transfert de certaines ressources sectorielles, notamment en matière d'éducation, les autres catégories d'appui demeurant relativement constantes), ils ne répondent pas en montant ni même en modalités aux attentes des CT.

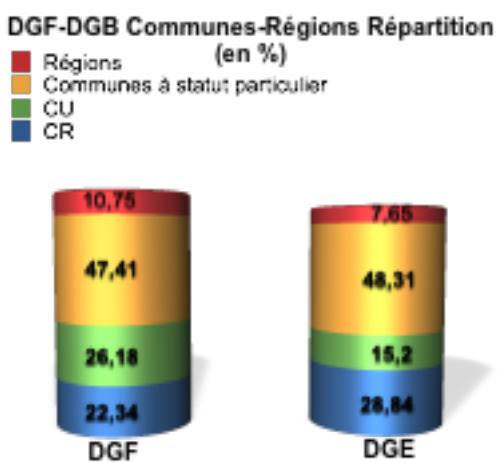


A noter: Dans un souci de lisibilité, le graphique ne comporte pas l'intégralité des divers appuis de l'Etat, mais les principaux, c'est pourquoi les totaux ne correspondent pas à la somme des composantes.

<sup>29</sup> Pour l'essentiel: patentes, contribution du secteur informel, taxe de jouissance.

### - Les transferts directs de l'Etat

Quelle que soit leur nature, dotations globales ou transferts de ressources sectorielles, ils répondent à une caractéristique commune: l'inégalité de traitement entre communes urbaines (surtout à statut particulier) et communes rurales, ainsi qu'entre communes et régions.



#### *. Les dotations globales*

Elles comprennent les Dotations Globales de Fonctionnement/DGF et les Dotations Globales d'Équipement /DGE. Selon les chiffres disponibles (2007-2010), leur montant total a peu évolué, de 6 400 MFCFA en 2007 à 6 650 MFCFA en 2010.

Ce montant se ventile en principe comme suit:

DGF, communes 90%, régions 10%.

DGE: communes 80%, régions 20%.

Dans le détail et en moyenne leur distribution effective avantage manifestement les CU (surtout compte tenu des communes urbaines à statut particulier).

Les responsables locaux critiquent leurs **lenteurs de déblocage**, ainsi que la **constance de leur plafond**

#### *. Les transferts sectoriels (éducation, santé, eau et assainissement, sport et loisirs, etc.)*

Hormis l'inégal engagement en la matière des ministères concernés, trois remarques reviennent à leur propos: (i) l'**inadéquation** entre les **ressources** transférées, les **besoins** et les charges inhérentes à la mise en œuvre du transfert sur le terrain; (ii) la **rigidité de destination** des ressources transférées (pré-affectation par l'Etat) qui ne permet pas aux communes de choisir l'usage des fonds; (iii) la mise à disposition souvent tardive, donc peu prévisible des ressources (d'où des problèmes d'élaboration des budgets). En d'autres termes, **ces transferts ne servent pas l'autonomie de décision des collectivités**.

En regard, les lacunes gestionnaires des communes, en matière budgétaire, de maîtrise d'ouvrage et de réalisations, induisent un **niveau d'absorption des ressources transférées faible, voire en régression** (l'analyse montre par ex. un recul des taux annuels de 2009 à 2011 respectivement 70,93%, 54,23% et 43,61%), révélateur de ce que **leurs capacités ne "suivent" pas les moyens mis à leur disposition**, ce qui apparaît de nature à inquiéter quant à l'exercice effectif des compétences.

### - Les dotations du Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales/FPDCT

Le CGCT (art. 141) a institué le **Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales/FPDCT<sup>30</sup>**, pour concourir aux programmes de développement local des CT et contribuer au renforcement de leurs capacités opérationnelles. Destiné à devenir l'**instrument central pour financer les investissements des CT**, son enjeu est de fédérer les diverses interventions (ministères sectoriels, PTF<sup>31</sup>) dans un cadre d'exécution, qui en harmonise la gestion et la répartition, selon des principes et modalités définis par l'État. Toutes les CT peuvent y accéder (communes: 90% des droits de tirage, régions 10 %), à partir

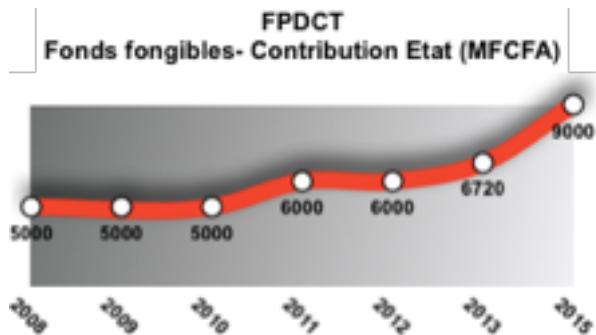
#### **FPDCT Principes directeurs**

- Respect des priorités définies dans les programmes de développement des CT;
- Droits de tirage et allocation équitable des financements conformes aux critères de répartition fixés par l'Etat;
- Orientations sectorielles et d'aménagement du territoire définies par le Gouvernement;
- Flexibilité par rapport à la spécificité des CT et des infrastructures éligibles;
- Concertation, coordination et négociations CT-Etat-PTF;
- Contrôle, suivi évaluation des ressources allouées aux CT;
- Promotion de la maîtrise d'ouvrage des CT et de la contractualisation.

de deux guichets: guichet unique constitué de ressources fongibles non affectées réparties par droits de tirage entre les CT suivant un indice synthétique (bases: population et pauvreté) et guichet spécifique constitué de fonds affectés (géographiques et/ou sectoriels). Sa mise en œuvre a connu des difficultés de nature à limiter ses interventions et ralentir sa montée en puissance.

<sup>30</sup> A statut d'établissement public, progressivement mis en place: avril 2007 statuts, septembre 2008 Règlement intérieur et Manuel des procédures, janvier 2009 Code de financement. Depuis 2011 ouverture d'antennes régionales.

<sup>31</sup> Plusieurs bailleurs appuient le Fonds: AFD, KFW, PNUD/FENU, Coopération suisse, UE (v. ci-après § 2). Contribuent au financement des investissements des CT la KFW (FICOD), le PNUD/FENU (ACRIC), la Coopération suisse.



Initialement de 15 Mrds FCFA sur 3 ans (2008-10) et affectée à six Cu seulement<sup>32</sup>, la **dotation annuelle de l'Etat** a été portée à partir de 2011 à **6 Mrds FCFA** (9 Mrds FCFA en 2015<sup>33</sup>) et accessible à toutes les collectivités.

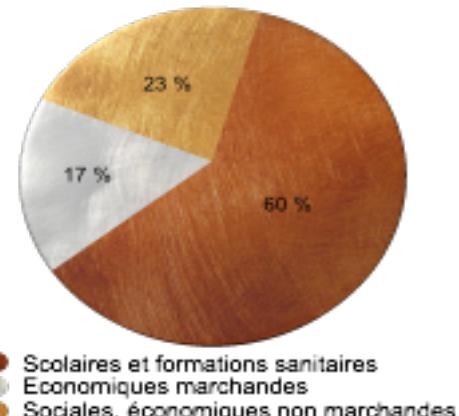
A titre comparatif, le montant total des fonds fongibles 2013 s'élève à un peu plus de 18 Mrds FCFA, dont 11 Mrds FCFA de reliquats de 2012.

A noter: L'UE a entrepris en 2013 (Avenant n°6 au Contrat d'appui macroéconomique OMD, qui prévoit de

nouvelles tranches "Décentralisation") d'apporter un **soutien conséquent au FPDCT**, en particulier quant à **l'augmentation de la dotation de l'Etat** et à la disponibilité effective de ses abondements (*v. ci-après Additif*).

D'expérience généralisée récente, ses résultats restent difficiles à apprécier. Les infrastructures financées concernent les secteurs scolaires et sanitaires, sociaux et économiques non marchands, économiques marchands. Ils ont permis néanmoins de noter (i) la **faiblesse des allocations aux CT**; (ii) la **lourdeur dans les procédures de déblocage des fonds**; (iii) le **faible taux de réalisation des investissements** (en relation avec le faible taux d'absorption des ressources, qui peut aussi jouer pour les dotations du Fonds). Un audit institutionnel, financier et organisationnel en a été réalisé en avril 2015. La mise en œuvre des recommandations n'a pas encore commencé, un groupe de suivi (gouvernement et PTF) a été créé à cet effet.

**Infratstructures financées**  
**Exercice 2013**



### 1.3.3 Des pistes pour l'appui technique

- Il appartient à l'Etat d'accompagner la maîtrise d'ouvrage des CT par l'**appui-conseil de ses STD**, dont les insuffisances sont connues (*v. § 1.2.1, 1.2.3, 1.3.1*), aussi **via le FPDCT**. Chargé de contribuer au renforcement des capacités opérationnelles des CT pour la réalisation des investissements financés, le Fonds ne met pas en œuvre d'activités de renforcement. Il a seulement **vocation à contribuer à leur financement**.

<b>ARD</b> Un dispositif à l'initiative des CT.....
<b>Décret du 10 mars 2014 portant création des ARD</b>
<b>Art.2:</b> La région-collectivité territoriale, les communes urbaines et les communes rurales d'une même région, créent en commun une ARD.
<b>Art.4:</b> L'ARD est un <b>instrument de maîtrise d'ouvrage déléguée mis à la disposition de l'ensemble des CT</b> . Sa saisine est facultative....
<b>Art.5:</b> L'ARD a pour <b>mission générale</b> , l'appui à la coordination, à l'harmonisation des interventions et initiatives des CT en matière de développement local....
<b>Art. 43:</b> Les ressources de l'agence sont constituées principalement :
des <b>contributions des CT</b> fixées, chaque année, par l'assemblée générale. Elles constituent pour les CT des <b>dépenses obligatoires</b> ;
des subventions de l'Etat;
des contributions des partenaires au développement.

- Le décret du 10 mars 2014 institue les **Agences Régionales de Développement /ARD**, Etablissements Publics sous triple tutelle<sup>34</sup>, créées par l'ensemble des CT d'une même région pour les appuyer dans leurs actions de développement local, dont **l'exercice de la maîtrise d'ouvrage**. Dans un dispositif marqué par la prépondérance de l'Etat (*v. § 1.2.3*) **ce montage se distingue par l'appel à l'initiative des CT, par leur présence fortement majoritaire et leur responsabilisation**, au moins de principe dans le fonctionnement de chaque agence (organes et financement). De création récente (mais en projet depuis 2009) elles bénéficient de l'appui du PADIC (*v. § 2.1, 2.2 et 2.3.1*).

-Divers prestataires (consultants individuels, bureaux d'études, associations, ONG...) sont également susceptibles d'intervenir, mais de manière non organisée ni coordonnée.

<sup>32</sup> Le Fonds a connu jusqu'en 2010 une situation de transition avec procédures dérogatoires (Guichets d'Intervention spéciale/Gis).

<sup>33</sup> Montant 2014 NC.

<sup>34</sup> Tutelle technique (Ministère chargé des CT), financière (Ministère chargé des finances), de gestion (collectivités territoriales).

DISPOSITIF INSTITUTIONNEL D'ENSEMBLE	
<b><i>Institutions en charge du pilotage et du suivi des réformes</i></b>	
<b>Ministères:</b> -Ministère en charge de la décentralisation	<i>Mission:</i> mise en œuvre et suivi de la politique du Gouvernement en matière de décentralisation, dont: - Organisation et contrôle du fonctionnement des collectivités locales; - Exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités décentralisées; - Appui aux collectivités locales dans leur mission de développement et de promotion de la citoyenneté.
-Ministère en charge des finances	<i>Mission:</i> - Exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités décentralisées; - Appuis à l'élaboration du budget et à l'exécution des dépenses des CT; - Mobilisation des ressources fiscales et manipulation des deniers des CT.
-Ministères techniques	<i>Mission:</i> - Transfert des compétences et ressources; - Appui-conseil aux collectivités; - Harmonisation des politiques sectorielles et de la décentralisation..
<b>Structures CONAD:</b> -Conférence Nationale de la Décentralisation/CONAD	<i>Création:</i> 2007 <i>Présidence:</i> Premier Ministre, vice-présidences MATD et MEF <i>Composition:</i> tous ministères concernés par la décentralisation, gouverneurs, AMBF, ARBF, PTF, ONG. <i>Mission:</i> Assurer le fonctionnement du dispositif technique de suivi évaluation, avec une connotation décisionnelle.
-Secrétariat technique Permanent/STP-CONAD	<i>Installation:</i> 2012 <i>Rattachement:</i> Cabinet du MATD. <i>Mission:</i> Préparation, suivi et exécution des décisions de la Conférence
-Conférences Régionales de la Décentralisation/CORED	<i>Création:</i> 2012 <i>Mission:</i> Prendre en compte tous les acteurs au niveau local et les spécificités régionales dans un dialogue inclusif relatif à la mise en œuvre du processus.
<b><i>Institutions en charge des finances locales</i></b>	
Comité National des Finances Locales/CONAFIL	<i>Création:</i> 1999 puis 2009 <i>Présidence:</i> Directeur Général des Collectivités Territoriales, VP Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique. <i>Missions:</i> - Collecte, traitement, stockage et publication des données sur les finances locales; - Consultations, concertations et propositions sur les questions touchant aux finances locales.
Commission Technique Interministérielle/CTI	<i>Création:</i> 2006 <i>Missions:</i> - Examen les budgets des régions et des communes à statut particulier; - Appui conseil aux CT en matière budgétaire.
<b><i>Institutions en charge de l'appui à la décentralisation</i></b>	
Fonds Permanent de Développement des Collectivités/FpDCT	<i>Création:</i> 2004 et mise en place depuis 2007 <i>Tutelle:</i> Ministre chargé des CT (tutelle technique), Ministre chargé des finances (tutelle financière) <i>Composition:</i> Conseil de Gestion (Etat 5 membres, AMBF 3, ARBF 1). <i>Missions:</i> -Concourir au financement des programmes prioritaires de développement local des CT; -Contribuer au renforcement de leurs capacités opérationnelles.
Agences Régionales de Développement/ARD	<i>Création:</i> 2014 <i>Tutelle:</i> Ministre chargé des CT (tutelle technique), Ministre chargé des finances (tutelle financière), CT (tutelle de gestion). <i>Mission:</i> Appui à la coordination, à l'harmonisation des interventions et initiatives des CT en matière de développement local
<b><i>Institutions représentatives des collectivités</i></b>	
Association des Municipalités du Burkina Faso/AMBF	<i>Création:</i> 1995 <i>Membres:</i> les 351 communes <i>Mission:</i> Représentation des communes et défense de leurs intérêts auprès de l'Etat et des partenaires au développement.
Association des Régions du Burkina Faso/ARBF	<i>Création:</i> 2007 <i>Membres:</i> les 13 Conseils régionaux <i>Missions:</i> Promotion du développement régional, enracinement de la culture démocratique au niveau local et renforcement de la décentralisation.

## 2 L'APPUI DE L'UE A LA DECENTRALISATION: LE PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION ET AUX INVESTISSEMENTS COMMUNAUX/PADIC

### DECENTRALISATION ET AIDE AU DEVELOPPEMENT AU BURKINA FASO

Le processus burkinabè de décentralisation est loin d'être achevé. Inscrit dans un dispositif institutionnel complexe, vraisemblablement appelé à des changements structurels, il implique, aussi bien pour l'Etat que pour les collectivités, des besoins conséquents en regard de ressources limitées. Son accompagnement relève donc d'un travail sur le long terme, qui requiert la coordination des acteurs (Etat, élus, PTF) et la cohérence des appuis. L'appui de l'Union Européenne est conçu dans cette perspective.

#### => Interventions des PTF

- Plusieurs programmes sont en cours ou prévus sous diverses formes, avec divers points d'ancrage: appuis institutionnels au Ministère en charge de la décentralisation, appuis et abondements au FPDCT, renforcement des capacités des collectivités, programmes de développement urbain, programmes d'appui aux régions. Plus de 155 milliards FCFA ont ainsi été prévus pour être mobilisés à ces divers titres par les PTF sur la période 2008–2015.

#### APPUIS DES PTF HORS UE (Décentralisation et gouvernance et développement local)\*

**Banque Africaine de Développement/BAD:** Projet d'assainissement des quartiers périphériques de la ville de Ouagadougou 2013-16

**Banque Mondiale:** Projet Pôles régionaux de développement/PRD; Programme de renforcement des capacités de l'administration/PRCA (capacités de planification, organisation et suivi/évaluation de la mise en oeuvre du processus de la décentralisation); Programme de modernisation du secteur public, Projet de développement des communautés rurales, Programme d'appui aux collectivités territoriales/PACT (2012-16 et 2016-21) (*Projet d'appui au développement urbain proposé*)

**Coopération allemande/Giz:** Programme Décentralisation/Développement Communal/PDDC (Formation des élus et des agents des CT) 2010 – 2017, puis nouvelle phase de 3 ans

**Coopération allemande/KfW:** Fonds d'investissements des collectivités décentralisées/Ficod (abondement au FPDCT, Guichet d'intervention spéciale/Gis)

**Coopération danoise:** Appui à la mise en œuvre du CSMOD 2009-2015 (Plans d'Actions Triennaux via un Panier Commun)

**Coopération suisse:** Programme de développement des villes moyennes/Appui à la gestion des collectivités territoriales/PDVM-AGCT, Projet Accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les communautés, Abondement au FPDCT

**PNUD/FENU:** Appui aux communes rurales et aux initiatives inter-communautaires/ACRIC (abondement au FPDCT, Guichet d'intervention spéciale/Gis); Appui institutionnel au FPDCT

**France/AFD:** Projet d'appui aux communes de l'ouest du Burkina Faso en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles, Projet d'amélioration des services d'eau potable et d'assainissement dans les communes de Dori et de Tankougounadié / Région du Sahel, Appuis à la municipalité de Ouagadougou

**France/Scac-Fsp:** Projet Appui à la décentralisation et aux communes au Burkina Faso, remplacé par un projet focalisé sur la formation des élus et techniciens des CT, Assistance technique auprès du MATDS, Projet FSP inter-états "Gouvernance urbaine et fiscalité locale"

*Plus 120 coopérations décentralisées actives avec des régions et/ou collectivités françaises*

**SNV:** Programme d'Appui à la Décentralisation/PAD

\* Projets et/ou programmes en cours ou récents

- La coordination de l'aide fait l'objet de plusieurs initiatives.

. Le dialogue sur la décentralisation s'organise au sein de cadres de concertation, à deux niveaux:

(i) Concertation Gouvernement/Partenaires techniques et financiers dans le **Comité mixte de concertation sur la décentralisation**, institué en 2008 (revu en 2011) et organisé en cellules thématiques. Composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales et des PTF, il est destiné à consolider les liens de coopération avec les services de l'État, à servir d'interface entre la tutelle technique et financière sur les

collectivités et les ministères techniques concernés par les compétences transférées, à faciliter la mise en œuvre et l'harmonisation des procédures. Il ne joue pas pleinement son rôle.

(ii) Concertation des PTF entre eux dans le **Cadre de Concertation Décentralisation/CDD** non formalisé mais particulièrement actif au moins au plan de la réflexion (si ce n'est sur une politique harmonisée de financement). Il se réunit tous les 2 mois sous la présidence d'un chef de file, dont notamment l'UE.

*. Il prend place au sein d'un dialogue d'ensemble autour de la mise en œuvre de la SCADD, via un dispositif de suivi/évaluation (évaluation annuelle, revues sectorielles et régionales) adopté en avril 2011, et opérationnalisé via des cadres de dialogue sectoriels à partir de 2012. Le Gouvernement et les PTF se sont donné en juillet 2011 une feuille de route sur la division du travail et la complémentarité en matière d'assistance au développement, cadre pour le repositionnement sectoriel stratégique des PTF, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide. Pour s'aligner sur ce dispositif, les PTF s'organisent au sein d'une Troïka et de 15 Cadres Sectoriels de Dialogue/CSD, dont 4 pour la gouvernance<sup>35</sup>, avec semble-t-il une inégale qualité du dialogue en matière de gouvernance.*

A noter:

- Une programmation conjointe des PTF, au niveau des Etats membres de l'UE dans un premier temps, est envisagée pour 2016, lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale de développement.

- Un travail étroit de coordination a été engagé dans la phase de formulation du PADIC et du Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales/PACT de la Banque mondiale et envisagé comme devant se poursuivre durant la mise en œuvre.

#### **=> Interventions de l'Union Européenne**

Bien que l'UE soit le principal bailleur de fonds du Burkina Faso et malgré l'ancienneté du processus, le **Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Investissements Communaux/PADIC** constitue son **premier appui à la décentralisation**. Les leçons tirées du 9<sup>ème</sup> FED ont démontré la nécessité, dans une perspective globale d'appui au développement et de lutte contre la pauvreté, de renforcer la gouvernance sous ses différents aspects, y compris la décentralisation<sup>36</sup>. Les expériences déjà acquises sur ce point dans d'autres pays, ont permis d'appréhender le caractère transversal et multidimensionnel d'une telle réforme, donc des accompagnements à y apporter.

Dans cette continuité, la stratégie du 10<sup>ème</sup> FED intègre l'appui à la gouvernance locale participative. En conséquence, le DSP/PIN 2008–2013 consigne la décentralisation dans son 2<sup>ème</sup> domaine de concentration "Appui à la bonne gouvernance", à hauteur de 25 M€ (sur 50 M€ d'allocation indicative pour ce domaine, soit 10% de l'enveloppe A). Orientées plus spécifiquement sur le renforcement des capacités des acteurs locaux (décentralisés et déconcentrés), des services centraux des ministères clés dans le cadre de la décentralisation, ainsi que sur la viabilisation économique et le financement des collectivités, les actions correspondantes visent à répondre à des préoccupations institutionnelles, opérationnelles et de développement local.

Le PADIC est en cohérence avec ces choix de stratégie. Il se caractérise par sa **construction en 2 phases**, Phase 1 2012-17, renforcement de capacités par le soutien aux administrations centrales, déconcentrées et décentralisées, Phase 2 2013-16, contribution à l'intensification des investissements communaux, mise en œuvre à travers un Avenant au Contrat OMD "Appui budgétaire pour la croissance et la réduction de la pauvreté"<sup>37</sup>. Initialement envisagées (CF/DTA) comme successives mais pratiquement concomitantes (Phase 1 démarrage juin 2013, Phase 2 démarrage fin 2013<sup>38</sup>), de montants égaux (12,5 M€ chacune), procédant de démarches distinctes (Convention de financement pour la phase 1, Avenant au Contrat OMD pour la

<sup>35</sup> -Economie et finances (finances publiques, lutte contre la corruption, cadre macroéconomique),  
- Gouvernance et administration publique (réformes institutionnelles de l'administration publique),  
- Décentralisation et sécurité  
-Justice et droits humains.

<sup>36</sup> Ce choix s'appuie également sur les résultats de l'évaluation du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs/MAEP 2009, qui a relevé les insuffisances et identifié les progrès restant à accomplir sur les différentes dimensions de la gouvernance au Burkina Faso.

<sup>37</sup> Contrat de bonne gouvernance et de développement (Convention de Financement du 08/05/2009, le Burkina Faso bénéficiant, dans le cadre du DSP/PIN 10<sup>ème</sup> FED, d'un appui budgétaire général de l'UE.

<sup>38</sup> La signature de la Convention de Financement de la phase 1 étant intervenue en janvier 2012, son lancement a eu lieu le 15 juin 2013. La phase 2 a fait l'objet de l'Avenant n°6 au Contrat OMD en décembre 2013.

phase 2) et modes de gestion différents (appui projet, appui budgétaire), elles participent de l'évolution générale des modes de gestion de l'appui européen à la décentralisation, de l'appui-projet à l'appui budgétaire et concrétisent de ce fait les dispositions du DSP/PIN<sup>39</sup>. Par ailleurs, le PADIC relève directement du secteur "gouvernance". Au-delà, il confirme la complémentarité déjà existante avec des actions dans le cadre de l'appui macro-économique en ce qu'il concourt aux autres secteurs de concentration<sup>40</sup> intéressant les services et compétences de base des collectivités (eau et assainissement, éducation, santé).

## 2.1 CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE

Les deux phases relèvent d'une même préoccupation, l'inscription dans une politique nationale sous ses divers aspects, global et sectoriel et un choix commun (bien que selon des déclinaisons propres): des **approches combinées de "soutien vers le haut" et de "soutien vers le bas"**.

- **Le PADIC/phase 1** (v. également le § 2.3.2, *Appuis institutionnels*) en cohérence avec la stratégie sectorielle gouvernementale, se place complètement dans la **ligne du CSMOD, fermement orienté vers le renforcement des capacités des acteurs de tous niveaux d'intervention**<sup>41</sup>. Dans un tel cadre, il procède d'une conception de l'appui à la décentralisation comme visant, de manière générale, à conforter l'aptitude de l'Etat à dynamiser le développement local, ainsi qu'à consolider les rôles et pouvoirs des collectivités territoriales et des populations<sup>42</sup>. A ce titre, il relève à la fois d'une approche de "soutien vers le haut" et de "soutien vers le bas", étroitement associés, avec cependant une connotation plus marquée en matière de "soutien vers le haut", liée à l'approche pédagogique, telle qu'elle ressort de la CF de 2012, elle-même en lien avec la démarche à vocation préparatoire, à partir des instances centrales, énoncée par le CSMOD:

*"Le cadre stratégique... se concentre sur les aspects institutionnels et organisationnels, de formation et de mise en place des infrastructures de base de la décentralisation, d'appui aux collectivités et de renforcement de leurs capacités.....[Le] présent document [est] considéré comme le premier palier de notre démarche globale de la décentralisation*

Sa **forte dimension institutionnelle** se marque de diverses manières. En particulier, inspiré par l'expérience d'autres pays, qui témoigne des résultats obtenus via les dispositifs nationaux d'appui financier et technique aux collectivités, soutenus par les bailleurs, il met l'**accent (mise à niveau et abondement) sur le FPDCT** (v. plus haut § 1.3.2) appelé à devenir un instrument clé pour la décentralisation, donc pour les capacités financières des collectivités. Dans la même logique, le renforcement des capacités opérationnelles des CT (spécialement maîtrise d'ouvrage), passe notamment par des appuis à une institution naissante, les ARD (v. plus haut § 1.3.3).

Par ailleurs, l'identification-formulation ayant relevé les faiblesses du pilotage et de la coordination du processus (axe 5 du CSMOD) comme l'un des principaux freins au succès de la réforme, le PADIC intervient aussi dans ce domaine, ainsi que sur le système de suivi-évaluation.

- **Le PADIC/phase 2** par son recours à l'appui budgétaire, général qui plus est et non sectoriel, interpelle plus directement la décentralisation comme élément porteur dans le cadre d'une politique de développement et de réduction de la pauvreté. L'objectif général de l'avenant au Contrat OMD est de soutenir davantage la mise en oeuvre des politiques budgétaire et macro-économique menées par le Burkina Faso.

En toute hypothèse, un tel appui fait par définition siennes les portes d'entrée de cette politique. En particulier, il permet de faire ressortir la **relation qualité de la gestion des finances publiques – qualité de la gestion décentralisée des finances locales**, ainsi que les recherches de synergie Politique Sectorielle

<sup>39</sup> Le DSP/PIN 10<sup>ème</sup> FED prévoyant au titre des modalités de mise en oeuvre des appuis au secteur gouvernance aussi bien l'aide projet que l'**aide budgétaire, mais sectorielle** (pour environ la moitié des ressources)

<sup>40</sup> Secteur infrastructures de base et inter-connectivité, secteur macroéconomie et réduction de la pauvreté.

<sup>41</sup> Le CSMOD se fixe pour objectifs de:

-permettre à tous les acteurs impliqués dans le processus de se l'approprier et de s'engager à le mettre en œuvre;  
-renforcer les capacités des services décentralisés, déconcentrés et des acteurs locaux de la décentralisation;  
-renforcer les capacités des structures de pilotage et de coordination du processus de décentralisation

<sup>42</sup> Le PADIC couvre les structures centrales et déconcentrées du Ministère en charge de la décentralisation et au niveau local 140 collectivités territoriales de six régions (Cascades, Sahel, Centre-Est, Centre-Sud, Plateau central, Centre-Nord).

de l'Economie et des Finances/POSEF – décentralisation (via notamment la Stratégie d'Appui à la Décentralisation/SAD-MEF 2013-20, *v. plus haut § 1.2.1 et 1.2.2*). Par ailleurs il vise à la fois la **performance financière du FPDCT**, en termes de dotations des CT et le **respect par l'Etat de ses obligations** de contribution au FPDCT et de transfert de ressources aux collectivités (*v. ci-après les conditionnalités spécifiques de décaissement § 2.2.2*). Enfin, il contribue à l'atteinte des OMD en matière de services de base (eau et assainissement, éducation, santé).

## 2.2 RESULTATS ESCOMPTE

### A noter:

*L'objet des développements qui suivent est davantage de présenter la configuration globale du programme, plutôt que de faire un point précis de l'atteinte des résultats (état d'avancement des DP), qui relève de l'évaluation de mi-parcours.*

### 2.2.1 Perspective globale

Pour les deux phases, elle est celle de **l'appui à la politique nationale**, dans ses objectifs global et spécifique. L'objectif global vise à contribuer à la lutte contre la pauvreté par l'amélioration de la gouvernance locale. L'objectif spécifique est l'amélioration du processus de décentralisation et de la gouvernance locale par un renforcement des capacités des acteurs. Dans ce but la **phase 1** met un accent essentiel sur **l'amélioration des capacités des administrations** en général, et du FPDCT en particulier, la **phase 2** étant consacrée à une contribution à **l'intensification des investissements communaux** par un appui financier au FPDCT (via les procédures nationales).

### 2.2.2 Spécificités de la démarche

#### => Une démarche en deux temps:

##### - Une approche pédagogique: la CF

La Convention de financement a prévu une structuration en deux phases, objet de deux Fiches action et de deux CF distinctes, à démarrage décalé dans le temps et conçues comme devant poursuivre des buts complémentaires (amélioration du processus dans son ensemble via le renforcement des capacités des acteurs, spécialement du FPDCT (**mise à niveau de ce Fonds**) – dynamisation des investissements des collectivités, via l'action performante du FPDCT). La CF soumettait le déclenchement de la phase 2 et le choix de ses procédures (appui financier direct au FPDCT, à mettre en oeuvre selon ses propres procédures) à la seule condition que le FPDCT passe un audit des 5 piliers<sup>43</sup>. Ce montage a été abandonné au bénéfice d'un déclenchement de la phase 2 beaucoup plus rapide dans le temps et selon le recours à l'ABG (Avenant au Contat OMD).

##### - Un montage combiné appui projet-appui budgétaire

Le PADC n'a pas l'exclusivité de ce type de montage<sup>44</sup>, son originalité tient néanmoins à la **combinaison ABG et non pas ABS - approche projet**. En effet, lors de l'identification, l'analyse des éléments clé avait permis de conclure à la non éligibilité à un ABS pour la phase 1, d'où son rôle de mise à niveau pour un éventuel ABS en phase 2. Au-delà de considérations conjoncturelles (dont le démarrage tardif de la phase 1 –juin 2013- et un souci de respect des échéances?), il peut être légitime de se demander si le renoncement à la condition de l'audit des 5 piliers, en tant que déclencheur de la phase 2, ne relève pas d'un certain scepticisme quant aux potentialités d'amélioration du Fonds, au moins dans le temps assigné au programme.

<sup>43</sup> En cas d'échec à l'audit, étaient envisagés, soit un guichet spécifique du FPDCT et l'attribution de subventions aux CT via des appels à propositions; soit une convention de délégation ou de contribution, avec l'un des partenaires finançant déjà les CT (BM, PNUD ou KFW).

<sup>44</sup> Voir par ex. les expériences du Mali et du Bénin.

La construction désormais retenue permet à certains égards, d'insister sur la cohérence politique globale de développement – politique sectorielle, en l'occurrence de décentralisation, ainsi que sur la nécessaire accélération de celle-ci. Donc sur la cohérence et l'intensification de mise en œuvre des appuis correspondants.

Sur ce dernier point, il faut remarquer l'importance accordée aux appuis institutionnels (objets de la phase 1), à égalité de montant avec la partie appui budgétaire (v. § 2.3.1), qui témoigne de ce que **le changement dans la mise en œuvre de la phase 2**, par rapport aux dispositions de la CF, **ne remet pas en cause la préoccupation de renforcement des capacités**<sup>45</sup> (sous quelques réserves, v. *ci-après* § 2.2.3 et 2.3.1).

#### => Le jeu des conditions spécifiques

Le recours à ce montage combiné introduit pour la phase 2 des éléments particuliers. L'inscription dans la politique nationale globale de développement, via un Contrat de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général) n'implique pas une renonciation au soutien à la politique de décentralisation, qui se manifeste sous des formes propres à l'appui budgétaire.

#### CONDITIONS SPECIFIQUES/ Eléments de preuve

CONDITIONS SPECIFIQUES	ELEMENTS DE PREUVE
<b>Première TAP (2013)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lettre d'engagement du Ministère de l'Economie et des Finances dans laquelle il s'engage à <b>augmenter la contribution du budget de l'Etat au profit du FPDCT</b> pour les investissements des CT par rapport à la dotation de la loi de finances 2013*</li> <li>- Transfert effectif de la totalité des ressources inscrites dans le budget de l'Etat, gestion 2013, au compte du FPDCT</li> <li>- Adoption du Plan d'activités 2013 du FPDCT par le Conseil de gestion du FPDCT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lettre d'engagement du MEF</li> <li>- Preuves de virement des ressources de la loi de finances 2013 dans le compte du FPDCT</li> <li>- Compte rendu des travaux du Conseil de gestion</li> </ul>
<b>Deuxième TAP (2014)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert effectif de la totalité des ressources inscrites dans le budget de l'Etat, gestion 2014, au compte du FPDCT</li> <li>- Respect de la part du budget de l'Etat transférée aux collectivités territoriales (4,2 %)**</li> <li>- Taux d'engagement d'au moins 85% des ressources du FPDCT disponibles en 2013 pour les collectivités territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preuves de virement des ressources de la loi de finances 2014 dans le compte du FPDCT</li> <li>- Analyse positive de l'indicateur "dé-centralisation" (part du budget de l'Etat transférée aux CT) de la SCADD dans l'aide-mémoire de la revue annuelle</li> <li>- Rapport d'activités 2013 du FPDCT indiquant le niveau d'engagement des ressources du FPDCT destinées aux CT</li> </ul>
<b>Troisième TAP (2015)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert effectif de la totalité des ressources inscrites dans le budget de l'Etat, gestion 2015, au compte du FPDCT</li> <li>- Respect de la part du budget de l'Etat transférée aux CT (4,4 %)***</li> <li>- Taux de décaissement effectif de 80% des montants engagés par le FPDCT en 2013</li> <li>- Taux d'engagement d'au moins 95% des ressources du FPDCT disponibles en 2014 pour les CT</li> <li>- Le gouvernement s'est doté d'une nouvelle stratégie pour la décentralisation (2016 – 2025)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preuves de virement des ressources de la loi de finances 2015 dans le compte du FPDCT</li> <li>- Mention de réalisation de l'indicateur "décentralisation" (part du budget de l'Etat transférée aux CT) de la SCADD dans l'aide-mémoire de la revue annuelle</li> <li>- Rapport d'activités 2014 du FPDCT validé par son conseil de gestion</li> <li>- Stratégie décentralisation (2016 -2025) adoptée par le Conseil des Ministres</li> </ul>
<p>* 2013 35% de dotation de la loi de finances initiale 2014 au moins 50% de la dotation de la loi de finances rectificative 2015 au moins 40% de la dotation de la loi de finances rectificative 2013</p> <p>** Cible indicative, à préciser pour 2014 à partir de la matrice SCADD finalisée 2013</p> <p>*** Cible indicative, à préciser pour 2015 à partir de la matrice SCADD finalisée 2014</p>	

<sup>45</sup> DSP/PIN 10<sup>ème</sup> FED: "Il est en outre souhaitable d'accompagner le programme d'appui budgétaire par des actions d'appui institutionnel qui seront financées au titre du secteur de concentration "appui à la bonne gouvernance".

L'Avenant au Contrat OMD prévoit en conséquence que le décaissement, sous forme de Tranches Annuelles de Performance/TAP 2013–2015 (*v. ci-après § 2.3.1*), des trois tranches supplémentaires "décentralisation", dont il bénéficie, est soumis au respect de conditions spécifiques, c'ad **d'actions à mettre en œuvre par le Gouvernement pour accroître les crédits alloués aux collectivités locales**, afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions, et dont l'Avenant précise les éléments de preuve.

A noter:

Ces conditions portent sauf la dernière (adoption de la nouvelle stratégie de décentralisation) sur les **engagements financiers de l'Etat** à l'égard des collectivités, soit en termes de ressources transférées en % du budget de l'Etat, soit en termes de dotation au FPDCT (dont on a vu en conséquence l'augmentation à partir de 2013, *v. plus haut § 1.3.2*), engagements estimés jusqu'alors insuffisants et dont l'accroissement d'appui consenti par l'Avenant permet le financement. Elles portent en corollaire sur les **performances du FPDCT**, dont on a vu aussi la caractère jusqu'alors limité (*v. plus haut § 1.3.2*), aussi bien en engagement qu'en décaissement effectif au bénéfice des CT.

### 2.2.3 Déclinaisons propres

L'identification des résultats attendus a tenu compte des acquis antérieurs et/ou concomitants, notamment ceux réalisés dans le cadre de leurs programmes respectifs par les PTF intervenant dans ce domaine. Un travail de coordination étroit a été engagé de ce point de vue dans la phase de formulation du PADIC et du Projet d'appui aux collectivités territoriales/PACT de la Banque mondiale. Il doit se poursuivre durant leur opérationnalisation.

Pour la phase 1 la lecture des résultats s'opère à partir de ses deux composantes: (i) Renforcement des capacités institutionnelles des instances centrales, déconcentrées et décentralisées (y inclus suivi et évaluation). Ces instances doivent disposer des moyens et instruments nécessaires pour piloter le processus de décentralisation, en assurer un suivi/évaluation performant, coordonner les différents acteurs nationaux et extérieurs et financer les investissements des collectivités territoriales. (ii) Renforcement des capacités des collectivités territoriales, notamment en termes de maîtrise d'ouvrage, améliorée en termes de préparation, de réalisation/suivi et de gestion des investissements, ainsi que d'opérationnalisation des dispositifs d'appui liés à son exercice. Pour la phase 2, qui relève de la logique de l'appui sectoriel et en conséquence ne comporte pas de composante, les résultats spécifiques des tranches "décentralisation" de l'appui budgétaire se déduisent des conditions de décaissement posées dans l'Avenant au Contrat OMD (*v. tableau plus haut § 2.2.2*).

A partir des DTA, ainsi que de l'Avenant, le tableau comparatif ci-après synthétise les résultats recherchés par niveaux d'intervention et leur lecture/correspondance en termes de natures d'attentes, qu'il s'agisse des appuis institutionnels de la phase 1 ou des mises à disposition de financements de la phase 2.

A noter:

La présentation du tableau ne doit pas induire en erreur: malgré un souci de cohérence, il n'y a pas de correspondance automatique entre niveaux de résultats et natures d'attentes. Notamment des résultats locaux peuvent correspondre à la fois à des attentes de type institutionnel et/ou sectoriel. Par ailleurs, si la présentation des résultats par composante contribue à la compréhension de la démarche de la phase 1, la présentation similaire des attentes n'a pas grand intérêt, dans la mesure où les deux composantes répondent de façon convergente à des attentes semblables.

L'analyse du tableau fait ressortir (i) la **complémentarité entre la Phase 1 et la Phase 2 des résultats recherchés par l'intervention européenne**: renforcement d'une politique globale et mesures de mise à niveau en appui v/ moyens financiers de réalisation; (ii) l'**accent mis** en termes de nombre comparé de résultats par niveaux, surtout **sur les résultats de niveau central et de nature institutionnelle** (constat confirmé par la comparaison des montants budgétaires alloués à chacune des deux composantes phase 1, *v. ci-après § 2.3.1*).

**PADIC**  
**RÉSULTATS v/ ATTENTES**

RÉSULTATS (Niveaux)		ATTENTES (Types)	
APPUIS INSTITUTIONNELS PHASE 1	TOUS NIVEAUX	ATTENTES (Types)	
	=> Composante 1	POLICY OUTPUTS AND OUTCOMES	
	- Tous les acteurs de la décentralisation ont accès à l'information sur la décentralisation par la mise en œuvre de la stratégie nationale de communication sur la décentralisation	- Développement de la réglementation (base légale) en matière de coopération entre collectivités	
	NIVEAU CENTRAL (et déconcentré)	INSTITUTIONNAL OUTPUTS AND OUTCOMES	
	=> Composante 1	- Renforcement des capacités et moyens des acteurs . Institutions en charge du pilotage de la mise en œuvre du CSMOD . Dispositif de suivi-évaluation . FPDCT et dispositif de financement . Dispositif d'appui technique (ARD) . Communes: Exercice de la maîtrise d'ouvrage, moyens financiers	
	- Le dispositif global de suivi/évaluation de l'ensemble du processus de décentralisation (STP/CONAD et CNSE, système interne FPDCT, INSD) est effectif et performant	SECTOR OUPUTS AND OUTCOMES	
	- Les services offerts par le FPDCT pour le financement des investissements des CT sont opérationnels, financièrement accessibles et durables	- Amélioration de la gouvernance locale (exercice effectif des compétences transférées et prestation de services)	
	- Les structures centrales du STP/CONAD et du FPDCT ainsi que leurs 13 structures déconcentrées, accomplissent leurs missions spécifiques de proximité auprès des CT par des appuis en moyens matériels informatique et bureautique, ainsi qu'en moyens de déplacement	- Meilleur approvisionnement de la population en biens et en services publics, notamment dans le domaine de l'éducation de base, de la santé, de l'eau et de l'assainissement (atteinte des OMD)	
	=> Composante 2	- Développement de la coopération entre collectivités	
	- La base légale pour les modalités de coopération entre les CT d'une même région en vue de renforcer leurs capacités d'exercice de maîtrise d'ouvrage, est développée	POLICY OUTPUTS AND OUTCOMES	
APPUI BUDGETAIRE	NIVEAU LOCAL	- Consolidation de la politique de décentralisation - Affermissement de l'appui financier de l'Etat (direct et indirect) aux collectivités - Contribution à la politique de lutte contre la pauvreté (atteinte des OMD)	
	=> Composante 2	SECTOR OUPUTS AND OUTCOMES	
	- Les connaissances et les capacités des élu(e)s et agents des CT sont améliorées par des formations initiale, continue et d'accompagnement dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage	- Renforcement de l'autonomie financière des collectivités	
	- Les Agences régionales de développement/ARD dans les six régions appuyées par le projet sont opérationnelles	BUDGETAIRE	
	NIVEAU CENTRAL	NIVEAU LOCAL	
- Elaboration et adoption d'une nouvelle stratégie de la décentralisation		- Renforcement des prestations financières du FPDCT et de l'Etat (dotations)	
- Renforcement et tenue des engagements financiers de l'Etat vis à vis du FPDCT et des CT		- Renforcement de l'autonomie financière des collectivités	

Quant aux types d'attente, la conception d'ensemble du programme et surtout de la phase 1 conduit à mettre l'**accent sur des attentes de nature institutionnelle** (Institutionnal outputs and outcomes), le recours à l'AB en phase 2 permettant d'introduire une dimension plus affirmée d'attentes en termes de policy outputs et outcomes.

A noter:

La quasi-simultanéité des appuis institutionnels, en particulier aux instances d'appui technique (STD, ARD, phase 1) et du renforcement des moyens financiers mis à la disposition des collectivités (phase 2) pose la **question de la mise à niveau correspondante (en intensité et dans le même laps de temps) de la capacité d'absorption des communes**, dont la faiblesse a été soulignée (v. plus haut § 1.3.2).

## 2.3 INPUTS PREVUS ET APPORTES

### 2.3.1 Inputs financiers

=> Montants

Conformément au DSP/PIN, le programme est prévu comme devant mobiliser 25 M€ (16,25 Mrds FCFA) en deux phases d'égale importance (12,5 M€ chacune, soit 8,125 Mrds FCFA).

		PADIC							Budget prévisionnel (en M€)*
PHASE 1 Appui projet	PHASE 2 Appui budgétaire		2012**	2013	2014	2015	2016	2017***	TOTAL
		<b>Composante 1</b>							6,99
		Appuis institutionnels au CNSE, à la stratégie nationale de communication, au FPDCT							6,99
		<b>Total Composante 1</b>							<b>6,99</b>
		<b>Composante 2</b>							2,05*
		Renforcement de capacités liés à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage pour les CT							2,05*
		Conception et élaboration d'une base légale pour la constitution et la mise en place d'ARD							2,46
		<b>Total Composante 2</b>							<b>4,51</b>
		<b>Total appui institutionnel</b>							<b>11,50</b>
		<b>Suivi, évaluation et audits</b>							0,40
		<b>Imprévus (5% du budget)</b>							0,60
		<b>Total Phase 1</b>							<b>12,50</b>
		TAP Décentralisation	3,50****						
				5,00					
					4,00				
		<b>Total Phase 2</b>							<b>12,50</b>
		<b>TOTAL GENERAL</b>							<b>25,00</b>

\* Source: DTA 2012 et Avenant Contrat OMD 2013

\*\* Dans les faits le programme a démarré à la moitié de l'année 2013

\*\*\* La période d'exécution des activités des DP et de l'AT se termine en janvier 2017

\*\*\*\* Requête de décaissement janvier 2014

#### - *Au titre de la Phase 1*

La composante 1 (au total 6,99 M€) représente 60,78% du montant total des appuis institutionnels (11,5 M€), contre 39,22% pour la composante 2 (4,51 M€). En d'autres termes, la phase 1 du PADIC consacre aux appuis aux structures administratives centrales (essentiellement le STP/CONAD, via le CNSE et la stratégie de communication, et le FPDCT) près d'une fois et demie des crédits prévisionnels au bénéfice des appuis aux CT (directement par des formations en particulier et par le biais du soutien à la mise en place des ARD). Ce qui souligne l'**importance des mises à niveau des institutions de l'Etat**.

#### A noter:

- (i) Les préoccupations relatives au STP/CONAD et au FPDCT se sont confirmées lors de l'élaboration du DP2, qui recommande le renforcement de ces structures sur la base d'un audit organisationnel et institutionnel.
- (ii) Les considérations énoncées plus haut (v. *remarque § 2.2.3*) touchant à la mise en correspondance capacités d'absorption des collectivités (en termes budgétaires et de réalisations) – accroissement des dotations financières trouvent elles aussi une confirmation. en ce que des activités initialement prévues pour le DP 1, en particulier concernant le FPDCT et les ARD (instruments privilégiés en principe pour l'appui technique), mises en place seulement en mars 2014, ont dû être reportées sur le DP2, alors que le jeu simultané de la phase 2 devrait correspondre à un accroissement sensible des ressources des CT, donc de leurs investissements.

#### - *Au titre de la Phase 2*

Sous réserve des conditions spécifiques présentées plus haut (v. § 2.2.2), le décaissement des 12,5 M€ destinés à appuyer le gouvernement dans la mise en œuvre de sa stratégie de la décentralisation doit s'effectuer en trois tranches annuelles de performance/TAP: première tranche 2013 3,5 M€, deuxième tranche 2014 5,0 M€, troisième tranche 2015 4,0 M€.

C'est à dire que la phase 2, telle qu'actuellement prévue joue dans le temps en corrélation avec trois années de la phase 1, à laquelle elle apporte via l'ABG des moyens supplémentaires, alors que les effets de renforcement institutionnels attendus de celle-ci ne seront pas totalement développés.

#### => **Modalités et procédures de gestion**

- *L'approche projet* fait appel dans le cadre de la phase 1 aux procédures de la gestion partiellement décentralisée (devis-programmes et assistance technique), sauf pour la part de la composante 2 consacrée au renforcement de capacités liés à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage pour les CT<sup>46</sup>, en gestion centralisée indirecte via une convention de délégation à la Giz. La gestion et l'exécution du projet sont confiées à un régisseur et à un comptable désignés par l'ON, en accord avec le Chef de délégation.

- *L'appui budgétaire* est mis en œuvre sous forme de gestion centralisée directe et exécuté par virements au compte du Trésor Public à la BCEAO, sur requête de l'ON, établie par la structure en charge des appuis budgétaires globaux du MEF, accompagnée pour ce qui concerne spécifiquement la phase 2, des éléments de preuve relatifs aux conditions spécifiques de déboursement des tranches "Décentralisation" (v. plus haut § 2.2.2)<sup>47</sup> et faisant l'objet d'une analyse par la DUE.

### 2.3.2 Appuis institutionnels

Dans la ligne du programme et plus spécialement des objectifs assignés à la phase 1, telle qu'elle a été présentée précédemment, **les appuis institutionnels occupent une place décisive par leur volume et caractéristique par leur stratégie de principe**.

#### => **Une place décisive**

##### - *En volume*

Les appuis institutionnels représentent l'intégralité de la phase 1, déduction faite des postes "suivi, évaluation, audits" et "imprévus", soit 11,5 Mrds FCFA sur 12,5. Quant à la composante 2, dans la mesure où l'appui européen, via les procédures d'un Contrat d'appui à la bonne gouvernance et au développement, sert la politique nationale de décentralisation dans son intégralité, il est à la fois (i) vraisemblable qu'il peut, en

<sup>46</sup> Activité 2.1 des DTA "Appui national à la formation initiale, continue et d'accompagnement".

<sup>47</sup> Sous réserve bien entendu du respect des conditions générales préalables à l'appui budgétaire général, selon les procédures de suivi-évaluation propres à celui-ci.

surplus de l'accroissement des engagements financiers de l'Etat vis à vis des CT, répondre, dans le cadre des actions de l'Etat, à des besoins en appuis institutionnels, (ii) difficile de les identifier et de les mesurer. Mais en toute hypothèse, on peut en déduire que les appuis institutionnels représentent une part majeure du PADIC, **témoignant ainsi de l'appréciation critique faite des capacités des instances nationales de tous niveaux et de l'importance qui leur est accordée.**

- *En consistance*

Les appuis institutionnels consistent en (i) actions de renforcement des capacités des instances centrales responsables (pilotage, mise en œuvre et suivi) de la décentralisation (STP/CONAD dont le CNSE, certains services du Ministère en charge des collectivités, FPDCT), ainsi que des acteurs à la base (élus et agents); (ii) actions de consolidation et appropriation du processus de réforme: (appuis à la stratégie de communication nationale sur la décentralisation et à sa mise en œuvre); (iii) moyens matériels<sup>48</sup> informatique et bureautique pour les services centraux et déconcentrés, ainsi que pour les ARD.

Leur opérationnalisation suppose un **solide contingent d'assistance technique** durant la phase 1 (222 mois calendaires au total) de court et long terme (4 AT, sur 192 mois calendaires), La seule AT représente 36,5% du montant total des appuis institutionnels.

=> **Une stratégie de principe (backbone strategy)**

- Une démarche dégressive

Une telle importance va de pair avec des choix de priorités. Les appuis apportés durant la phase 1<sup>49</sup> sont focalisés sur un **renforcement mesurable et durable des capacités**. Ce qui implique:

. *Pour la composante 1, Renforcement des capacités institutionnelles des instances centrales, déconcentrées et décentralisées, d'orienter l'action sur les instances nationales, centrales comme déconcentrées, en ne retenant que des actions indispensables qui déboucheront sur le renforcement de capacités durables et mesurables et en proposant un appui 'bio-dégradable' au pilotage de la réforme, les structures nationales prenant progressivement la relève.*

. *Pour la composante 2, Renforcement des capacités en termes de maîtrise d'ouvrage public des collectivités territoriales, d'Investir dans les ressources humaines pour répondre aux insuffisances actuelles, démarche qui procède de la même recherche d'une relève nationale, par des formations initiale, continue et d'accompagnement, ainsi que par l'émergence d'un dispositif national et pérenne d'appui technique aux CT.*

Un tel choix de démarche demande une forte souplesse du dispositif d'appui institutionnel, appelé à faire montre d'adaptabilité (mais dans le sens de sa réduction) aux évolutions du contexte et à ne pas céder à la propension (souvent favorisée par les acteurs locaux eux-mêmes) à intervenir en substitution aux instances nationales, propension qui constitue un risque non négligeable dans les appuis de gestion projet. D'où la nécessité d'une mise en cohérence réciproque des attentes vis à vis de tels appuis, ainsi que de la compréhension/appropriation de l'approche et des modes opératoires adéquats.

- La recherche de la concertation

Elle naît de l'expérience et des obstacles du démarrage. La DUE, de pair avec la coordination du programme, a instauré une pratique de concertation régulière avec les acteurs de la mise en œuvre. Elle vise notamment à créer les conditions de l'appropriation des objectifs et activités du programme par leurs parties prenantes. Par exemple, il s'est avéré utile de renforcer leur coordination par une plus forte intégration des activités du STP/CONAD et du FPDCT, ainsi que d'impliquer et responsabiliser, dans la mise en œuvre des activités, certaines structures techniques du Ministère en charge de la décentralisation.

### 2.3.3 Cadre de mise en œuvre et de suivi

La maîtrise d'œuvre du projet est ancrée auprès du STP/CONAD, en tant que structure du Ministère en charge de la décentralisation ayant pour mandat le pilotage de la mise en œuvre des plans d'action triennaux du CSMOD.

<sup>48</sup> Dont des appuis en moyens de déplacement lorsqu'ils apparaissent indispensables à l'action locale.

<sup>49</sup> Qui peuvent, de façon limitée, comporter des appuis logistiques et d'équipement (services régionaux).

Il appartient au Comité de pilotage de superviser et approuver l'orientation générale et la ligne d'action du projet. De composition nombreuse il réunit, à proportion très majoritairement administrative, des représentants des acteurs directs et parties prenantes<sup>50</sup>. Il siège deux fois par an (1<sup>ère</sup> session le 12 septembre 2013) et, si nécessaire, en session extraordinaire.

D'une façon générale, il s'inscrit dans le dispositif de coordination et de dialogue sur la décentralisation, rappelé plus haut (*v. début § 2*).

---

<sup>50</sup> Outre le Secrétaire Général du Ministère en charge de la Décentralisation et le Secrétaire permanent de la CONAD, 3 représentants du Ministère de la décentralisation, le Directeur général du FPDCT, 1 représentant du Ministère des Finances, 5 représentants des ministères techniques, 1 représentant de l'AMBF et 1 de l'ARBF, l'AT, les PTF (avec statut d'observateur, y compris l'UE)

## 3 CONCLUSIONS

### QUELQUES LEÇONS DU PADIC

*Réserve liminaire:* Etant donné son démarrage tardif, le programme n'en est qu'à mi-route de sa durée totale (l'évaluation de mi-parcours de la phase 1 étant en cours lors de l'élaboration de la présente fiche-pays ses conclusions et recommandations ne sont pas connues). Les informations disponibles sont forcément partielles. En conséquence les leçons à tirer ne peuvent que l'être aussi.

#### *- Sur sa philosophie d'ensemble*

Le choix délibéré en faveur d'une forte dimension d'appui institutionnel (toute la phase 1 du programme et la moitié de son financement) témoigne, dans le cas spécifique du Burkina Faso, de ce que le pragmatisme et la progressivité de principe de son processus de décentralisation n'ont pas suffi, après une vingtaine d'années (le principe de la décentralisation remonte à la Constitution de 1991), à doter le pays d'institutions opérationnelles et performantes. Ils ont sans doute et a contrario, contribué à une prolifération institutionnelle à utilité restreinte. Le constat déjà fait ailleurs que le dynamisme d'une volonté politique de haut niveau constitue une condition déterminante trouve également ici une confirmation.

Ce choix témoigne aussi de ce que la capacité de réalisations sur le terrain, en termes de prestations aux populations en services de base (donc de contribution à l'éradication de la pauvreté), postule en amont un pilotage, une coordination et un suivi-évaluation de qualité. En d'autres termes, les "soutiens vers le bas" ne peuvent aller sans "soutiens vers le haut".

Avec cependant une retenue, concernant l'équilibre à ménager entre ces deux sortes de soutiens au regard de la politique d'ensemble. Ce qu'il illustre le cas burkinabè: la conduite très encadrée de la réforme comporte le risque de ne laisser qu'une place restreinte à l'appropriation et au dynamisme locaux. D'où la raison d'être de la phase 2 du PADIC, concentrée sur le renforcement des moyens (accès et montants) en financement des collectivités.

#### *- Sur la phase 2 et le recours à L'ABG (Contrat de bonne gouvernance et de gouvernement)*

La solution retenue pour la phase 2 (qui se substitue à l'éventualité d'un ABS en faveur notamment de l'abondement du FPDCT, après "réussite" par ce dernier de l'audit des 5 piliers) provoque quelques réflexions, déjà amorcées en cours de rédaction. La quasi-simultanéité des deux phases, initialement conçues comme successives, pose la question de la mise à niveau en temps correspondant, des acteurs concernés (centraux comme locaux), donc de l'efficacité in fine de la formule au regard des objectifs global et spécifique du programme. En corollaire, **la phase 2, en l'état actuel, semble désormais appelée à un rôle d'accélérateur de la politique nationale d'ensemble de la décentralisation** (en lien avec la stratégie de développement), au moins autant qu'a apporter directement aux CT les moyens d'exercice de leurs capacités appuyées en phase 1. **Faut-il y voir sinon un changement dans la stratégie globale de l'appui européen, au moins un infléchissement dans sa tactique de mise en œuvre?**

### PERSPECTIVES 11<sup>ÈME</sup> FED

Le DSP/PIN 11<sup>ème</sup> FED s'inscrit, concernant la décentralisation, dans la **continuité et l'accentuation des appuis précédents**: il la situe dans le cadre d'ensemble de la gouvernance, dont elle est indissociable, le renforcement des capacités reste au cœur de la problématique, les orientations antérieures quant au montant et au mode de financement sont confirmées.

En cohérence avec les priorités de la SCADD 2011-2015, le DSP/PIN 11<sup>ème</sup> FED se concentre sur trois secteurs: (i) la gouvernance (ii) la santé et (iii) la sécurité alimentaire et nutritionnelle, incluant l'agriculture durable et l'eau.

**La bonne gouvernance, considérée au niveau central comme au niveau local et désormais 1<sup>er</sup> secteur focal pour l'appui européen<sup>51</sup>,** est jugée cruciale à la stabilité, au bon fonctionnement de l'Etat et au développement du pays.

En conséquence, l'intervention de l'UE, qui vise à favoriser la responsabilité nationale, se donne pour ce secteur un objectif spécifique n°1 "Améliorer l'efficacité des politiques publiques et la gestion des moyens de l'Etat", avec pour résultat (résultat 1.3) **"Les capacités des acteurs de la décentralisation sont améliorées"**, et pour indicateurs la part du budget transférée et exécutée par les collectivités territoriales, le ratio nombre de personnel des communes par habitant.

Est prévue pour ce secteur une allocation indicative de 325 M€, soit 52% du PIN (contre respectivement 50 M€ et 10% pour le Dsp/PIN 10<sup>ème</sup> FED). Le montant indicatif de l'enveloppe "décentralisation" n'est pas spécifié. On peut néanmoins supposer que le très sensible accroissement de l'allocation globale "gouvernance" aura des répercussions sur ce sous-domaine.

Par ailleurs, le DSP/PIN 11<sup>ème</sup> FED dispose **"La principale modalité envisagée dans ce secteur de concentration serait un Contrat de Bonne Gouvernance et de Développement<sup>52</sup> (ex ABG), complétée par d'autres types d'interventions selon les besoins et les circonstances"**. Par un tel instrument, la Commission entend **favoriser la responsabilité nationale et renforcer les mécanismes de contrôle nationaux**.

---

<sup>51</sup> Elle est un des quatre axes prioritaires de la SCADD 2011-2015. Quant à la gouvernance locale, le CSMOD 2006-15 et la future stratégie sectorielle sont la base pour le renforcement de la décentralisation (transferts des compétences et des ressources, renforcement des capacités locales).

<sup>52</sup> D'après les Lignes directrices, "Le contrat de bonne gouvernance et de développement est un instrument destiné à soutenir de larges réformes en matière de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la gouvernance, tout en mettant en relief un engagement mutuel et commun vis-à-vis des valeurs fondamentales universelles". ....Ces contrats sont adéquats pour renforcer les systèmes publics de base (administration publique dans son ensemble, gestion des finances publiques, passation des marchés publics....).

